# CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS

## Trabalhos Selecionados

## 2021

e-ISSN 2763-5589

V.5, N.1 2021

Escola de Guerra Naval

NAVALE BELLUM NAUTIS DOCERE

# CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS

Rio de Janeiro, V.5, 2021

# CADERNO DE CIÊNCIAS NAVAIS

Este caderno é um periódico vinculado à Escola de Guerra Naval, que tem o propósito de disseminar os trabalhos selecionados de Ciências Navais, dos corpos docente e discentes, bem como seminários e palestras relativos a esta temática.


COMANDANTE DA MARINHA
Almirante de Esquadra Almir Garnier Santos

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
Almirante de Esquadra Renato Rodrigues de Aguiar Freire

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS – MB
Almirante de Esquadra (Ref°-FN) Prof. Dr. Alvaro Augusto Dias Monteiro

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Contra-Almirante João Alberto de Araujo Lampert

SUPERINTENDENTE DE ENSINO
Contra-Almirante (RM1) Eduardo Augusto Wieland


Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial.
Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.


Os direitos desta edição estão reservados à EGN, podendo ser reproduzidos desde que citada a fonte e informado à Escola de Guerra Naval.



**CORRESPONDÊNCIA:**
ESCOLA DE GUERRA NAVAL
CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS
Av. Pasteur, 480 - Praia Vermelha - Urca
CEP 22290-255 Rio de Janeiro/RJ - Brasil
(21) 2546-9394 revista@egn.mar.mil.br
Aos cuidados do Editor Executivo da Revista da Escola de Guerra Naval



Caderno de Ciências Navais. – v. 5, (2021). – Rio de Janeiro: – 22 cm.
Anual
ISSN xxxx-xxxx e-ISSN xxxx-xxxx
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

## Conselho Editorial

Diretor da EGN;

Presidente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB) (consultor);

Superintendente de Ensino;

Superintendente de Pesquisa e Pós-Graduação;

Encarregados de Cursos (C-PEM, C-EMOS, C-SUP);

Coordenador do PPGEM;

Editor Científico;

Editor Executivo; e

Convidados a critério do Senhor Diretor (Presidente do Conselho): Adriano Lauro (EGN, RJ, Brasil); Alceu Oliveira Castro Jungstedt (EGN, RJ, Brasil); Chiara Leão Araújo de França Delgado de Freitas (EGN, RJ, Brasil); Cláudio Marin Rodrigues (EGN, RJ, Brasil); Leonardo Faria de Mattos (EGN, RJ, Brasil); Luiz Carlos de Carvalho Roth (EGN, RJ, Brasil); e Ohara Barbosa Nagashima (EGN, RJ, Brasil).

## Equipe Editorial

Presidente do Conselho Editorial
Diretor da EGN: Contra-Almirante João Alberto de Araujo Lampert

Editor Executivo
Capitão de Mar e Guerra (RM1) Walter Mauríco Costa de Miranda

Editor Científico
Capitão de Mar e Guerra Alexandre Rocha Violante

Editor Assistente
Capitão de Fragata (RM1) Ohara Barbosa Nagashima

Revisor
Professor Geraldo Bassani

Diagramação e Programação Visual
Allana Marcelle da Silva Monteiro

# DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:
a. Detêm os direitos autorais sobre a obra 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.
b. Possuem autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista, com reconhecimento de autoria e de publicação inicial nesta revista.
c. Têm permissão e são estimulados a publicar e distribuir seu trabalho on-line (ex.: em repositórios institucionais ou na sua página pessoal), desde que citada sua publicação inicial nesta revista, uma vez que isso pode gerar alterações.
Além disso, os autores declaram que:

1) Todas as afirmações contidas no manuscrito são fatos, são verdadeiras ou baseadas em pesquisa empírica ou científica.
2) O uso de qualquer marca registrada ou direito autoral dentro do manuscrito foi creditado a seu proprietário ou a permissão para usar o nome foi concedida.

# PROPÓSITO

O Caderno de Ciências Navais é um periódico anual especializado em Altos Estudos Militares, que tem o propósito de disseminar as pesquisas científicas produzidas, prioritariamente, no campo das Ciências Navais, promovendo o registro e identidade dessa produção, de modo a contribuir para o fomento de um pensamento estratégico nacional mais autônomo e independente na Defesa Nacional, com foco no Poder Marítimo.

# PALAVRAS DO SUPERINTENDENTE DE ENSINO

A Escola de Guerra Naval tem como missão: "produzir e disseminar pesquisas científicas e conhecimentos nas áreas de Defesa Nacional, Poder Marítimo, Guerra Naval e Administração, a fim de contribuir para a capacitação de pessoal e para a formulação de políticas, estratégias e doutrinas de alto nível da Marinha". De modo a contribuir para o cumprimento desta missão, incrementando a consciência marítima na sociedade, a Revista Caderno de Ciências Navais divulga, anualmente, os melhores trabalhos de Altos Estudos Militares apresentados pelos corpos docente e discente, compostos por pesquisadores civis e militares.

Neste número de 2021, a revista inicia com o artigo "DESVENDANDO E REDESCOBRINDO O DESPISTAMENTO NAS OPERAÇÕES NAVAIS", que aborda temática importante ao sucesso das operações em combate, apresentando subsídios quanto a seu emprego operacional e estratégico em Jogos de Guerra, além de uma possível normatização na MB.

As demais pesquisas discutem temas atuais, como: segurança marítima no Atlântico Sul, o *soft power* do Brasil na IMO, a meritocracia na liderança na MB, a estratégia naval e o submarino com propulsão nuclear, a China na cooperação internacional na África Ocidental, a aplicação da guerra híbrida pela Rússia na Ucrânia e na Síria, a interoperabilidade e o planejamento com foco na MB, a Operação *Enduring Freedom* no Afeganistão, o emprego de drones pelos EUA no Paquistão, a presença de autores da estratégia clássica nas páginas da Revista Marítima Brasileira, a gestão de propriedade intelectual na Defesa Nacional, a importância geoestratégica da utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras e a lógica *fuzzy* em apoio ao processo de tomada de decisão.

Espero que apreciem e boa leitura a todos!

Eduardo Augusto Wieland
Contra-Almirante (RM1)
Superintendente de Ensino

# SUMÁRIO

**TRABALHOS SELECIONADOS ANO 2021**

DESVENDANDO E REDESCOBRINDO O DESPISTAMENTO NAS OPERAÇÕES NAVAIS 11
*Fabiano Rebello Cantarino*

O BRASIL, OS PAÍSES DA COSTA OESTE AFRICANA E A SEGURANÇA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL 30
*Sérgio Blanco Ozório*

A IMPORTÂNCIA DA MARINHA DO BRASIL PARA O FORTALECIMENTO DO SOFT POWER DO ESTADO BRASILEIRO JUNTO À ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL 141
*Carlos Henrique de Lima Zampieri*

LIDERANÇA NA MB: A IMPORTÂNCIA DA MERITOCRACIA COMO FERRAMENTA DE LIDERANÇA NO CFN 214
*Alexandre Vasconcelos Tonini*

A DINÂMICA ASCENDENTE DA ESTRATÉGIA: O CASO DO SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO
*Thomas Borges Fröhlich* 324

A CHINA EM BUSCA DE PODER: OS INTERESSES CHINESES EM ANGOLA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI
*Daniel de Campos Luterman* 360

APLICAÇÃO DA GUERRA HÍBRIDA PELA RÚSSIA: OS MÉTODOS EMPREGADOS PELA RÚSSIA NA UCRÂNIA E NA SÍRIA – UM ESTUDO COMPARATIVO
*Saulo Xavier de Pina Filho* 406

INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO: NECESSIDADE OU META DESEJÁVEL? UMA AVALIAÇÃO EM DIFERENTES AMBIENTES ORGANIZACIONAIS 445
*Luiz Antonio Girianelli Félix*

OPERAÇÃO ENDURING FREEDOM 2001 A 2005: AS DISTINTAS ABORDAGENS 467
*Eduardo Oliveira de Carvalho*

DISSUASÃO E DECAPITAÇÃO: A SÍNTESE OPERADA POR DRONES NAS REGIÕES TRIBAIS DO PAQUISTÃO. 501
*Fabiano Roberto Dias*

OS GRANDES PENSADORES DA ESTRATÉGIA MILITAR NA REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA: MENÇÕES E SILÊNCIOS (1851-1945) 543
*Marcello José Gomes Loureiro*

GESTÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NO ÂMBITO DA DEFESA NACIONAL 570
*Nathalia Vasconcellos de Souza*

A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DE UTILIZAÇÃO MILITAR DAS ILHAS OCEÂNICAS BRASILEIRAS 666
*Vitor Deccache Chiozzo*

A LÓGICA FUZZY EM APOIO AO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO: A PRONTIDÃO DAS FORÇAS ARMADAS E A AMEAÇA TERRORISTA
*Claudio Muniz Jobim* 832

# DESVENDANDO E REDESCOBRINDO O DESPISTAMENTO NAS OPERAÇÕES NAVAIS

*Fabiano Rebello Cantarino*

## RESUMO

Por muito tempo, tem-se lido, analisado e discutido o Despistamento como recurso típico da arte da guerra que é deliberadamente inventado e posto em prática com vistas a aumentar a probabilidade de sucesso de uma operação de vulto. Entretanto, os documentos teóricos sobre esse objeto na literatura estrangeira são incompletos, mesmo fenômeno que ocorre com as poucas referências brasileiras. Diante desse incômodo, este trabalho tem como objetivo principal servir de subsídios para o estudo, emprego nos Jogos de Guerra e, eventualmente, para a formulação de um documento de natureza prática em torno do tema. Há um esforço de integrar conceitos extraídos de documentos estrangeiros, conceitos oriundos da arte operacional, outros ainda de planejamento militar, e algumas ideias procedentes do gerenciamento de risco. São debatidos os princípios de guerra que suportam o Despistamento, e há a correlação de conceitos sobre estratégia militar com o Despistamento. Insere-se o Despistamento no contexto da Arte Operacional e há um detalhamento de como os fatores desta interagem com aquele. O estudo também sugere que o Despistamento seja elevado de "hierarquia", de ação de guerra naval para operação de guerra naval, em face da complexidade e dos riscos que envolve. O estudo também propõe que o Despistamento seja analisado em forma de requisitos e que haja uma nomenclatura de meios e táticas que o delimitam com clareza e precisão. Mais adiante, propõe o estabelecimento de uma taxonomia de técnicas de Despistamento ao tempo em que diferencia essas técnicas e quais os efeitos que se esperam de cada uma delas. Depois de confrontar o Despistamento com ferramentas de gerenciamento de risco, há um detalhamento sobre como interagir a formulação do Despistamento com os processos de planejamento usados por um oficial da MB: PPM e PPC. Logo após, analisam-se critérios de validação e os limites do Despistamento. Por fim, o estudo ressalta que os riscos envolvidos no Despistamento são críticos. Caso o inimigo não atue conforme o desejado ou "desvende" o Despistamento, as forças do comandante estarão em grande perigo. Não pode haver improviso. O detalhamento dos conceitos não visa a suprimir a criatividade nem a "arte", mas, ao contrário, apoiar a formulação de operações bem fundamentadas. Para tal, espera-se que os conceitos analisados e as conexões entre o planejamento militar, operações e a arte operacional possam apoiar o emprego prático desse recurso.

**Palavras-chave:** Despistamento. Arte operacional. Risco operacional.

# INTRODUÇÃO

O estudo sistemático de operações navais não tem sido privilegiado ao longo dos últimos anos, em detrimento de outros assuntos, como geopolítica, operações de informação e operações de paz, por exemplo. Ao longo dos anos, tem-se debatido na EGN a questão do despistamento e seu valor para a condução das operações militares. De forma recorrente, o assunto é abordado nos debates e plenárias dos jogos de guerra, ainda que em face da indisponibilidade de material doutrinário no nível do Ministério da Defesa e na própria Marinha do Brasil.

Boa parte dos documentos que detalham instruções e operações no nível tático de condução da guerra advém de manuais estrangeiros, que são traduzidos ou ainda adotados em sua forma original pelo setor operativo. Ocorre, contudo, que essa adoção imediata carece de debate e reflexão, uma vez que os meios, as capacidades e a magnitude da força não se alinham aos presumidos nos documentos estrangeiros. Há um espaço de debate e discussão desses assuntos. Dessa forma, este artigo tem como objetivo principal servir de subsídios para o estudo, emprego nos Jogos de Guerra e, eventualmente, para a formulação de um documento operativo sobre o tema **Despistamento**, com a integração de conceitos extraídos de documentos estrangeiros, conceitos oriundos da arte operacional, de planejamento militar e de gerenciamento de risco.

Este estudo adotará algumas premissas teóricas e metodológicas. A primeira delas é diferenciar o "despistamento" de seus sinônimos (ex. dissimulação, ação diversionária) uma vez que estes sinônimos serão descritos como **técnicas**. Outro ponto a destacar é o recurso ao Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015) que, para este estudo, serviu como documento acessório, pois, entre outras questões, alguns termos considerados sinônimos no glossário têm significados distintos. Em terceiro lugar, deve-se entender que as Ações de Despistamento são medidas deliberadas que apoiam a manobra do Comandante. Assim, considera-se que ações de guerra eletrônica do tipo despistamento imitativo e manipulativo são passíveis de serem **integradas** como ação de despistamento. Por outro lado, as ações de guerra eletrônica, guerra acústica e proteção magnética diretamente vinculadas ao **requisito defensivo**[1] da força naval (ex. Chaff **sedução**, mascaramento de rotações, *degaussing*) e aquelas voltadas para a atuação dos mecanismos de disparo de minas marítimas não se incluem entre as possíveis ações de despistamento.

Antes de prosseguir, é necessário explicitar que o foco do despistamento é o decisor inimigo. O efeito desejado de uma Ação de Despistamento é, de forma geral, levar o **decisor inimigo a decidir** por uma ação

[1] Requisito Defensivo é o requisito (necessidade intrínseca de uma Linha da Ação ou operação) relacionada à defesa dos meios da própria Força.

concreta (ainda que seja manter a situação corrente), e não apenas acreditar nas percepções. Assim, frisa-se que uma Ação de Despistamento deve ter um efeito desejado definido pelo comportamento do inimigo, passível de ser observado e medido.

## 2. CONCEITOS INICIAIS

O documento EMA-305 Doutrina Militar Naval (DMN) (BRASIL 2017a, p. 3-29) define Ações de Despistamento como:

> 3.5.6 - Ações de Despistamento
> As ações de despistamento comportam o conjunto de medidas adotadas contra o inimigo, por meio da manipulação, distorção ou falsificação de evidências, de forma a induzi-lo a reagir de modo **prejudicial aos seus interesses**[2]. Podem ter propósito estratégico ou tático. [3] [4]

O Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015, p. 90) contém um significado semelhante para Despistamento:

> DESPISTAMENTO - 1. Conjunto de medidas adotadas contra o inimigo, por meio da manipulação, distorção ou falsificação de evidências, de forma a induzi-lo a reagir de modo prejudicial aos seus interesses. É realizado com propósito estratégico ou tático. 2. Medida de ataque eletrônico não destrutiva que consiste na deliberada irradiação, reirradiação, alteração, absorção ou reflexão de energia eletromagnética, com o propósito de induzir o inimigo a erro na interpretação ou no uso da informação recebida pelos seus sistemas eletrônicos.

Entretanto, adotar-se-á o conceito da DMN, que se mostra sintético e suficiente.

As Ações de Despistamento têm um vínculo muito estreito com dois princípios de guerra: Surpresa e Manobra.

Considerando que o princípio da Surpresa definido na DMN (BRASIL 2017a, p. 2-9) envolve "golpear o inimigo onde, quando ou de forma tal que ele não esteja preparado", o despistamento é o recurso formulado para desviar sua atenção, e fazê-lo estar despreparado para reagir, com

---

[2] Uma melhor redação para este trecho seria: "favorável ao interesse do comandante das nossas forças", uma vez que nem tudo que é prejudicial ao inimigo é favorável ao comandante das nossas forças.

[3] Essa dicotomia "estratégico ou tático" advém da antiga denominação dos níveis de condução da guerra. Atualmente, são quatro os níveis: político, estratégico, operacional e tático. Uma ação em qualquer nível terá impacto nos outros níveis. Assim não convém mais delimitar "propósito" vinculado a um nível de condução da guerra.

[4] Todos os negritos das citações foram inseridos durante a redação deste trabalho e não existem no original.

rapidez e eficácia. Considera também fazê-lo atuar, ou deixar de atuar, em área ou momento que não conflita com a operação principal da qual se deseja ampliar a probabilidade de sucesso. Ainda pode-se considerar que o despistamento pode induzir o inimigo a revelar seu poder de combate, localização e intenções.

A DMN ainda destaca que o Comandante que obtiver o efeito da surpresa, poderá alterar a seu favor, de forma decisiva, a correlação das forças em combate. No linguajar do planejamento militar, podemos dizer que o comandante que implementa um despistamento visa a criar uma "CPC favorável" para a operação principal, que está sendo omitida ou disfarçada[5]. Lembrando das lições de SunTzu: "Quando capaz, finja ser incapaz; quando pronto, finja estar despreparado; quando próximo, finja estar longe; quando longe, façam acreditar que está próximo". A Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04 (BRASIL 2007, p. 38/48) reforça explicitamente este vínculo:

> A surpresa (...) [m]anifesta-se pela originalidade, audácia nas ações, sigilo, **despistamento**, inovação tecnológica e, sobretudo, pela velocidade de execução das ações e **dissimulação**.

É intrínseco, para o despistamento, o conceito de **operação principal**. Esta é a operação responsável por obter os principais efeitos desejados do esforço militar. As Ações de Despistamento decorrem de uma necessidade de "favorecer" a **operação principal**, aumentando a probabilidade de êxito e diminuindo os riscos desta. A DMN reitera esse entendimento (BRASIL, 2017a, p. 3-2):

> Uma operação pode implicar a execução de operações componentes, conduzidas por parcela da **força principal**, com propósitos que contribuam para o cumprimento da missão. Além disso, há casos em que uma operação é apoiada ou complementada por outros tipos. As operações de apoio são assim denominadas quando conduzidas por forças não integrantes da que executa a **operação principal**.

Quanto à Manobra, sua finalidade é "criar, pela utilização da mobilidade de um conjunto de forças, uma situação favorável para alcançar objetivo[6] estratégico ou tático" (BRASIL 2015, p. 2-7). A Manobra reforça a condição de vantagem obtida pela surpresa em favor da operação principal e permite que os efeitos desejados sejam alcançados com menores riscos e perdas.

Isso é ratificado pela Doutrina Militar de Defesa (BRASIL 2007, p. 40/48):

[5] Acrônimo de Comparação de Poderes Combatentes (BRASIL, 2006, p. 4-23).

[6] Neste ponto, o termo mais preciso seria "efeito desejado".

> A Manobra (...) [e]nfatiza a exploração da **aproximação indireta**, não meramente em termos de mobilidade ou movimento espacial, mas também em termos de oportunidade, iniciativa, liberdade de ação e definição do ponto decisivo de aplicação da força.

A Doutrina de Operações Conjuntas aborda esta questão, ao definir a **aproximação indireta**, no detalhamento das Estratégias Militares (embora o conceito possa ser aplicado nos níveis operacionais e táticos) (BRASIL 2020, 2º Vol., p. 24/393):

> **Aproximação Indireta**: método da estratégia militar, caracterizado pela abordagem do inimigo após tê-lo inquietado, **surpreendido e desequilibrado por uma aproximação imprevista**, levada a efeito por direções diversas por meio da manobra, do envolvimento e dos movimentos rápidos e profundos.

No âmbito da Arte Operacional, a partir das definições básicas e dos princípios mencionados, o despistamento está intrinsecamente relacionado aos três **Fatores Condicionantes**: **Força**, **Espaço** e **Tempo**.

Atuar sobre o **Fator Força** pode ser pensado como demonstrar uma força fraca (despreparada, desatenta, desgastada), ou demonstrar um poder de combate distinto da realidade. Pode considerar também dividir a **Força** do inimigo de forma a obter uma condição vantajosa para os engajamentos da operação principal.

Atuar sobre o **Fator Espaço** pode contemplar induzir a posição de uma força em outra posição do teatro distinta da real ou atrair o adversário para uma posição de forma a favorecer a operação principal, executada em outra área do Teatro de Operações.

Atuar sobre o **Fator Tempo** pode considerar induzir um atraso no aprestamento da própria força ou induzir que a força será empregada em ações sucessivas ao contrário da real manobra com operações simultâneas (e vice-versa), ou retardar as forças adversárias, com o propósito de aprestar os próprios meios para uma operação posterior.

Cabe ainda debater sobre a denominação do **despistamento**. O Exército Brasileiro adota o termo "Operação de Dissimulação"[7]. Desta expressão, há dois aspectos a analisar: a classificação como **ação** ou **operação**, e a palavra **dissimulação**.

Relembrando a distinção entre operações e ações na DMN , temos:

> 3.4 - OPERAÇÕES DE GUERRA NAVAL
> A guerra naval comporta diferentes tipos de operações navais. A classificação reflete o caráter geral de seus propósitos que devem concorrer, de alguma forma, para a execução das tarefas básicas do *Poder Naval* (BRASIL, 2017a, p. 3-2).
> (...)

[7] EB20-MC-10.215 Operações de Dissimulação. 1ª Edição. Brasília, 2014.

> 3.5 - AÇÕES DE GUERRA NAVAL
> As ações de guerra naval correspondem a técnicas, táticas e procedimentos, empregados em uma operação, podendo ser classificadas, segundo o critério dos meios ou do ambiente que caracterizam o esforço principal (BRASIL, 2017a, p. 3-20).

A mudança da denominação do despistamento para **operação** é necessária em face da sua complexidade. Ao longo deste texto, serão apresentados os conceitos e suas relações de forma a justificar o despistamento como uma **operação**, em vez de **ação**. Os casos históricos reforçarão essa necessidade.[8]

Ademais, prefere-se usar **despistamento** em vez de **dissimulação**, em função da maior abrangência daquele e por conta do uso deste termo para nomear uma das técnicas do despistamento.

## 3. REQUISITOS DAS OPERAÇÕES DE DESPISTAMENTO

A publicação norte-americana *JP 3-13.4 Military Deception* (Estados Unidos da América, 2012) estabelece quatro aspectos do despistamento. Pode-se entender estes aspectos como  como **requisitos** (necessidades intrínsecas) das operações de despistamento. Listam-se abaixo os requisitos, acrescentando um quinto relacionado à necessidade.

**Crível** - o despistamento deve ter uma relação com as percepções do inimigo acerca das forças e da missão do comandante. Em outras palavras, o inimigo deve acreditar que aquelas ações que ele percebe são passíveis de serem feitas concretizadas pelas nossas forças e que interferirão com o seu efeito desejado.[9]

**Verificável** – o inimigo deve poder confirmar o despistamento por mais de um sistema de observação ou por mais de uma fonte de informações.

**Consistente** – o despistamento deve ser consistente com a doutrina de emprego das forças do comandante. O planejador deve entender o quanto o inimigo conhece das forças do comandante para criar um despistamento coerente com esse entendimento.

**Exequível** – o inimigo deve entender que as ações envolvidas no despistamento são implementáveis pelas forças do comandante levando-se em conta, não só a capacidade dessas forças, mas também seu emprego no tempo e no espaço. [10]

---

[8] A partir desse ponto, este texto adotará os termos Operação de Despistamento e Operações de Despistamento.

[9] "Confiável" é o termo usado no Manual Operações de Dissimulação do EB. Os demais requisitos são Verificável e Consistente.

[10] O documento do EB utiliza a palavra Executável.

**Necessária** – uma operação de despistamento deve ser formulada para resolver um problema concreto. Caso não tenha sido imposta pelo nível superior, um despistamento deve decorrer de uma necessidade de facilitar a operação principal e aumentar sua probabilidade de êxito. Há "custos" e riscos envolvidos que devem ser sobrepujados pelos efeitos desejados do despistamento.

## 4. MEIOS[11]

Os meios para implementar a operação de despistamento dividem-se entre:

**a) Meios físicos:**
Movimento de forças;
Exercícios e adestramentos;
Equipamentos e dispositivos;
Ações táticas;
Ações logísticas;
Testes e provas.

**b) Meios técnicos** - são técnicas e procedimentos que visam a transmitir informação falsa ou negar a informação ao inimigo:

1) Emissão programada, alteração ou absorção de energia;
2) Emissão ou supressão de odores biológicos ou químicos;
3) Emissão programada de informações por multimídia (rádio, televisão, som, computadores, redes de computadores, telefones celulares do tipo "smart").

**c) Meios administrativos** – incluem recursos, métodos e técnicas destinadas a transmitir informação falsa ou negar evidências orais, documentais ou de outra forma.

## 5. TÁTICAS

O emprego das táticas varia caso a caso, dependendo das circunstâncias e dos recursos disponíveis. Alguns exemplos compreendem:

**a)** Mascarar um aumento de dispositivo ou a movimentação de forças;
**b)** Reforçar os preconceitos e expectativas por parte do inimigo;

[11] Meios, táticas e técnicas citados e detalhados nos itens 3, 4 e 5 são termos traduzidos (tradução livre) de *means*, *tatics* e *techniques,* extraídos da publicação JP 3-13.4, de 2012.

**c)** Distrair a atenção do inimigo para outras ações;

**d)** Sobrecarregar os sistemas de observação e obtenção de informações do inimigo;

**e)** Criar a ilusão de que uma força débil tem atributos de força e capacidade superiores;

**f)** Confundir o inimigo sobre a magnitude, localização e atividades correntes das próprias forças;

**g)** Reduzir a capacidade do inimigo de obter a consciência situacional.

## 6. TÉCNICAS

São quatro as técnicas para implementar uma Operação de Despistamento:[12]

**Finta** - ação **ofensiva** envolvendo **o contato físico** com o inimigo para iludir o inimigo e desviar sua atenção. O Glossário das Forças Armadas MD35-G-01 (BRASIL 2015, p 117/288) registra um significado semelhante nesse verbete "Finta: Ataque secundário, pouco profundo, com o propósito limitado, para iludir o inimigo e desviar sua atenção do ataque principal. Ver AÇÃO DIVERSIONÁRIA e DEMONSTRAÇÃO".

Um exemplo clássico foi a manobra do Almirante japonês Ozawa, que atraiu a 3ª Esquadra do Alte Halsey, na Batalha do Golfo de Leyte (outubro de 1944), deixando as forças do Alte Kinkaid (7ª Esquadra) expostas às demais forças japonesas que ingressavam pelo estreito de São Bernadino (REMS, 2017).

**Demonstração** - operação destinada a iludir o inimigo, por meio de uma exibição de força, em área onde não se procura obter um resultado efetivo, sem, contudo, haver o contato. O propósito é induzir uma ação favorável às forças do comandante. O Glossário das Forças Armadas MD35-G-01 (BRASIL 2015, p 87/288) registra um significado semelhante para esse verbete: "Demonstração - Ação destinada a iludir o inimigo, por meio de uma exibição de força, em área onde não se procura obter uma decisão, sem, contudo, haver o contato".

Um exemplo desta técnica foi o emprego da Força Tarefa Anfíbia da coalização na Operação Tempestade no Deserto (1991), posicionada, no Golfo Pérsico. Para reforçar sua eficácia, o Comandante em Chefe da coalizão (Gen. Schwarzkopf) visitou as forças anfíbias embarcadas, evento amplamente divulgada pela mídia. No primeiro dia da ofensiva terrestre, que ocorreu na extremidade oeste do teatro de operações, o USS Missouri realizou fogos sobre uma ilha a leste da cidade do Kuwait e, ao mesmo tempo, equipes de operações especiais detonaram explosivos nas praias, simulando ações preparatórias para o movimento navio-terra (WRIGHT, 200-?).

[12] As palavras selecionadas são uma tradução livre das palavras *Feints, Demonstrations, Ruses e Displays*, oriundas do documento JP 3-13.4, de 2012.

**Estratagema** – espécie de truque projetado para obter vantagem para as forças do comandante. Caracteriza-se pela deliberada exposição de informação falsa ou duvidosa a ser coletada e processada pelo inimigo. Não há este verbete no Glossário das Forças Armadas.

A operação Tempestade no Deserto também oferece um caso de **estratagema**, integrando ações do nível tático com as ações de nível operacional. O XVIII Corpo de Exército Aerotransportado conduziu um estratagema para mascarar a verdadeira movimentação de suas forças. Cada uma das suas quatro divisões ativou um grupamento de despistamento. Em 13 de fevereiro de 1991, esses grupamentos (com equipes de operações psicológicas, guerra eletrônica e engenharia) atuaram perto da fronteira da Arábia Saudita com o Kuwait. Esses grupamentos simularam um tráfego de comunicação entre as divisões do próprio XVIII Corpo de Exército Aerotransportado. Também foram lançados sobre as unidades iraquianas meio milhão de panfletos de rendição e espalharam-se, nas comunidades sauditas próximas à fronteira, mensagens alertando sobre um ataque iminente iraquiano, vindo do norte (WRIGHT, 200-?).

O clássico episódio do Cavalo de Troia, narrado na Odisseia por Homero, pode ser classificado como um estratagema. A guerra entre gregos e troianos ocorreu em meados de 1250 a.C e estima-se que durou dez anos. Após anos de conflito, os gregos suspenderam o cerco e fingiram que desistiam de tomar a cidade de Troia, retornando às suas embarcações. Deixaram um cavalo de madeira como um presente de honra para os troianos. Entretanto, o cavalo abrigava uma parcela de soldados, que, valendo-se da pouca vigilância do lado interno da muralha, abriu os portões para a invasão grega.

**Dissimulação** – deliberada exibição de forças, capacidades e meios **reais** ou **fictícios**. O Glossário das Forças Armadas MD35-G-01 (BRASIL 2015, p. 92 e 93) apresenta três verbetes relacionados à dissimulação, sendo a primeira semelhante à **camuflagem** e as demais com significados mais próximos ao conceito de **dissimulação** explorado nesse texto.

> DISSIMULAÇÃO - Processo de camuflagem ou medida de defesa aeroespacial passiva que consiste na colocação de materiais de camuflagem, acima, ao lado ou em volta do objeto, de tal modo que o conjunto dê a impressão de ser parte integrante do meio ou do terreno, evitando a detecção do objeto, pela alteração da aparência normal da posição.
>
> DISSIMULAÇÃO ELETRÔNICA - Irradiação de energia eletromagnética, com o propósito de iludir o inimigo, seja pela interpretação do conteúdo das emissões, seja provocando falsas indicações em seus sistemas eletrônicos.
>
> DISSIMULAÇÃO TÁTICA - Conjunto de medidas e ações que procuram iludir o inimigo a respeito de determinada situação ou planos táticos, com o propósito de conduzi-lo a reagir de modo vantajoso para a manobra adversa.

O exemplo clássico é a Operação *Fortitude* executada no âmbito do desembarque na Normandia de 1944. A operação foi dividida em duas: *Fortitude* Norte e *Fortitude* Sul. Ambas envolviam a criação de corpos de exército fictícios, estacionados em Edimburgo (Escócia) e no Sul da Inglaterra, respectivamente. O efeito desejado era fixar as forças alemãs e induzi-los a estimar o Passo de Calais como a cabeça de praia da invasão na França (assalto à Normandia em junho de 1944). Foram usados vários meios: dissimulação física, tráfego simulado e manipulativo, contrainteligência e agentes duplos.

O manual do Exército Brasileiro emprega os seguintes termos e os classifica como táticas: **Projeção de uma tropa de maior valor, Finta, Demonstração e Deslocamentos Furtivos** (BRASIL, 2014). Apenas a Finta e a Demonstração têm conceitos compatíveis ao proposto nesse texto.

Faz-se necessário destacar que um comandante, valendo-se da experiência e criatividade, pode combinar técnicas, táticas e meios, não se restringindo a uma suposta rigidez na divisão dos conceitos até aqui expostos. O importante é atingir os efeitos, atendendo às limitações e restrições. Nesse aspecto, a **arte** vale mais que a **técnica**.

## 7. CUSTOS E RISCOS

Operações de Despistamento têm "custos" e riscos associados. Tomando como base os **Fatores Força**, **Espaço** e **Tempo**, usados na formulação de operações e ações, percebemos que toda operação de despistamento tem um "custo" que se dará em, pelo menos, um dos três fatores.

A operação de despistamento pode "consumir" **Força** ao demandar meios e efetivos para concretizar uma finta ou demonstração. Desta forma, deve-se questionar: o despistamento é **necessário**? A força a cargo da operação principal pode prescindir dos meios e efetivos alocados para o despistamento? Haverá ainda condições, em termos de CPC e capacidades, para implementar a operação principal?

O **Espaço** também representa um custo, uma vez que as opções de manobra ficam limitadas: ora o Comandante deverá adotar um "corredor" para ataque, ou deverá evitar a área escolhida para uma demonstração, ainda que seja para um plano alternativo.

O **Tempo** representa um outro custo, em face da necessidade de que os efeitos desejados do despistamento devam ser atingidos antes de empreender a operação principal, atrasando esta operação. Uma possibilidade ao atraso seria a sincronização da operação de despistamento com a operação principal. O custo Tempo pode ocorrer pelos impactos mútuos que uma operação causaria sobre a outra a fim de manter a sincronização.

A questão do risco é mais complexa e merece um estudo mais apurado. Há dois riscos relevantes decorrentes da adoção de uma operação de despistamento. O primeiro refere-se à possibilidade de o **decisor inimigo** interpretar o despistamento como uma ação de fato, **mas não adotar** o comportamento desejado. O segundo risco (mais perigoso) está relacionado ao **decisor inimigo** constatar que está sendo implementada uma operação de despistamento e conseguir concentrar suas forças em contraposição à operação principal, ganhando vantagens em termos de Força, Espaço e Tempo, com severos impactos para as forças do comandante.

Considerando que há custos e riscos, cabe indagar: os benefícios do despistamento compensam esses custos e riscos? A análise de custo-benefício é um elemento central para analisar a implementação de uma operação de despistamento. Esta não deve ser uma resposta pré-planejada, mas sim uma resposta a um desafio específico e circunstancial. As provas de **aceitabilidade** dos processos de planejamento devem esgotar ao máximo a análise dos "custos", riscos e dos benefícios estimados.

Nesse ponto é importante destacar que a operação de despistamento e a operação principal são submetidas às provas de aceitabilidade ao longo dos processos de planejamento. Entretanto, a necessidade da implementação da operação de despistamento decorrerá da prova de aceitabilidade da operação principal.

## 8. O DESPISTAMENTO NO PLANEJAMENTO MILITAR

Os métodos de planejamento militar (PPM e PPC) não detalham como as operações de despistamento são formuladas nem testadas. Contudo, há fundamentos e conceitos em ambos os métodos, que propiciam uma formulação de proposta para tal.

Relembrando o processo de formulação de Linha de Ação Preliminar (LAP) no PPM (BRASIL, 2006), temos:

> **1° passo** - Transcrever as suas Tarefas e seus efeitos desejados;
> **2° passo** – Considerar todos os seus Objetivos (Principais e Eventuais), estabelecidos na Fase 1 (Análise da Missão);
> **3° passo** - Determinar todas as ações específicas que poderão ser executadas pela sua Força, ou grupamentos desta, "em relação a" ou "contra" esses Objetivos, visando à obtenção do(s) seu(s) Efeito(s) Desejado(s) (...);
> **4° passo** - Analisar as ações acima, levando em consideração as limitações de qualquer natureza, observadas por ocasião do estudo das Fases anteriores, de modo a delimitar ou eliminar as ações que não devam ou não possam ser executadas parcial ou totalmente, ou a estabelecer uma sequência para a execução dessas ações (...);

> **5° passo** - Estabelecer as operações ou ações militares que podem ser implementadas para a consecução das ações que foram mantidas. (...);
> **6° passo** - Finalmente, formular as LAP, considerando as possíveis combinações das operações anteriormente estabelecidas.

A natureza cartesiana do PPM delimita as "condições de contorno" desta formulação e não permite a inclusão de operações de despistamento nessa etapa do processo. Uma exceção seria admissível caso a Operação de Despistamento fosse imposta pelo comandante superior, expressa em forma de tarefa ou de instruções especiais.

O PPC, de forma semelhante, não oferece subsídio para a elaboração de um despistamento ao longo da elaboração da Linha de Ação (BRASIL, 2020 2º Vol., p. 59/393). Isso se deve a:

a) uma operação de despistamento acarreta "custos" e riscos difíceis de vislumbrar durante a formulação de uma LAP.

b) não se pode prescindir de analisar o inimigo para planejar a operação de despistamento. O PPM induz a esse raciocínio, quando detalha os aspectos do **Confronto** (BRASIL, 2006, p. 4-43):

> Até agora as ações do Comandante e as do inimigo que afetam a Missão (PI) foram consideradas individualmente, ou seja, enquanto se analisavam as ações de um, as do outro não eram cogitadas. No Confronto, realiza-se uma análise dinâmica, na qual cada ação é considerada como uma variável independente interagindo com outras, simultânea ou sucessivamente.

A operação de despistamento é uma atividade focada no inimigo e no seu processo decisório. Depende de **criatividade** e **experiência**, que estão além do processo rígido de formulação de LAP. Desta forma, o melhor estágio para considerar a inclusão de uma operação de despistamento é o **Confronto**. O Confronto é a oportunidade para que as Linhas de Ação (LA) se tornem mais dinâmicas, prevejam-se as oportunidades de apoio mútuo, e antevejam-se as instruções e medidas de coordenação com as Forças Amigas (BRASIL, 2006, p 4-44).

> Da análise de cada Confronto, podem ser tiradas conclusões quanto à capacidade do inimigo em se opor a cada LA, às perdas prováveis, à necessidade de subdividir as Forças, à conveniência de **prever ações alternativas**, ao grau de eficiência da LA à medida que ela cumpre a Missão, aos aspectos relacionados com o tempo etc.

Deve-se destacar que a inclusão de uma operação de despistamento na Linha de Ação exige a recondução das provas de AEA para o conjunto **operação principal** e **operação de despistamento**, em face da relevância das limitações ao planejamento (prova de adequabilidade), e dos riscos e "custos" (prova de aceitabilidade).

Um outro aspecto relevante é que a **Decisão** do Comandante dá-se com base no aperfeiçoamento de uma das LA. Cada LA representa uma **manobra** única e completa que se propõe a atingir o efeito desejado da **Missão**. Desta forma, aquelas ações listadas nas LA que não foram selecionadas como Decisão são os primeiros subsídios para uma operação de despistamento, uma vez que, ao passarem pelas provas de AEA, tendem a atender aos quatro primeiros requisitos: Crível, Verificável, Consistente e Exequível.

## 9. CRITÉRIOS DE VALIDAÇÃO

Operações de Despistamento englobam aspectos e peculiaridades de verificação, vistas também como **critérios de validação**, que devem ser apreciados na prova de adequabilidade da própria Operação de Despistamento:[13]

• **Foco** – deve ser direcionada ao decisor inimigo. Os sistemas de inteligência, reconhecimento e vigilância do inimigo não são o foco;

• **Efeitos Desejado** – devem ser ações específicas verificáveis, não apenas levar o decisor inimigo a acreditar em determinada informação;

• **Planejamento e Controle Centralizados** – evitar a interferência mútua, ainda que a execução possa ser descentralizada, com diversos meios e forças atuando de forma sincronizada;

• **Segurança** – requer a proteção das informações, a compartimentação de dados e a seleção dos militares envolvidos. Medidas ativas de segurança devem ser implementadas;

• **Oportunidade** – requer o criterioso estudo do tempo e exploração da ocasião. Deve-se conhecer as características do ciclo OODA do inimigo para que se gerem os efeitos desejados nos momentos precisos; e

• **Integração** – deve ser totalmente integrada à operação principal.

## 10. A IMPLEMENTAÇÃO DA OPERAÇÃO DE DESPISTAMENTO

Além das considerações de custo-benefício, seis importantes aspectos devem permear a inclusão de uma operação de despistamento em uma manobra:

a) seu efeito desejado deve estar focado no comportamento do inimigo;

b) esse comportamento deve ser avaliado e medido, para se concluir sobre a eficácia do despistamento enquanto ele é implementado;

[13] O Manual do EB denomina estes aspectos de Princípios. Por entender que os são necessidades e aspectos de "verificação", optou-se por denominá-los "critérios de validação".

c) o risco de o decisor inimigo tomar uma ação distinta dos efeitos desejados, ainda que não tenha "desvendado" o despistamento;[14]

d) o risco de o despistamento ser "desvendado", situação na qual **o inimigo poderá inverter a exploração da surpresa**;

e) os efeitos do despistamento têm duração limitada; e

f) os riscos de violações de limitações ao planejamento e preceitos do DICA.

O primeiro aspecto é intimamente ligado ao benefício que o despistamento pode conferir à operação principal. Este "benefício" deve ser definido em forma de ação concreta a ser empreendida por parte do **inimigo**. Assim, deve-se estimar os efeitos concretos usando os Fatores: fixar uma brigada, divertir um batalhão, retardar uma força-tarefa anfíbia para a região Alfa, Bravo, por X dias, semanas etc.

O segundo aspecto, decorrente do primeiro, refere-se à observação e à mensuração do comportamento do inimigo. Este comportamento será analisado por meio de indicadores de eficácia, vinculados aos efeitos desejados do despistamento. Estes indicadores devem estar relacionados a um **Ponto Decisivo**. Em face do caráter crítico do despistamento, sugere-se formular um **Ponto Decisivo exclusivo** para a operação de despistamento. Desta feita, devem ser estabelecidos Necessidades de Inteligência, relatos, SITREPs de esclarecimento e operações de informações dedicados ao acompanhamento dos efeitos desejados do despistamento. Relembrando o conceito,

> 4.5.1 Um Ponto Decisivo (PD) representa uma condição sem a qual não se progride na Operação/Campanha. Pode ser relacionado a um local, evento-chave específico, sistema crítico ou função que permite aos comandantes obter uma vantagem relevante sobre o inimigo e influenciar decisivamente o resultado final da Operação/Campanha (BRASIL, 2020 2º Vol., p 208/393).

O terceiro e quarto aspectos acarretam uma necessidade de estabelecer uma **Variante antecedida por um Ponto de Decisão** para a Operação de Despistamento. Caso o decisor inimigo não altere o comportamento das suas forças em favor da operação principal do comandante ou descubra a real natureza do despistamento, o comandante deve implementar um plano alternativo previamente planejado, constituindo uma **variante**. Esta variante pode levar a um novo PD ou a um PD preexistente. A Doutrina de Operações Conjuntas prevê:

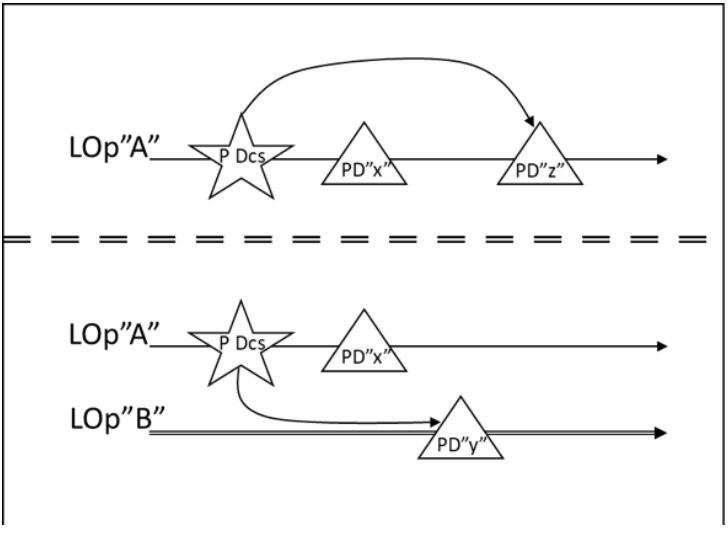
> 4.7 Ponto de Decisão (P Dcs)
> É o ponto no qual se espera que o Comandante tome uma **decisão crítica concernente ao andamento da operação/campanha. Pode estar relacionado a uma variante** ou à transição de fases em uma

[14] Neste caso e no seguinte, o risco aparece como um efeito colateral indesejado da operação de despistamento.

> operação/campanha. Mais de um Ponto de Decisão pode ser identificado durante a fase de planejamento e se torna um elemento-chave para o Comandante durante a fase de execução (BRASIL, 2020 2º Vol., p 209/393).
> (...)
> 4.11 Variante
> As variantes são opções ao plano básico e podem incluir mudanças de prioridades e de organização de unidades na estrutura de comando ou na própria natureza da operação. Por propiciarem flexibilidade ao **antecipar situações que poderiam alterar o plano básico**, as variantes normalmente são decisivas para o resultado da operação geral, pois permitem atuar mais rapidamente do que o adversário para **explorar uma situação resultante (emergente) da situação operacional**. Uma variante, em essência, consiste em uma rota diferente para chegar ao mesmo EFD Op da operação em desenvolvimento (BRASIL, 2020 2º Vol., p 211/393).

A Figura 1 abaixo apresenta dois exemplos de um extrato de desenho operacional com os pontos de decisão, pontos decisivos e variantes.

**Figura 1**. Extrato de um desenho operacional.




Legenda:
P Dcs – Ponto de Decisão
PD – Ponto Decisivo
PD "x" – PD exclusivamente estabelecido para a Op Despistamento

O quinto aspecto recebe pouca atenção, mas deve ser analisado com precisão. Em um determinado instante, o inimigo perceberá que está sendo "enganado" - isso é inevitável. A intenção de quem implementa a operação de despistamento é fazer com que os efeitos se prolonguem no tempo justo e necessário para beneficiar a operação principal. A antecipação desnecessária das ações de uma operação de despistamento pode facilitar ao inimigo no esforço de "desvendar" o despistamento. De forma semelhante ou ainda pior, o atraso pode ser desastroso para todas as forças do comandante.

O sexto aspecto será debatido na próxima seção.

## 11. OS LIMITES DO DESPISTAMENTO

Além dos perigos e riscos apontados, há um risco de consequências significativas para todos os níveis de condução da guerra: a possibilidade de violar o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA).

O Manual de Direito Internacional Aplicado às Operações Navais (EMA-135) aborda as intercorrências entre o despistamento e o DICA:

> O Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA) permite que se despiste o inimigo por meio de estratagemas (ou artifícios de guerra), de modo a impedi-lo de tomar a iniciativa ou induzi-lo a agir imprudentemente ou mesmo induzi-lo ao erro, contanto que os artifícios empregados não violem as regras do DICA (BRASIL, 2017b, p. 13-1).

Este mesmo manual especifica algumas medidas proibidas:

> Constituem perfídia os atos que apelem à boa-fé de um adversário, com a intenção de enganá-lo, fazendo-o crer que tem o direito de receber ou a obrigação de assegurar a proteção prevista pelas regras de direito internacional aplicáveis nos conflitos armados. São exemplo de perfídia os seguintes atos:
> a) simular intenção de negociar a coberto da bandeira de trégua, ou simular rendição;
> b) simular uma incapacidade causada por ferimentos ou enfermidade;
> c) simular o estatuto de civil ou de não combatente; e
> d) simular o estatuto protegido utilizando sinais, emblemas ou uniformes das Nações Unidas, de Estados neutros ou de outros Estados não Partes em conflito (BRASIL, 2017b, p. 13-1).

Desta forma, a análise dos aspectos jurídicos do despistamento revela-se tão importante quanto às questões técnicas e táticas, uma vez que os efeitos colaterais indesejados de um despistamento exitoso no nível tático pode cobrar graves custos geopolíticos.

## 12. CONCLUSÃO

O despistamento é, hoje, uma ação de guerra naval que carece de instruções e literatura de apoio. Dada sua importância, complexidade e variável magnitude propõe-se que seja elevada à categoria de operação de guerra naval. Daí, deve-se examinar seus aspectos iniciando pela intenção de empregar este tipo de operação.

O efeito desejado da operação de despistamento deve ser preciso e devem ser estabelecidos os parâmetros para verificar sua eficácia: indicadores associados a um Ponto de Decisão, Ponto Decisivo.

Há riscos envolvidos no despistamento. Este ponto é crítico. Caso o inimigo não atue conforme o desejado ou "desvende" o despistamento, as forças do comandante estarão em perigo. Não pode haver improviso. Deve ser previsto um plano alternativo que comporá o Conceito da Operação.

Outro risco é a probabilidade de infringir um preceito do DICA e atrair outros atores geopolíticos para o problema militar, ou ainda sofrer pressões contra a estabilidade de uma coalização.

Uma operação de despistamento decorre de uma **necessidade**. A não ser que seja imposta por autoridade superior, um comandante de força deve sopesar muitos elementos antes de implementar uma operação dessa natureza. Um resultado desfavorável de uma determinada operação estimado no **confronto** pode ensejar a formulação de uma operação de despistamento.

Reuniram-se elementos visam a integrar e detalhar os aspectos em torno do despistamento, seus parâmetros de planejamento e as interligações com os processos de planejamento em uso. Com esses elementos organizados, espera-se que possa ser possível sistematizar o emprego do despistamento e, eventualmente, subsidiar um manual para a MB.

## REFERÊNCIAS

BASSFORD, Christopher. Teaching the Clausewitzian Trinity. Disponível em: https://www.clausewitz.com/readings/Bassford/Trinity/TrinityTeachingNote.htm. Acesso em 5 Abr 2022.

BRASIL, 1987. Decreto nº 95.480, de 13 de dezembro de 1987. Ordenança Geral para o Serviço da Armada. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-95480-13-dezembro-1987-446244-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 5 Abr 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD30-M-01 - Doutrina de Operações Conjuntas, 2º Volume. 1. ed. Brasília, 2020.

BRASIL.Marinha do Brasil. EMA-331 - Manual de Planejamento Operativo da Marinha, 1º Volume. Brasília, 2006.

Carl von Clausewitz. In: Encyclopædia Britannica. Disponível em:https://www.britannica.com/biography/Carl-von-Clausewitz. Acesso em: 4 abr. 2022.

CLAUSEWITZ, C. On War, ed. and trans. Michael E. Howard and Peter Paret Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 89. apud COLE, Brian. Clausewitz's Wondrous Yet Paradoxical Trinity. Joint Force Quarterly (JFQ). Washington (EUA), v. 96, p. 42-49, 1º trim. 2020. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-96/JFQ-96_42- 49_Cole.pdf?ver=2020-02-07-150502-163. Acesso em: 5 Abr 2022.

DORATIOTO, Francisco. Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

ECHEVARRIA, A. J. "Reining in" the center of gravity concept. Air and Space Power Journal, v. 17, n. 2, p. 87-96, 2003 apud MARINHO, Cléber. O centro de gravidade nos conflitos armados: origem, abordagens contemporâneas e suas contribuições para as operações conjuntas, 2019.. Disponível em: https://www.airuniversity.af.edu/ASPJ/Archived-Editions/. Acesso em: 12 maio 2019.

Estados Unidos da América. Operation Plan 29-42. 1942. Disponível em: https://www.ibiblio.org/hyperwar/NHC/NewPDFs/USN/Action%20reports/CINCPAC.Ops.Plan.29-42.Defense.Midway.1942-06.pdf Acesso em: 15 Abr 2021.

Estados Unidos da América. Joint Publication 5-0 Joint Planning. 2020. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp5_0pdf?ver=ztDG06paGvpQRrLxThNZUw%3d%3d. Acesso em: 15 Abr 2021.

EIKMEIER, D. C. Let´s fix or kill the Center of Gravity concept. Joint Force Quarterly (JFQ), n.83, p. 109-115, 2016 apud MARINHO, Cléber. O centro de gravidade nos conflitos armados: origem, abordagens contemporâneas e suas contribuições para as operações conjuntas, 2019. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Media/News/Article/969689/lets-fix-or-kill-the-center-of-gravityconcept/. Acesso em: 11 maio 2019.

MARINHO, Cléber. O centro de gravidade nos conflitos armados: origem, abordagens contemporâneas e suas contribuições para as operações conjuntas, 2019. Dissertação (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) - Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro - RJ, 2019.

PALMER, Gregory. The Macnamara Strategy and the Vietnam war: Program budgeting in Pentago, 1960-1968 (West Point, Connecticut: Greenwood Press, 1978), pages 5 -131 apud SUMMERS JR, Harry. On Strategy: the Vietnam war in context. Carlisle Barracks (Estados Unidos): US Army College, 1981.

Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte. Allied Joint Publication-5 Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations. 2019 Disponível em: https://www.gov.uk/government/publications/allied-joint-publication-ajp-05a-allied-joint-doctrine-for-the-planning-of-operations.Acesso em: 15 Abr 2021.

RUSSELL, Bertrand. História da filosofia ocidental. Livro 3 - A filosofia moderna. Rio de Janeiro: Nova Frontera, 2015.

SOBEL, Dava. A filha de Galileu. Rio de Janeiro: Companhia das Letras; 2000. SUMMERS JR, Harry. On Strategy: the Vietnam war in context. Carlisle Barracks (Estados Unidos): US Army College, 1981.

TARNAS, Richard. A epopéia do pensamento ocidental. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 2001, 588 p. VEGO, Milan. Schwerpunkt mistranslated from german - misunderstood in english. Military Review, Jan-Fev 2007, 2007. p. 101-109. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20070228_art014.pdf. Acesso em: 4 de abr. 2022.

VEGO, Milan. On Operational Art. Strategos - scientific journal of the Croatian Defence Academy, Vol. 1 No. 1, 2017. p. 15 a p. 39. Disponível em: https://hrcak.srce.hr/file/280583. Acesso em: 4 de abr. 2022.

# O BRASIL, OS PAÍSES DA COSTA OESTE AFRICANA E A SEGURANÇA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL:

## DESAFIOS E OPORTUNIDADES NO GOLFO DA GUINÉ PARA A MARINHA DO BRASIL

*Sérgio Blanco Ozório*

## RESUMO

A crescente exploração de recursos naturais nos Estados da costa ocidental africana induziu investimentos estrangeiros que impactaram no desenvolvimento das atividades marítimas naquela porção do oceano Atlântico. Na região do Golfo da Guiné, as ameaças à segurança marítima observadas, com destaque à pirataria, atraíam a atenção da comunidade internacional, que passou a elaborar estratégias visando instaurar a "Boa Ordem no Mar", termo adotado por Geoffrey Till. O conceito de segurança marítima possui diferentes abordagens, incorporando as noções de *Maritime Safety* e *Maritime Security* relacionadas às perspectivas e interesses de cada análise. Tais abordagens refletem no conteúdo das estratégias de segurança marítima elaboradas pelos diversos atores para mobilizar suas capacidades em prol da defesa de seus interesses. O Golfo da Guiné está situado no entorno estratégico do Brasil, razão que justifica o interesse da Marinha do Brasil em desenvolver estratégias próprias de atuação na região. Nesse sentido, a análise das diversas estratégias implementadas para a segurança marítima no Golfo da Guiné, em especial de Estados dotados de reconhecido Poder Naval, mas também de Organizações Regionais e internacionais, possibilita a identificação de desafios e oportunidades para aprimoramento da estratégia naval brasileira. Portanto, torna-se relevante identificar nos documentos que condicionam o planejamento estratégico da Marinha do Brasil, os objetivos associados à sua atuação, de maneira a elaborar uma proposição de ação coerente com as capacidades e o interesse nacional.

**Palavras-chave:** Segurança Marítima, Estratégia, Marinha do Brasil, Golfo da Guiné.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Estados do Golfo da Guiné 119
Figura 2 - Estados do entorno estratégico brasileiro 119
Figura 3 - Amazônia Azul® 120
Figura 4 - Matriz de Segurança Marítima segundo Christian Bueger 121
Figura 5- Dimensões da Segurança Marítima segundo João Piedade 122
Figura 6 - Abordagem Complexa da Segurança Marítima segundo André Beirão. 123
Figura 7 - Abordagem Convergente da Segurança Marítima segundo André Beirão 124
Figura 8 - Abordagem Divergente da Segurança Marítima segundo André Beirão 124
Figura 9 - Proposta para delimitação da Segurança Marítima no Atlântico Sul de Beirão 125
Figura 10 - Representação das definições negativas de Segurança Marítima segundo Dirk Siebels 125
Figura 11 - Representação das definições positivas de Segurança Marítima segundo Dirk Siebels 126
Figura 12 - Os atributos do mar e as ameaças à Boa Ordem no Mar segundo Geoffrey Till 126
Figura 13 - As ameaças ao transporte marítimo segundo Geoffrey Till 127
Figura 14 - Projeção das vinte maiores cidades em 2030 127
Figura 15 - As principais rotas do tráfego marítimo internacional 128
Figura 16 - Investimentos chineses em portos da região do Golfo da Guiné 128
Figura 17 - Projeção do número de infraestruturas críticas em 2030 129
Figura 18 - Projeção que prevê o Atlântico Sul como área de tensões até 2030 129
Figura 19 - Acordos de cooperação realizados em três das áreas mais afetadas pelas ameaças 130
Figura 20 - Concentração de casos de roubo armado no mar no Delta do Niger 130
Figura 21 - Rotas de cocaína e heroína 2014-2018 131

Figura 22 - Exemplo da Presença dos Estados Unidos da América no Golfo da Guiné 131
Figura 23 - Distribuição de Zonas Marítimas da França 132
Figura 24 - Forças militares da França no Golfo da Guiné 132
Figura 25 - Estrutura de coordenação da Arquitetura de Iaundê 133
Figura 26 - A arquitetura de Iaundê 133
Figura 27 - Blocos de exploração de petróleo e gás na Amazônia Azul® 134
Figura 28 - Áreas de relevante interesse mineral 135
Figura 29 - A elevação do Rio Grande 136
Figura 30 - Cabos submarinos do Atlântico Sul 136
Figura 31 - O tráfego na Linha de Comunicação Marítima que conecta o Brasil ao Golfo da Guiné 137
Figura 32 - A Marinha do Brasil junto às Marinhas e Guardas Costeiras da Costa Oeste Africana 138
Gráfico 1 - Ataques piratas e de roubo armado reportados, por regiões, em 2019 139
Gráfico 2 - Expansão dos crimes de sequestro de tripulantes pelos Estados 139
Gráfico 3 - Tendência de crescimento do transporte marítimo mundial 1985 - 2040 140

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGNU - Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas
AIM 2050 - Estratégia Marítima Integrada Africana para 2050
AJB - Águas jurisdicionais brasileiras
AJE - Águas jurisdicionais dos Estados
CEDEAO - Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CISMAR - Centro Integrado de Segurança Marítima da MB
CLPC - Comissão de Limites da Plataforma Continental
CCMM - Centros de coordenação marítima multinacional
CNUDM - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982
COMN - Centros de operações marítimas nacionais
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRESMAC - Centro de Segurança Marítima da África Central
CRESMAO - Centro de Segurança Marítima da África Ocidental
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas.
ECCAS - Comunidade Econômica dos Estados da África Central
EIMS - Estratégia Marítima Integrada da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
END - Estratégia Nacional de Defesa
EUA - Estados Unidos da América
FFAA - Forças Armadas
FOGG - Grupo de Amigos do Golfo da Guiné
GoG - Golfo da Guiné
ICC - Centro de Inter-regional de Coordenação
IMB - Bureau Marítimo Internacional
IMO - Organização Marítima Internacional
INN - Ilegal, não reportada e não declarada
LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional
LCM - Linhas de Comunicações Marítimas
LRIT - Long-Range Identification and Tracking
MB - Marinha do Brasil
MD - Ministério da Defesa
MRE - Ministério das Relações Exteriores
MT -Mar Territorial
NVC - Mecanismo de cooperação naval voluntária
OBNAV - Objetivos Navais
OMAOC - Organização Marítima da África Ocidental
OND - Objetivo Nacional de Defesa

ONU - Organização das Nações Unidas
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PC - Plataforma Continental
PDN - Política de Defesa Nacional
PEM - Plano Estratégico da Marinha
PMN - Política Marítima Nacional
PND - Política Nacional de Defesa
RDC - República Democrática do Congo
SisGAAz - Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul®
SISTRAM - Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo
TM - Tráfego Marítimo
UA - União Africana
UE - União Europeia
UNCTAD - Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNOCA - Escritório das Nações Unidas para a África Central
UNODC - Escritório da Organização das Nações Unidas para Drogas e Crime
UNOWA - Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental
YCoC - Código de Conduta de Iaundê
ZEE - Zona econômica exclusiva
ZOPACAS - Zona de paz e de cooperação do Atlântico Sul

# INTRODUÇÃO

Na segunda década do século XXI, a África apresentou taxas de crescimento econômico acima da média mundial, como resultado da exportação de recursos naturais e de investimentos estrangeiros[1]. Seguindo tendência contrária ao restante do mundo, houve um aumento considerável nos fluxos de investimentos diretos para o continente, puxado pela crescente demanda por recursos naturais[2].

Tal demanda é decorrente da expansão mundial das atividades humanas, consequência do crescimento populacional e econômico, o que leva os Estados a procurar ampliar os seus acessos às reservas de recursos necessários ao seu desenvolvimento nacional.

Enquanto os Estados procuram se integrar às cadeias globais de comércio, a globalização[3] os conduziu a uma situação de interdependência, em que a manutenção de suas redes de fornecimento se torna cada vez mais importante para a sua sobrevivência econômica.

Nesse contexto, produtos que compõem as matrizes energéticas necessárias ao desenvolvimento dos Estados, como o petróleo, gás e todos os demais minérios e minerais necessários à ampliação das infraestruturas, e às indústrias de beneficiamento, passaram a ser alvo de cobiça[4] pelos que detêm o conhecimento e a capacidade para sua exploração e beneficiamento.

Portanto, empresas transnacionais de Estados que detêm tecnologias e recursos financeiros para exploração e comercialização dos recursos naturais, deixam os limites de seus Estados em busca de novas jazidas, fazendo acordos junto a governos africanos que não detêm tais tecnologias e recursos financeiros para explorar novas jazidas[5].

No mar, as tecnologias modernas de exploração de hidrocarbonetos e outros minérios levaram a ampliação das reservas potenciais dos Estados onde elas se encontravam, e permitiram a ampliação da Economia Azul[6], gerando riqueza para os envolvidos. Na costa oeste africana[7] não foi diferente. Alguns países como a Nigéria e Angola, que há anos já exploravam suas reservas de petróleo, tiveram oportunidade de ampliá-las, e aumentar as suas produções. Os demais Estados da região passaram a

---

1 Fonte: Banco de Desenvolvimento da África: Perspectivas Econômicas em África 2018. Disponível em: < https//afdb.org/fileadmin/uploads/Documents/Publications/Perspectivas_Economicas_em_africa_2018.pdf>. Acesso em 7 jun. 2020.

2 Fonte: Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD): *World Investment* 2019. Disponível em: <https://unctad.org/en.PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf>. Acesso em 08 jun. 2020.

3 Vide GLOSSÁRIO, p. 104.

4 PENNA FILHO, 2018, p.504.

5 VIZENTINI, 2018, p.357

6 Vide GLOSSÁRIO, p. 104.

7 Vide GLOSSÁRIO, p. 103.

efetuar levantamentos em suas águas jurisdicionais[8] em busca dos recursos necessários ao seu desenvolvimento. Foram perceptíveis os avanços resultantes do favorável crescimento econômico[9] decorrentes dos investimentos externos nesses países.

No entanto, desafios socioeconômicos, disputas étnico-religiosas, e um ambiente de disputas, que se caracteriza por assimetrias de poder, geram tensões e instabilidades. Esse ambiente complexo, que se estende ao mar, é onde as ameaças à segurança marítima[10] se propagaram com persistência. A prática de crimes nas águas jurisdicionais dos Estados (AJE) e, em águas que transcendem às jurisdições dos Estados[11], passou a afetar negativamente as Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) junto à costa oeste africana, e em decorrência à Economia Azul.

Além disso, os governos dos Estados africanos situados no litoral do Atlântico Sul[12] enfrentam problemas como: extrema pobreza e desnutrição; doenças causadas pela falta de saneamento básico; ideologias que levam ao terrorismo; e disputas políticas por poder, que podem levar a conflitos localizados, ameaçando a segurança das sociedades locais.

No Golfo da Guiné (GoG), cujos estados podem ser visualizados na FIG. 1, há incidência de crimes no mar, como a pirataria e roubo armado contra navios ameaça a segurança de navios e instalações marítimas.

Em um ambiente globalizado, caracterizado pela interdependência dos mercados, tais ameaças afetam a todos que dependem da Economia Azul naquela região[13].

Assim, nos últimos anos, diversos atores Estatais e não Estatais que possuem interesses na região do GoG implementam ações para reduzir os crimes recorrentes naquela região. No entanto, até o presente, apesar dos esforços depreendidos, essas ações têm se mostrado insuficientes e a criminalidade marítima está em expansão[14] naquela região.

---

8 Vide GLOSSÁRIO, p. 102.

9 Fonte: Banco de Desenvolvimento da África: Perspectivas Econômicas em África 2020. Disponível em: <https//afdb.org/en/documents/perspectivas-economicas-em-africa-2020 >. Acesso em 09 jun. 2020.

10 É importante apresentar neste ponto que não há um consenso sobre a definição de "segurança marítima" (FIGEIREDO;MONTEIRO, 2015), e o conceito será abordado com maior detalhamento no aprofundamento do referencial teórico no capítulo 2.

11 Como exemplo pode ser citado o Alto Mar, nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982 (CNUDM), que no seu artigo 86 dispõe ser aplicável à todas as partes do mar, que não incluem a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), o Mar Territorial (MT), as águas interiores de um Estado, e as águas arquipelágicas de um Estado arquipélago (BRASIL, 1990). Vide GLOSSÁRIO, p. 102, p. 105 e p. 107.

12 Vide GLOSSÁRIO, p. 103.

13 Segundo a secretária executiva da Comissão do GoG, Sra. Florentina Adenike Ukonga, em matéria de 05 de fev. de 2019. Disponível em:<https://news.un.org/pt/story/2019/02/1658501>. Acesso em 10 jun. 2020.

14 Segundo o ex Diretor executivo do Escritório da Organização das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), Sr. Yuri Fedotov, em matéria de 5 de fevereiro de 2020.

Consequentemente, a segurança marítima no GoG é abordada nas estratégias marítimas de Estados extrarregionais que detêm reconhecidas capacidades navais, como a França, a Espanha e o Reino Unido. Da mesma forma, os Estados da região, motivados por Organismos Internacionais, coordenam suas Estratégias.

O GoG está contido na principal região de interesse estratégico para o Brasil. Em 2005, a Política de Defesa Nacional (PDN) definiu pela primeira vez, o Entorno Estratégico Brasileiro[15] incluindo a América do Sul, o Atlântico Sul e os países lindeiros da costa oeste africana, que podem ser visualizados na FIG. 2.

A proposta de atualização da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional[16] (LBDN) foi entregue pelo Ministério da Defesa (MD) ao Congresso Nacional, em julho de 2020[17]. Trata-se de atualização prevista em Lei Complementar destes documentos, condicionantes ao planejamento estratégico da defesa nacional, com vistas a adaptá-lo aos novos desafios e às oportunidades visualizadas[18].

Da mesma forma, a Marinha do Brasil (MB) revisa de maneira contínua o Plano Estratégico da Marinha[19] (PEM), com o propósito de aprimorar o seu planejamento estratégico.

Portanto, é importante identificar nas estratégias adotadas por outros atores interessados na ampliação da segurança marítima no GoG medidas que, aplicadas à Estratégia Naval Brasileira, contribuiriam de modo eficaz para a consecução dos objetivos nacionais brasileiros.

O objeto de estudo desta Tese é analisar a aplicação de diferentes estratégias de segurança marítima no enfrentamento às ameaças na região do GoG.

A relevância deste trabalho está na possibilidade do aperfeiçoamento da Estratégia Naval Brasileira, fruto dos resultados identificados em diferentes estratégias de segurança marítima aplicadas contra as ameaças na região do GoG, o que pode indiretamente conduzir à ampliação da segurança marítima na Amazônia Azul®[20], representada na FIG. 3.

A Tese tem como objetivo geral identificar desafios e deduzir oportunidades que possam vir a ser de utilidade para o aprimoramento da Estratégia Naval Brasileira no enfrentamento às questões relacionadas com a

Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1658501>. Acesso em 10 jun. 2020.

15 Vide GLOSSÁRIO, p. 104.

16 Vide GLOSSÁRIO, p. 105.

17 Disponível em:<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/poder-executivo-entrega-atualizacoes-da-pnd-end-e-lbdn-ao-congresso-nacional>. Acesso em 20 jul. 2020.

18 Um exemplo da evolução conceitual pode ser observada no aperfeiçoamento da definição do Entorno Estratégico Brasileiro. Vide GLOSSÁRIO, p. 104.

19 Vide GLOSSÁRIO, p. 106.

20 Vide GLOSSÁRIO, p. 102.

segurança marítima no Atlântico Sul, no espaço temporal de 2008 a 2020, a partir de um processo de análise de distintas abordagens de aplicação de estratégias de segurança marítima por diferentes atores que possuem interesses na região do GoG.

No cumprimento do objetivo geral, utilizar-se-ão como referencial teórico conceitos da Estratégia Marítima relativos à Segurança Marítima, em especial aqueles que conduzam à noção de uma Boa Ordem no Mar[21], presente na obra *Sea Power*: *a guide for the twenty first century*, de Geoffrey Till[22].

Os seguintes objetivos específicos foram definidos:

– identificar as ameaças à segurança marítima no GoG,

– analisar as diferentes estratégias marítimas para o GoG,

– identificar os condicionantes e descrever como é implementada a estratégia da MB para o GoG, e

– identificar desafios e oportunidades para o planejamento estratégico da MB.

Para a organização por capítulos, seguiu-se a ordem do pensamento dedutivo utilizada para elaboração dos objetivos específicos de forma que, ao seu cumprimento se obteve a fundamentação necessária para a obtenção do objetivo geral do trabalho. Assim, foi adotada a seguinte distribuição:

a) o primeiro capítulo apresenta como será estruturado o raciocínio, apresentando uma introdução que relata o problema, a justificativa, a relevância do trabalho, o objeto de estudo, o objetivo geral, e os específicos que foram alcançados em cada etapa do desenvolvimento;

b) o segundo capítulo identifica os diferentes conceitos aplicados à segurança marítima, as ameaças à segurança marítima, e as ameaças observadas no GoG;

c) o terceiro capítulo analisa as estratégias de segurança marítima que são adotadas pelas marinhas da Espanha, do Reino Unido e da França, e pelas marinhas e guardas costeiras dos Estados do GoG, e suas diferentes abordagens conceituais, observando quais os aspectos relevantes das estratégias de segurança marítima desses atores;

d) o quarto capítulo identifica os principais condicionantes da Estratégia Naval Brasileira para a atuação da MB no GoG e descreve como é implementada a atuação da MB em prol da segurança marítima naquela região; e

e) o quinto capítulo conclui o trabalho identificando as oportunidades e desafios para o planejamento estratégico da MB.

---

21 Vide GLOSSÁRIO, p. 103.

22 Autoridade reconhecida em Estratégia Marítima. Atualmente é professor Emérito de Estudos Marítimos no Departamento de Estudos de Defesa do *King's College* em Londres.

Como complemento, é apresentado um apêndice que apresenta as ilustrações referenciadas ao longo de todo o trabalho.

A metodologia utilizada consistiu na busca, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e na investigação da literatura selecionada nas áreas da Segurança Marítima, da Estratégia e da Política Marítima, de forma a privilegiar fontes primárias e o acesso a autores tanto nacionais, quanto estrangeiros, com o propósito de obter dados e informações sob mais de um ponto de vista.

Portanto, no próximo capítulo são apresentados os principais conceitos que compõe o referencial teórico. Nesse arcabouço, são abrangidos conceitos básicos da Segurança Marítima e como se apresentam as ameaças, para fornecer o embasamento necessário à identificação dos principais conceitos aplicados nas estratégias marítimas dos atores extrarregionais na região do GoG.

# 2 A SEGURANÇA MARÍTIMA NO GOLFO DA GUINÉ

Para estudar as diferentes estratégias de segurança marítima aplicadas por distintos atores que atuam na região do GoG, torna-se necessário conhecer os principais conceitos relacionados ao tema.

## 2.1 Conceitos de Segurança Marítima

É importante o conhecimento de que a Segurança Marítima deve estar presente em todas as atividades relacionadas ao uso do mar e águas interiores, não só no domínio marítimo. Essas atividades compreendem desde a indústria de construção naval, ou mesmo, uma indústria de construção civil que se propõe a construir benfeitorias[23] em uma via navegável, até as atividades humanas de lazer e as profissionais que são relacionadas às diversas formas de uso do mar.

Nesse sentido, durante a septuagésima terceira Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), realizada em 2008, o Secretário-Geral daquela Organização fez uma abordagem sobre a Segurança Marítima, e descreveu as medidas adotadas para lidar com ameaças específicas, destacando os desafios daquela época. No entanto, o Secretário-Geral admitiu que não havia um consenso para aceitação de uma definição universal do termo "*maritime security*". Ressaltou que o significado do termo poderia variar de acordo com o contexto de seu emprego e de quem fizesse uso do termo[24].

[23] São exemplos de benfeitorias: um píer e uma ilha artificial.

[24] ONU, 2008, p. 15.

Assim, depreende-se que as abordagens dos Estados sobre a segurança marítima, podem ocorrer de acordo com a perspectiva de cada um sobre os seus interesses, e que estes estão sujeitos à ameaças, que podem aparecer de acordo com o contexto em que se encontram.

Nesse sentido, torna-se fundamental o entendimento do conceito de Segurança Marítima para a compreensão das diferentes estratégias aplicadas pelos diversos atores no Atlântico Sul, especificamente na região do GoG. Porém, como visto, pelo fato de não haver um consenso sobre uma definição universal[25] para o termo Segurança Marítima, é necessária a compreensão dos diversos conceitos que se relacionam ao termo e algumas das diferentes visões que podem existir sobre o assunto.

### 2.1.1 A Boa Ordem no Mar e Segurança Marítima: a visão de Geoffrey Till

No início do século XXI, Geoffrey Till (2018, p.17) apresentou que as razões do sucesso marítimo dos Estados estão ligadas ao melhor uso estratégico e econômico dos atributos do mar, o que aponta para a necessidade de entender as razões que levaram a humanidade a explorar esses atributos para a compreensão do sistema marítimo.

Os quatro principais atributos do mar são: o mar como recurso; o mar como meio transporte e troca; o mar como meio de informação e disseminação de ideias; e o mar como um meio de domínio[26].

A exploração dos atributos do mar está na essência do atual sistema marítimo mundial, que, sob a hegemonia dos Estados Unidos da América (EUA), está fundamentado em uma ordem marítima internacional que busca facilitar o crescimento e o desenvolvimento econômico dos que fazem uso do mar. No entanto, esse sistema é delicado, uma vez que apresenta vulnerabilidades que podem ser percebidas e exploradas por atores mal intencionados, implicando riscos em potencial, que se tornam focos de preocupações.

Nesse contexto, tanto as oportunidades criadas na busca pela maximização do aproveitamento dos atributos do mar, quanto os problemas enfrentados nessa busca determinam, diretamente e indiretamente, como as marinhas serão preparadas e empregadas. Permitirão conhecer quais os recursos serão necessários para aproveitar as oportunidades, ou prevenir e enfrentar os desafios. Isso, indica em que o Poder Naval[27] de cada Estado pode e deve contribuir para o desenvolvimento em prol da realização dos seus interesses nacionais.

---

[25] SIEBELS, 2020a, p. 19; BELLAMY, 2020, p. 17; PIEDADE, 2018, p. 13; FIGUEIREDO; MONTEIRO, 2015, p. 30; BUEGER, 2015, p. 159.

[26] TILL, 2018, p. 5.

[27] Vide GLOSSÁRIO, p. 106.

O uso dos atributos do mar[28] livre de riscos e ameaças é essencial para o estabelecimento de uma Boa Ordem no Mar. Nesse sentido, para um melhor aproveitamento dos benefícios propiciados pela exploração da maior parte desses atributos, as marinhas de todo o mundo se empenham com o propósito de construir e preservar a Boa Ordem no Mar.

Geoffrey Till (2018, p.24) defendeu a utilização da frase "*Boa Ordem no Mar*" em vez do uso do termo Maritime Security, ambas com letras maiúsculas. Atribuiu o seguinte significado ao termo *maritime security*, com minúsculas: "estar seguro contra todas as formas de ameaças marítimas", ressaltando que incluiria inclusive invasões propiciadas pelo Poder Naval de Estados antagonistas.

Para facilitar sua análise, ele dividiu conceitualmente a segurança marítima em duas, as quais ele chamou de: *Hard Security*, e *Soft Security*, que podem ser traduzidas literamente para a língua portuguesa como uma segurança marítima dura e outra suave, respectivamente.

A *Hard Security* seria a de caráter geralmente competitivo, em que as marinhas disputam a melhor forma de exploração do mar como uma fonte de poder e domínio. O Poder Naval antagonista seria a principal ameaça.

Na *Soft Security*, de caráter competitivo-cooperativo, as marinhas e guardas costeiras atuam no gerenciamento de risco a todo o tipo de ameaças à exploração dos recursos no mar, à utilidade como meio de transporte e comércio, e à utilidade do mar como meio de troca de informações.

Nesse contexto, Figueiredo e Monteiro (2015, p. 30) concluíram que a *Soft Security* estaria relacionada às ameaças consideradas como de "baixa intensidade, levadas a efeito intencionalmente por agentes infraestatais". Assim, depreende-se que a *Hard secutrity* seria levada a efeito por um Poder Naval de um Estado antagônico.

### 2.1.2 *Safety* e *Security*

As palavras "segurança" e *security*, das línguas portuguesa e inglesa respectivamente têm a mesma origem, que é a expressão *se cura* do latim, cujo significado literal é "ausência de preocupações"[29]. Apesar dessa origem comum das duas palavras, com o passar do tempo, devido à adoção de diferentes conceitos aplicados em ambos os idiomas, apresenta-se uma dificuldade na correlação direta de seus significados.

---

[28] Para investigar o conceito de Boa Ordem no mar, os atributos considerados foram: o mar como recurso; o mar como meio de transporte; o mar como ambiente físico; o mar como área de soberania; e o mar como meio de domínio. (TILL, 2018, p. 307).

[29] BELLAMY, 2020, p. 13, e Luís Salgado de Matos, p. 1. Disponível em:<https://ifilnova.pt/file/uploads/ 20b80ffab42e5adbe998e8d35b6450a0.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2020.

Essa dificuldade se deve ao fato de que na língua inglesa existe uma diferença entre os significados das palavras *safety* e *security*, e que em diversas línguas podem ser traduzidas por um único substantivo. Por exemplo, nas línguas portuguesa e espanhola, ambas as palavras podem ser traduzidas por uma única palavra, "segurança" e "*seguridad*", respectivamente. Já na língua francesa *safety* pode ser traduzido como *sureté*, e *security* como *securité*. Portanto, cabe diferenciar ambos os conceitos.

### 2.1.2.1 *Maritime Safety* ou *Sureté*

É a componente necessária ao estabelecimento da Boa Ordem no Mar que pode ser alcançada por meio da prevenção e mitigação da ocorrência de acidentes e incidentes relacionados ao uso dos atributos do mar. Engloba desde ações como a fiscalização do cumprimento das leis e normas de segurança que são aplicadas na construção, equipagem e operação dos portos, navios e plataformas que visam à utilização do mar e das águas interiores, até os efeitos de mudanças climáticas para as populações que vivem junto à costa. São alguns exemplos de áreas que integram a *maritime safety*: o socorro e o salvamento de embarcações; a salvaguarda da vida humana no mar; a prevenção da poluição provocada pelos navios e plataformas; os danos ao meio ambiente marinho; e a exploração de patrimônio cultural subaquático.

### 2.1.2.2 *Maritime Security* ou *Securité*

É a segunda componente necessária ao estabelecimento da Boa Ordem no Mar, que se estabelecida junto com a *Maritime Safety*, obtém-se o estado ideal para o pleno uso dos atributos do mar, livre de impedimentos e ameaças. Especificamente, a *Maritime Security* se refere à proteção contra a prática de atos deliberados e ilegais, que atentem contra pessoas, portos, infraestruturas críticas, recursos vivos e não vivos, embarcações, navios e todas as atividades realizadas no mar que compõe a Economia Azul. Esses atos ilegais, podem se configurar tanto pelo emprego de violência, quanto pela subtração de patrimônio alheio, constituindo crimes no mar.

Convém apresentar que, normalmente, os conceitos de *Maritime Safety* e *Maritime Security* estão inter-relacionados, uma vez que, os crimes abordados pelo segundo conceito podem resultar questões tratadas no âmbito do primeiro[30].

[30] Exemplo: uma sabotagem de uma plataforma de petróleo offshore, assunto tratado no âmbito da *Maritime Security*, pode resultar em um vazamento de óleo no mar, que é assunto tratado no âmbito da *Maritime Safety*.

Ainda ao analisar ambos os conceitos, é possível perceber distinções claras entre eles, porém, também são observados pontos comuns.

A distinção que logo chama a atenção é quanto à intencionalidade dos atos, pois enquanto a *Maritime Security* trata de atos deliberadamente intencionais, a *Maritime Safety*, não necessariamente, trata de questões intencionais, uma vez que abrange os acidentes e outras questões inerentes ao uso do mar.

Como pontos comuns aos dois conceitos podem ser citados que: ambos estimulam a ação para prevenir ou mitigar efeitos de riscos e danos; e que os dois podem afetar a Segurança Nacional, uma vez que incidem sobre a Economia Azul[31], tendo potencial para prejudicar o desenvolvimento dos Estados.

### 2.1.3 A importância dos Estados no conceito de Segurança Marítima

Nesse ponto, convém ressaltar a importância dos Estados no conceito de Segurança Marítima uma vez que a ordem internacional se fundamenta na responsabilidade dos Estados pela segurança dos cidadãos, e a Segurança Nacional assume o principal nível de *security*[32].

Till (2018, p.307) argumentou que, somente com a evolução do conceito de *security*, é que este passou a abranger as questões que vão desde a Defesa Nacional a até as questões de *Maritime Safety*.

Nesse sentido, outra questão conceitual importante é a compreensão de que existe uma interdependência entre segurança e defesa, uma vez que a segurança pode ser definida como a condição resultante "do estabelecimento e conservação de medidas de proteção que assegurem a inviolabilidade contra atos ou influências hostis"[33], enquanto a defesa pode ser definida como "ato ou conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança"[34].

Portanto, a elaboração de estratégias de segurança marítima deve ter os Estados como atores fundamentais. Ainda que Organizações Internacionais diversas, em defesa de seus interesses, mais relacionados à noção de *safety* e soft *security* elaborem estratégias próprias, tais estratégias apenas terão efetividade se forem concertadas com os Estados envolvidos, os quais preservam a responsabilidade pela *hard security*.

---

31 O Secretário Geral das Nações Unidas (ONU, 2008, p. 15) apontou a semelhança do conceito de *Maritime Secutity* com o de *National Security*; Figueiredo e Monteiro ressaltaram a amplitude do conceito de segurança marítima e sua correlação com a Segurança Nacional ao citar Felt, Roell e Thielle (FIGUEIREDO;MONTEIRO, 2015, p. 29); e Bueger, Edmunds, Bellamy e Siebels apresentaram a forte conexão com a Economia Azul (BUEGER, 2015; BUEGER;EDMUNDS, 2017; BELLAMY, 2020; SIEBELS, 2020a).

32 Defesa da soberania, interesses do Estado, valores e integridade (PIEDADE, 2016, p. 72).

33 BRASIL, 2015, p. 249.

34 *Ibidem*, p. 84.

### 2.1.4 As dimensões da Segurança Marítima

Em 2015, Christian Bueger (2015, p. 160) publicou um artigo intitulado *What is maritime security*?, onde apresentou que, na busca por conceituar a segurança marítima através de sua relação com outros conceitos conhecidos a partir de "entendimentos seculares de perigo no mar", verificou que os conceitos estudados apontavam para diferentes dimensões da segurança marítima. Sua análise levou em consideração o que diferentes atores estavam considerando como ameaças à *maritime security*, e em que temática esta se enquadrava. Assim, considerou que os atores poderiam abordar a *maritime security* se referindo às seguintes ameaças: acidentes, mudanças climáticas, atos terroristas, proliferação de armas, disputas entre estados, tráfico humano, pirataria, pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN)[35], contrabando, poluição, e que estas se referiam às seguintes temáticas: Meio Ambiente Marinho, Desenvolvimento Econômico, Segurança Nacional e Segurança Humana.

O estudo de Bueger disponibilizou a matriz da FIG. 4, para ser utilizada por aqueles que estudem a segurança marítima, com o propósito de facilitar a análise das relações estabelecidas pelos diferentes atores e os conceitos que podem ser compreendidos em suas abordagens de *maritime security*.

Ao analisar a matriz, é possível verificar que foram incluídas ameaças que são relativas, tanto à *maritime security*, quanto à *maritime safety*, o que demonstra que, entre os documentos produzidos por diferentes atores, e estudados por Bueger, havia aqueles em que não era feita uma distinção entre os tais conceitos, de forma que deviam considerar a *maritime security* abrangendo, inclusive, a *maritime safety*.

Nesse sentido, a utilidade da matriz de Bueger é reconhecida para os estudos de segurança marítima. Por meio dela, pôde ser observado que o conceito de *maritime security* variará em decorrência da percepção e necessidade dos diferentes atores envolvidos. Note-se que tais diferenças podem ser alteradas até para um mesmo ator que busca construir ou manter uma Boa Ordem no Mar, de acordo com o tempo e o espaço em que se aplicam, adicionando complexidade em função dos contextos estudados.

Ao analisar o trabalho de Bueger, Till (2018, p. 307) acrescentou que as marinhas, quando pensam em *maritime security*, "tendem a se concentrar na parte inferior" da matriz, ou seja, a relativa à Segurança Nacional, e à Segurança Humana. E que outros atores não militares tendem a se concentrar na parte superior, na relativa ao Meio Ambiente Marinho e ao Desenvolvimento Econômico.

Apesar de Till se referir à matriz como uma "tentativa corajosa de representar o escopo de questões relevantes", tece crítica ao afirmar que

[35] Disponível em:<http://www. fao.org/iuu-fshing/en/>. Acesso em: 20 jul.2020.

ela deixaria de capturar "ligações importantes entre os elementos que representa", ou seja, que a matriz não permitiria visualizar, por exemplo, que "as mudanças climáticas podem afetar definitivamente a segurança humana ou que, algumas formas de contrabando (armas, armas de destruição em massa) podem constituir uma ameaça muito real à segurança nacional, por exemplo", ou ainda, que há "vínculos bem estabelecidos entre pirataria, pesca ilegal e ordem doméstica".

Portanto, por meio da matriz formulada por Bueger é possível observar que a Segurança Marítima trata-se de um conceito amplo, que envolve a Segurança Nacional, o Meio ambiente Marinho, a Segurança Humana, o Desenvolvimento Econômico, a Economia Azul, o Poder do Estado no Mar dentre outros.

Assim, observou-se que a matriz de Bueger foi uma etapa importante na tentativa de delimitar o conceito de *maritime security*, que, no entanto, não encerrou a questão, uma vez que as discussões no âmbito acadêmico permanecem em busca do aprimoramento desse conceito.

Em 2016, João Piedade (2016, p.77) correlacionou os atributos do mar às dimensões de segurança formuladas por Barry Buzan[36], e as ameaças à segurança marítima.Em seu estudo, ele apresentou que as dimensões da segurança, a militar, a política, a econômica, a ambiental e a social, poderiam ser aplicadas à Boa Ordem no Mar, conforme pode ser observado na FIG. 5. Em contraste, observou que as dimensões apresentadas por Bueger para a *maritime security* não seriam suficientes para que fossem aplicadas à segurança.

Na correlação, realizada por Piedade (2016), pode-se observar que foi acrescido aos atributos do mar necessários ao estabelecimento da Boa Ordem no Mar uma "Boa Ordem a partir da Costa". Percebe-se que essa inclusão pode remeter tanto ao fato de que as ameaças tem suas origens em terra, quanto ao fato de que para se obter uma Boa Ordem no Mar, há a necessidade do estabelecimento de uma mentalidade de segurança desde as estruturas estratégicas que suportam ou tem relação com as atividades que ocorrem no mar.

Em 2019, André Beirão (2019, p. 155), utilizou os conceitos da matriz de Bueger para aprofundar-se em estudo em que propôs uma delimitação da Segurança Marítima para o Atlântico Sul. Em seu trabalho, a segurança marítima foi considerada "um conceito complexo, convergente e divergente". Assim, foram apresentadas três formas diferentes de abordar a segurança marítima: a complexa, a convergente e a divergente.

[36] Barry Buzan e Lene Hansen, apontaram que após a Guerra Fria houve evolução no conceito de segurança, provocada por debates através de diferentes perspectivas, e que a segurança compreende um campo dinâmico que se expandiu. Apresentaram como um exemplo dessa expansão a inclusão da dimensão ambiental na agenda de segurança, em adição às dimensões existentes até então: militar, política, econômica e social (BUZAN; HANSEN, 2009, p. 13, p. 15; BUZAN, 1983, p. 11).

Na Abordagem Complexa, que pode ser visualizada na FIG. 6, perspectivas regionais ou multilaterais, interesses nacionais e características intraestatais apontariam as tendências universais. No entanto, observa-se que perspectivas regionais ou multilaterais podem estar em oposição aos interesses nacionais, impedindo o necessário alinhamento de interesses.

Nesse sentido, e aprofundando na análise, pode-se pensar que mesmo dentro de um determinado Estado, as divergências de interesses entre as diferentes instituições que atuam na construção de uma Boa Ordem no Mar, são capazes de dificultar a convergência de esforços no enfrentamento das questões.

Na FIG. 7, é apresentada a Abordagem Convergente da Segurança Marítima, em que conceitos como o de uso sustentável do mar, *Maritime Safety*, liberdade de navegação, Boa Ordem no Mar e Paz Mundial convergiriam em torno de interesses comuns para a construção de uma conceituação de *Maritime Security*.

A terceira forma que pode ser adotada é a Abordagem Divergente, que pode ser visualizada na FIG. 8. Nessa abordagem foram utilizadas as dimensões propostas por Bueger em sua matriz. Observa-se que ela permite verificar, de acordo com a distância em relação ao conceito central de segurança marítima, o quanto as subtemáticas[37] no seu entorno estão relacionadas a este conceito. Menor relação, mais afastada do centro, e maior relação, mais próxima do centro. Assim, na medida em que as subtemáticas se distanciam ou se aproximam do centro, refletem qual o grau de relevância da temática para o formulador do conceito de segurança marítima. Uma temática estar mais próxima, ou mais afastada do centro, decorre dos interesses que podem ser nacionais, internacionais, datados ou atemporais.

Com isso, após apresentar as três diferentes formas de abordar a segurança marítima, Beirão (2019, p.169) apresentou uma proposta de delimitação da segurança marítima para o Atlântico Sul, baseada em uma Abordagem Divergente e complexa que considerou o somatório dos interesses nacionais dos Estados costeiros do Atlântico Sul, que pode ser observada na FIG. 9. Cabe apontar que Beirão admite que o somatório dos interesses nacionais poder ser considerado "uma simplificação e generalização", se observado sob uma mesma ótica, de um "todo indivisível".

Nesse sentido, avalia-se que perspectivas ou interesses específicos de cada um dos Estados podem repercutir, de modo particular, na forma com que de cada um desses atores aborda a questão. Depreende-se que isso reflete a complexidade existente em que interesses nacionais podem ser opostos a perspectivas regionais, como pôde ser verificado anteriormente na abordagem complexa. Assim, a elaboração de uma matriz divergente apresenta-se uma ferramenta útil para facilitar a priorização

[37] Que estão apresentadas na forma de ameaças à segurança marítima tais como a pirataria e o tráfico de drogas.

no preparo dos meios necessários a responder às ameaças e a mitigar ou prevenir seus riscos e efeitos. Quanto mais próxima do centro uma ameaça estiver, maior deverá ser a prioridade atribuída pelos que buscam estabelecer a Boa Ordem no Mar.

Em continuidade à evolução dos estudos, em 2020, Cook (2020, p.52), tendo a matriz de Bueger como referência, sugeriu que a segurança cibernética passasse a ser tratada como uma quinta dimensão de segurança marítima. Com uma visão diferente, Bellamy (2020, p.19) sugeriu que a segurança cibernética marítima fosse colocada na parte inferior da matriz, como uma subtemática, entre a pirataria e as disputas entre Estados. Além disso, sugeriu a inclusão dos clandestinos abaixo do tráfico de seres humanos.

Ao refletir sobre a inclusão dos crimes cibernéticos marítimos na matriz divergente, verifica-se que seus efeitos podem afetar negativamente as quatro dimensões da segurança marítima, em menor ou maior grau. Assim, concorda-se que o crime cibernético marítimo deve ser incluído como uma subtemática, e não como uma nova dimensão. No entanto, acredita-se que seu posicionamento se dará em função do interesse particular, das vulnerabilidades e do contexto em que cada ator estatal formulará a sua Estratégia de Segurança Marítima.

Com isso, verificamos que atualmente as dimensões da segurança marítima são a Segurança Nacional, a Segurança Humana, o Meio Ambiente Marinho e o Desenvolvimento Econômico, e que uma abordagem divergente específica para cada Estado, apresenta-se como uma ferramenta para a priorização das ameaças à segurança marítima. Adicionalmente, depreendemos que qualquer tentativa de simplificar a questão pode concorrer para dificultar o alinhamento de interesses em prol do estabelecimento da Boa Ordem no Mar.

### 2.1.5 Definições Negativas e Positivas

Atualmente, as definições de *Maritime Security* abordam as questões de duas maneiras diferentes. A definição considerada como a negativa, é abordada como a "ausência de ameaças". Assim, essa ausência das ameaças é que conduziria à *Maritime Security*[38].

Essa forma de definir a *Maritime Security*, foca nas ameaças presentes em um determinado ambiente. A FIG. 10 apresenta a relação direta entre as ameaças e a falta de *maritime security*[39], conforme abordado em uma definição negativa.

---

38 SIEBELS, 2020a, p. 20; SIEBELS, 2020b, p. 36; PIEDADE, 2018, p. 21; PIEDADE, 2016, p. 82.

39 É importante o entendimento que é difícil a mensuração da Segurança Marítima. No entanto, pelo número de ocorrências de crimes ou tentativas, consegue-se ter um parâmetro para mensurar a insegurança marítima ou a falta de segurança como aqui apresentada.

A definição negativa é criticada[40] por não tratar da origem dos problemas, suas vinculações e, tampouco, de como resolvê-los de forma sustentável. Portanto, considera-se esse tipo de abordagem insuficiente para o estabelecimento da Boa Ordem no Mar, uma vez que: não considera, por exemplo, a possibilidade de que Estados em uma mesma região afetada pelas mesmas ameaças, priorizem diferentes questões em função de seus interesses específicos[41]; e não apresenta como certas questões podem estar vinculadas e assim, serem tratadas considerando tais vínculos.

Nesse sentido, parece correto afirmar que, sob a ótica da definição negativa, a simples ausência de ameaças configura a segurança marítima e que não seria importante a compreensão dos motivos ou das causas das ameaças, contanto que estas sejam suprimidas.

A segunda forma de definir a segurança marítima, considerada como a positiva[42], visualiza a *Maritime Security* como um estado desejável a ser alcançado por meio de ações positivas e que tem como resultado proporcionar benefícios diretos pelos vínculos que são conceitualmente estabelecidos. Assim, a FIG. 11 apresenta um exemplo em que é possível visualizar a relação da *Maritime Security* com ações positivas de segurança marítima, e os consequentes benefícios que podem ser propiciados: o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente.

Segundo Dirk Siebels (2020a, p.21), nessa definição as AJE são vistas como áreas em que a governança está fundamentada na estrutura legal dos estados, sob o respaldo do "estado de direito". Seus defensores apontam que ela oferece aos envolvidos na segurança marítima[43] as melhores oportunidades para cooperação, tanto nos níveis intraestados, regionais e no internacional. Além disso, defendem também, que ela permitiria que fosse propiciado um enfrentamento sustentável às ameaças, por meio de ações positivas, tais como: proteção do comércio marítimo, segurança de infraestrutura crítica, proteção das zonas de pesca, Governança dos Oceanos e Cooperação Regional, Regulação e cooperação com a segurança privada e outros aspectos tais como turismo, mineração em águas profundas, entre outros.

No entanto, esta definição também sofre críticas[44], sob os argumentos de que as discussões se voltariam unicamente para como melhorar a regulação e legislação, quem seriam os beneficiados, quem caberia se preocupar com a subtemática estabelecida.

Segundo Piedade (2018, p.22), ao comparar a negativa com a positiva, esta última ofereceria maior detalhamento, apontando como exemplo a

40 SIEBELS, 2020a, p. 20; SIEBELS, 2020b, p. 36; PIEDADE, 2018, p. 22.

41 Dificulta a cooperação para fornecer respostas às ameaças.

42 SIEBELS, 2020a, p. 21; BUEGER, 2015, p. 159.

43 Estados e demais partes interessadas.

44 SIEBELS, 2020a, p. 21; BUEGER, 2015, p. 159.

necessidade de identificação conceitual de que ordem se pretende alcançar e quais seriam os critérios[45] "para avaliar a estabilidade".

Portanto, sob a perspectiva da definição positiva para *maritime security*, apresenta-se como necessária uma maior identificação e compreensão das causas que dão origem às ameaças. Depreendemos que essa identificação dá margem a maiores oportunidades de enfrentamento às ameaças, uma vez que permitiria uma avaliação de riscos a partir de referenciais mais apurados. No entanto, é essencial o conhecimento de que a mensuração dos resultados só pode ser alcançada pela definição de objetivos e ações estratégicas bem definidas que sejam alinhadas a interesses pré-definidos, e pelo acompanhamento de indicadores e parâmetros específicos[46].

Além disso, foi possível a observação que no meio acadêmico discutem-se conceitos, dimensões e definições que seriam aplicáveis à segurança marítima. Acreditamos que tais conceitos continuarão em evolução na medida em que surgirem novas vulnerabilidades decorrentes do emprego de novas tecnologias por atores mal intencionados. No entanto, mostra-se importante o conhecimento de que enquanto os acadêmicos trabalham na construção de uma fundamentação teórica, ampla e robusta, a aceitação de tais conceitos depende dos atores Estatais, na medida em que estes definem quais conceitos e ferramentas serão utilizados na formulação de suas estratégias de segurança marítima.

Adicionalmente, constatamos que a complexidade dos estudos estratégicos de segurança marítima, envolve discussões multidisciplinares, e que estas não se limitam ao que ocorre no mar. Em função disto, há a necessidade de participação de diversos setores interessados no estabelecimento da Boa Ordem no Mar, com o desafio de congregar esforços tanto de entidades governamentais, quanto dos diversos setores privados que usufruem dos atributos do mar.

Diante disso, os Estados devem buscar a compreensão das possíveis abordagens com vistas à definição das dimensões e dos conceitos que poderão ser adotados, de modo a potencializar suas estruturas para mitigar riscos, prevenir e enfrentar as ameaças.

## 2.2 As ameaças à Segurança Marítima

Investigando o conceito de Boa Ordem no Mar, e tendo como parâmetro de análise os atributos do mar, Till (2018, p. 308) associou a cada um desses atributos, quais seriam as potenciais ameaças, o que pode ser

[45] Aqui entendidos como indicadores ou parâmetros.

[46] Como exemplos de parâmetros que poderiam ser estabelecidos estariam desde o acompanhamento dos resultados de inspeções que visem o aumento da mentalidade de segurança, até o número de atos criminosos.

observado na FIG. 12. Destacou haver "fortes perspectivas nacionais em jogo" quanto se trata da manutenção de uma Boa Ordem no Mar, e que podem ocorrer ameaças de ações intencionais e não intencionais[47], e ressaltou que cargas ameaçadoras podem colocar em risco o uso do mar como um meio de transporte, conforme foi representado na FIG. 13.

Nesse contexto, percebeu-se que as ameaças representadas por atores como terroristas, piratas, pescadores que realizam pesca INN, e traficantes de drogas e de pessoas, normalmente, não respeitam fronteiras nacionais, tratando-se de ameaças transnacionais. Assim, é possível depreender que para o enfrentamento e a prevenção de tais ameaças, torna- se necessária a coordenação entre mais de um Estado, por onde essas ameaças transitam.

Outra questão que acrescenta complexidade é o fato de que as ameaças ao transporte marítimo comercial e exploração dos recursos afetam as tripulações e proprietários dos navios e infraestruturas que atualmente são das mais variadas nacionalidades. Assim, para resolver situações que envolvem, por exemplo, o sequestro de tripulantes no exterior, geralmente, há a necessidade do envolvimento de autoridades governamentais dos Estados de origem das vítimas, fazendo com que as ameaças acabem afetando diversos Estados, mesmo quando as questões são distantes de suas áreas de jurisdição.

Nesse sentido, também é importante conhecer que a Globalização tornou as cadeias produtivas dos países interdependentes, e que a eficácia do transporte marítimo implica no cumprimento de prazos, nos custos do transporte, e até nos custos dos seguros. Assim, as ameaças a esse transporte tem o potencial de provocar prejuízos em cascata e, em última análise, prejudicar o desenvolvimento dos Estados, o que faz com que tais ameaças sejam alvo de preocupação de todos os atores que trabalham, direta e indiretamente, em prol da Economia Azul dos Estados.

As empresas dos países de bandeira, proprietárias dos meios de transporte marítimo, são partes interessadas na Boa Ordem no Mar. Tais empresas arcam com diversas despesas, que ao final, são embutidas nos custos das cadeias produtivas que dependem da Economia Azul, como por exemplo: seguros dos navios e das cargas; contratação de empresas de segurança privada para protegê-los; resgates de tripulantes sequestrados; seguros de saúde; indenizações às vítimas de violência; e muitas outras despesas inerentes à atividade.

Nesse contexto, a elevação dos custos das cadeias produtivas, somada a todos os outros investimentos e despesas estatais empenhados no

[47] Entre as intencionais, apontou ações de Estados desonestos, ações ilegais provocadas por disputas pela soberania dos espaços marítimos e os ataques cibernéticos infraestruturas críticas. Entre as não intencionais apresentou ações decorrentes de possíveis conflitos interestatais e as provocadas por acidentes com os navios utilizados no comércio marítimo (TILL, 2018, p. 308-315).

desafio de obter uma Boa Ordem no Mar, em última análise, será custeada pelos consumidores finais, ou seja, pelas sociedades dos Estados que dependem da Economia Azul para desenvolver-se.

Com isso, deduzimos que uma grande quantidade de atores, mesmo de fora das regiões onde se configuram as ameaças, são partes interessadas em resolver as questões que prejudicam o seu desenvolvimento e produzem efeitos negativos em escala nos mais variados setores.

No relatório da septuagésima terceira sessão da AGNU[48], o Secretário-Geral da ONU apresentou uma série de ameaças que impactavam a Segurança Marítima, em todo o mundo. As ameaças foram as seguintes: a pirataria e o assalto à mão armada; atos terroristas contra o transporte comercial marítimo, instalações *offshore* e a outros interesses marítimos; o tráfico ilícito de armas de pequeno calibre e armas biológicas, químicas ou nucleares; o tráfico ilícito de entorpecentes; o contrabando e o tráfico de pessoas pelo mar; a pesca INN; e os danos ilegais e intencionais ao meio ambiente marinho.

Aparentemente, essa iniciativa do Secretário-Geral representou uma tentativa de buscar um consenso em torno da definição de uma lista de ameaças à *maritime security*, uma vez que, normalmente, as ameaças são identificadas pelos estados e organizações em função dos seus objetivos e interesses.

Nesse sentido, o Secretário-Geral, ainda apontou[49] que "a comunidade internacional chegou a entender que ameaças novas e em evolução" exigem respostas coordenadas e abordagens integradas, pelo fato das ameaças não respeitarem as fronteiras nacionais, e estarem interconectadas. Ressaltou que as ameaças atuais também compreendem: terrorismo, doenças infecciosas, pobreza, possível uso e disseminação de armas químicas, biológicas ou nucleares, degradação ambiental, conflitos internos, e crime organizado transnacional. Em continuação, apresentou uma definição para as ameaças à segurança internacional: "qualquer evento ou processo que leve à morte em larga escala ou diminua as chances de vida e prejudique os Estados como a unidade básica do sistema internacional".

Sobre a Pirataria e o assalto à mão armada contra navios, o Secretário-Geral destacou que estas ameaças colocam em risco a segurança do comércio e da navegação e o bem-estar dos marítimos. Quando se referiu aos atos terroristas contra o transporte comercial marítimo, instalações *offshore* e a outros interesses marítimos, ressaltou que estes constituem a maior ameaça à *maritime security*, e que seus efeitos podem ser generalizados[50]. Adicionalmente, deu conhecimento que os tráficos ilícitos de

48 ONU, 2008, p. 15.

49 *Ibidem*, p.16.

50 ONU, 2008, p. 21.

armas de pequeno calibre e de armas biológicas, químicas ou nucleares, estão entre as principais ameaças à segurança marítima.

Ao apresentar o tráfico ilícito de estupefacientes e de substâncias psicotrópicas destacou que, do total de medicamentos apreendidos no mundo, cerca de 70% ocorre após ou durante o transporte marítimo. Da mesma forma, apresentou que entram todos os anos nos Estados, sem autorização, contrabandistas, migrantes e vítimas do contrabando e do tráfico de pessoas por via marítima[51].

Com relação à pesca INN, afirmou que é uma das principais causas da sobrepesca e da superexploração dos recursos pesqueiros, e que, por isso, contribui para a insegurança alimentar em todo o mundo[52].

Por fim, o Secretário-Geral abordou a questão dos danos intencionais e ilegais ao meio ambiente marinho, causados por violações das leis e dos regulamentos ambientais. Seus efeitos que podem se manifestar na destruição dos *habitat marinhos*, na extinção de espécies, na redução da biodiversidade, na diminuição da captura de peixes e na morte de corais. Relatou que os danos ambientais afetam diretamente os interesses econômicos e sociais dos Estados, ameaçando a segurança de um ou mais Estados[53].

Constatamos assim, a existência de uma elevada quantidade de ameaças à segurança marítima, que desafiam o Desenvolvimento Econômico, a Segurança Nacional, a Segurança Humana e o Meio Ambiente Marinho, e que muitas dessas ameaças não respeitam as fronteiras definidas pelos Estados, o que pode exigir respostas transnacionais.

## 2.3 A importância do Golfo da Guiné

Estudos prospectivos recentes apresentam que cinco cidades, entre as trinta maiores do mundo, estarão localizadas em Estados banhados pelo Atlântico Sul em 2030[54]. Na região do GoG, Lagos e Kinshasa deverão estar entre essas cidades, por apresentarem taxas de crescimento populacional elevadas, conforme pode ser observado na FIG. 14.

Outros estudos apontam que, embora o Atlântico Sul, especificamente a região do GoG, não seja uma área por onde cruzam as principais rotas marítimas do comércio internacional[55], conforme pode ser visto na FIG. 15, as rotas existentes são consideradas importantes para vários dos principais atores internacionais.

---

51 *Ibidem*, p.27.

52 *Ibidem*, p.29.

53 *Ibidem*, p.33.

54 BRASIL, 2015a, p. 41.

55 Fonte: UNCTAD. Disponível em:<https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID= 2162>. Acesso em: 20 mar.2020.

Por isso, nos últimos anos, diversos portos na região do GoG vêm recebendo investimentos de atores extrarregionais, tanto para se desenvolverem e ampliarem suas capacidades, de forma a atender a demanda desses investidores no escoamento da produção, quanto na entrada de produtos para atender ao mercado consumidor interno. Como exemplo, a FIG. 16 apresenta os portos da região que receberam investimentos da China[56].

Outros estudos prospectivos, também apontam que há uma tendência de o Atlântico Sul, por suas características físicas e disponibilidade de recursos no subsolo marinho, seja uma das regiões com maior propensão a receber infraestruturas críticas[57] necessárias à exploração dos recursos naturais até 2030[58], e ser palco de futuras tensões, motivadas pela competição entre os diversos atores envolvidos na exploração dos seus recursos conforme pode ser observado nas FIG. 17 e 18, respectivamente.

A região do GoG concentra a maior parte dos Estados que banham o Atlântico Sul, e possui um litoral que se estende por cerca de 6.000 quilômetros na costa oeste africana. O seu domínio marítimo tem relevância geopolítica e geoeconômica para o comércio da Europa e América do Norte e para a África Ocidental, Central e Austral[59]. Nesse sentido, o GoG é importante fonte de recursos naturais para abastecer a Europa, a América do Norte e Ásia, destacando-se sua exportação de hidrocarbonetos[60].

Assim, como os Estados banhados pelas águas do GoG são dependentes de tecnologias disponibilizadas por atores extrarregionais de maior poder, as questões passam a ser alvo de grande atenção internacional.

O GoG é o principal acesso ao mundo para os países componentes da CEDEAO e ECCAS, para a importação e exportação de bens e serviços, e concentra a maior parte dos Estados-membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Nesse contexto, além de possuir laços históricos e culturais com países da região do GoG, o Brasil tem o interesse estratégico comum com todos os Estados da região, a consolidação do Atlântico Sul como uma zona de paz e cooperação. Um exemplo dessa importância do GoG para o Brasil, foi traduzida em Decreto do Presidente da República que, em 23

56 CHIMBELU, 2019.

57 Vide GLOSSÁRIO, pág. 105.

58 LLOYD´S REGISTER; QINETIQ; UNIVERSITY OF STRATHCLYDE, 2013, p. 95, p. 119.

59 Por exemplo, o GoG é responsável por abastecer a EU com cerca de 10% do petróleo e 4% do gás natural de sua demanda energética, com potencial para aumento desses totais. Disponível em: < https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA(2019)635590_EN.pdf>. Acesso em 15 ago. 2020.

60 Vários Estados do GoG produzem petróleo. O setor de petróleo e gás é essencial para a economia da região. O petróleo bruto na Nigéria é responsável por 80% da receita total do país. (OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 7; ONU, 2019, p. 6).

de maio de 2019, instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial para o acompanhamento da situação naquela região[61].

Assim, constata-se a importância do GoG não só para o atendimento das demandas atuais por recursos naturais e anseios de intensificação comercial, mas também, pelo seu posicionamento geoestratégico no Atlântico Sul, em que tendências desejáveis e indesejáveis se apresentam para o futuro. Nos cenários prospectivos indesejáveis, as ameaças à Segurança Marítima podem ser decisivas para a confirmação, o que demanda atenção internacional desde o presente.

## 2.4 As Ameaças à Segurança Marítima no Golfo da Guiné

Com o passar dos anos, os Estados do GoG vêm se organizando para enfrentar de forma cooperativa os diversos desafios à Boa Ordem no Mar. Nesse sentido, a FIG. 19 apresenta os Estados que participam de acordos de cooperação voltados às três regiões do mundo, que estão entre as que mais sofrem com os impactos de ameaças, onde foram estabelecidos acordos de cooperação regionais para enfrentamento às ameaças. Com isso, em 25 de junho de 2013, os 22 Estados da área do GoG, assinaram o Código de Conduta de Conduta de Iaundê (YCoC) para combater atividades marítimas ilícitas nas regiões da África Ocidental e Central[62].

No YCoC, os Estados signatários concordaram em considerar as seguintes ameaças à Segurança Marítima, reconhecendo estas como fazendo parte do crime organizado transnacional: lavagem de dinheiro, tráfico ilegal de armas e drogas, pirataria e roubo armado no mar, transferência ilegal de óleo, roubo de óleo cru, tráfico humano, contrabando humano, poluição marítima, pesca INN, despejo ilegal de resíduos tóxicos, terrorismo marítimo, tomada de reféns, e vandalismo em infraestrutura *offshore* de óleo[63].

Atualmente, a diversidade de ameaças no GoG, faz com que esta região do Atlântico Sul seja um dos ambientes mais complexos e desafiadores para a Segurança Marítima no mundo. Estudo recente patrocinado pelo UNODC aponta que o GoG se tornou atraente para o desenvolvimento de atividades ilícitas no mar, por atores não estatais, ou mesmo, estatais[64].

O GoG convive com diversos problemas em terra que envolvem por exemplo: corrupção no setor marítimo que é apontada como o principal obstáculo à boa governança marítima; fraquezas institucionais ou defi-

61 Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-9800-de-23-de-maio-de-2019-127482721>. Acesso em 20 ago. 2020.

62 ONU, 2013, p. 11.

63 CEDEAO, 2013, p. 4.

64 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 2.

ciências nas infraestruturas legislativas e judiciais; falta de poder econômico; falta de entendimentos políticos; violações dos direitos humanos de adversários políticos; má governança que falha em atender necessidades de comunidades costeiras; conflitos e marginalização étnica e religiosa; movimentos separatistas; disputas entre gangues em cidades costeiras; e desigualdade social associada com pobreza extrema. Essas questões estão intimamente relacionadas com a insegurança marítima do GoG. Como consequência, atualmente, na região do GoG, observam-se as seguintes ameaças à segurança marítima: a pirataria marítima e o roubo à mão armada no mar e nos portos; a pesca INN; contrabando de mercadorias e recursos energéticos, tráficos de drogas, vida selvagem, pessoas, armas leves e migrações forçadas[65].

Estudos apontam que a Pirataria marítima e os roubos à mão armada nos portos do GoG superaram os casos da costa leste africana, e fizeram com que a região passasse a ter a maior insegurança marítima[66] para os que usufruem dos atributos do mar, conforme pode ser visto no GRAF. 1.

A região do Delta do Níger, responsável por grande parte do petróleo explorado na região, é a que concentra o maior número de crimes no mar conforme pode ser observado na FIG. 20, e as atividades envolvem: sequestros de tripulantes para resgate; a chamada "pirataria de petróleo"[67], que inclui sabotagem de oleodutos de petróleo bruto, e roubo de petróleo bruto de navios. Os grupos de piratas oriundos do Delta do Níger são apontados como os principais responsáveis por ataques a navios e sequestros de tripulantes, em águas que se estendem desde a Costa do Marfim à República Democrática do Congo.

Tais estudos apresentam que na maior parte das vezes, os grupos que atuam na criminalidade marítima da região tem relação direta com tensões sociais e movimentos separatistas nigerianos como: o Movimento para a Emancipação do Delta do Níger, a Força Voluntária do Povo do Delta do Níger, o Vigilante do Delta do Níger e os Vingadores do Delta do Níger. Adicionalmente, também são apontados grupos oriundos de movimentos como o Ambazônia de Camarões, e facções compostas por membros da extinta Frente para a Libertação do Enclave de Cabinda em Angola.

Em 2019, os ataques piratas foram realizados a até 170 Milhas Náuticas da costa, passando a utilizar navios roubados para ampliar suas capacidades. Além disso, tais ataques apresentaram-se mais eficazes na medida em que reduziram os números de tentativas falhas[68]. Com isso, a persistência e ampliação de tais crimes são o principal motivo de preocupações de grande parte dos que atuam pela Boa Ordem no Mar na região.

---

65 *Ibdem*, p. 06-66.

66 *Ibdem*, p. 39-48.

67 Esta possui natureza cíclica, que mostra-se atrelada ao aumento dos preços de petróleo.

68 JOUBERT, 2020, p. 9; OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 39.

Houve, também, um aumento de 50% no número de sequestros de tripulantes para exigência de prêmios de resgate e da violência empregada pelos criminosos, sendo o GoG responsável por 64 dos 162 relatos de todo o mundo em 2019[69]. Além disso, ao longo dos anos, esses crimes estão se espalhando pelas AJE da região, conforme pode ser observado no GRAF. 2.

Portanto, observa-se que há uma tendência de aumento, que parece ser persistente, quando observamos, que no primeiro semestre de 2020, apesar do mundo estar sendo acometido por uma grave pandemia, o número de casos de pirataria reportados no GoG cresceu, e o número de sequestros de tripulantes na região representou 90% desse crime no mar em todo o mundo (IMB, 2020).

Na região, apresentam-se, ainda, como fatores que dificultam o enfrentamento dos grupos criminosos a grande segmentação dos espaços marítimos entre os Estados, pois facilita a evasão dos atores mal intencionados para AJE de Estados vizinhos ou para o Alto Mar, e as possíveis ligações desses grupos com políticos locais poderosos capazes de reduzir a vontade política para ações mais efetivas para a repressão aos crimes[70].

Assim, confirmamos que, pelo fato de tais ameaças terem caráter transnacional, seu enfrentamento é dificultado, se as respostas também não dispuserem de características transnacionais, o que exige uma ampla cooperação internacional.

Apesar do pescado ser vital para a segurança alimentar das populações locais, a pesca INN no GoG apresenta o nível mais elevado no mundo. Operadores ilegais se envolvem em transbordo não autorizado para evitar controles portuários e maximizar seus lucros, embarcações estrangeiras industriais de grande escala atuam sem licença, e a pesca em áreas proibidas, são os principais responsáveis pela sobre exploração e aceleração do esgotamento de recursos da região. Estima-se que entre 40 e 65 % dos peixes capturados nas águas do GoG são pescados ilegalmente[71].

Outra consideração importante é a da comprovação de que na região, a pesca INN no mar tem ligações com o contrabando e os tráficos de drogas, combustíveis e de seres humanos, inclusive para trabalhos forçados e exploração sexual. Além disso, no GoG há números elevados de crianças são traficadas anualmente para trabalhos forçados na pesca em Gana, nas plantações de cacau na Costa do Marfim, no setor de mineração em Camarões, Gana, Guiné e Senegal[72].

---

69 Disponível em:<https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/unprecedent-number-of-crew-kidnappings-in-the-gulf-of-guinea-despite-drop-in-overall-global-numbers/>. Acesso em 20 jun. 2020.

70 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 39-66.

71 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 30-37.

72 Ibidem, p. 58-66.

O contrabando e os comércios ilícitos apresentam-se em ascensão na região do GoG, realizado por redes criminosas. Tais ilícitos incluem: comércio ilegal mercadorias, como minérios, combustíveis, petróleo bruto, madeira, arroz, tabaco, pescado e medicamentos; e os tráficos de armas leves, drogas e vida selvagem.

As redes de criminosos, em especial as que atuam no tráfico de drogas e contrabando, possuem ligações com grupos de atores não estatais armados ou grupos terroristas, como o Boko Haram, a Al-Qaeda no Magrebe Islâmico e o Movimento pela unidade e Jihad na África Ocidental. Nesse sentido, de acordo com o UNODC[73], o GoG é *Hub*, onde se faz transbordo de cocaína proveniente da América Latina, e heroína proveniente da Ásia, para embarque para a Europa, conforme pode ser visto na FIG. 21.

Outra ameaça importante, uma vez que tem potencial de desestabilizar a região, é o contrabando de combustível e óleo cru, que é feito entre os países da região. Assim, esforços interagências com atuação das Marinhas locais, tem obtido resultados satisfatórios desde 2018.

Ao revermos a análise de Till (2018, p.308), no que se refere à possibilidade de ocorrência de conflitos interestatais decorrentes de disputas pela soberania nos espaços marítimos, percebe-se que essa ameaça também pode se aplicar na região do GoG. Atualmente, há contestações pela República Democrática do Congo (RDC) e pelo Gabão, sobre o pleito de Angola[74] para extensão de sua Plataforma Continental (PC) junto à Comissão de Limites da PC (CLPC) da ONU.

Assim, constatamos que ainda persistem como potenciais ameaças recor-rentes à Segurança Marítima da região, as decorrentes de disputas internas nos Estados, as resultantes de competições entre os Estados, e a degradação ambiental do meio mari-nho. Essas ameaças, juntamente com todas as demais, configuram sérios obstáculos ao desenvolvimento da Economia Azul, afetando a todos que dela dependem, mas tendo como principais consequências as dificuldades para as melhorias dos indicadores socio-econômicos[75] nos Estados do GoG, incidindo sobre o bem-estar daqueles que vivem na região.

Adicionalmente, pode-se observar que a natureza das ameaças evidenciadas relacionam-se majoritariamente ao conceito de *soft secutity* de Geoffrey Till, e que seu aumento nos últimos anos tem se apresentado como um desafio.

---

[73] Em junho de 2020, o UNODC divulgou o *World Drug Report* 2020, no qual consta que de 25 a 35 % de toda a cocaína consumida na Europa passa pela África Ocidental. Disponível em:< https://wdr.unodc.org/ wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

[74] Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/submissionago_69_2013.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.

[75] Como a redução da pobreza.

Apesar da maior parte dos casos que atentam contra o tráfego marítimo e infraestruturas críticas serem de roubo armado, observamos que se constitui preocupa-ção os recentes aumentos de capacidades e eficiência apresentados pelos criminosos da região na execução de atos de pirataria[76].

Constatamos ainda que a complexidade e diversidade das ameaças tornam a elaboração de estratégias de segurança marítima para a região tarefas complexas, que devem ter enfoque principal nos aspectos de *maritime security*, e abordagens abrangen-tes que envolvam plena cooperação internacional e interagências para fazer frente com à ameaças que apresentam caráter transnacional.

## 3 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA MARÍTIMA

Segundo Geoffrey Till (2018, p. 1), ao longo da história, as nações que mais se capacitaram a explorar os atributos do mar obtiveram vantagens econômicas e estratégicas sobre as nações que não o fizeram.

Portanto, a busca pela prosperidade e pelo poder estimula a elaboração de estratégias para um melhor uso dos espaços marítimos.

Outro estímulo nada desprezível para a elaboração dessas estratégias é a busca pela Boa Ordem no Mar.

Em decorrência dos muitos desafios impostos pelas ameaças à manutenção de uma Boa Ordem no Mar no GoG e da dificuldade em reprimir essas ameaças, diversos atores extrarregionais adotam iniciativas para cooperar e contribuir com os Estados locais.

---

[76] Convém apontar a diferenciação existente entre a pirataria marítima e o roubo armado contra navios. A CNUDM (1982) define pirataria como: "(a) quaisquer atos ilegais de violência ou detenção, ou qualquer ato de depredação cometidos para fins particulares pela tripulação ou pelos passageiros de um navio particular ou de uma aeronave particular, e dirigidos: (i) no alto mar, contra outro navio ou aeronave, ou contra pessoas ou propriedades a bordo desse navio ou aeronave; (ii) contra um navio, aeronave, pessoas ou bens em um local fora da jurisdição de qualquer Estado; (b) qualquer ato de participação voluntária na operação de um navio ou de uma aeronave com conhecimento de fatos que o tornem um navio ou aeronave pirata; (c) qualquer ato de incitar ou facilitar intencionalmente um ato descrito nas alíneas (a) ou (b)". O Código sobre procedimentos para a investigação de crimes de Pirataria e Roubo Armado contra navios, adotado em 02 de dezembro de 2009 pela 26ª Sessão da Assembleia da IMO, por meio da Resolução A. 1025 (26) (Anexo, parágrafo 2.2) define roubo armado contra navios como: "(a) qualquer ato ilegal de violência ou detenção ou qualquer ato de depredação ou ameaça, exceto um ato de pirataria, cometido para fins particulares e dirigido contra um navio ou contra pessoas ou propriedades a bordo desse navio, dentro do Estado de um Estado águas internas, águas arquipelágicas e mar territorial; (b) qualquer ato de incitar ou facilitar intencionalmente um ato descrito acima". Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/codigos/ a.102526.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2020.

## 3.1 Atores Estatais Extrarregionais no Golfo da Guiné

Para lidar com as ameaças provenientes de atores que exploram ausências de governança para seus propósitos ilegais e ilegítimos, Till (2018) defende a colaboração entre as marinhas. Apresenta que é necessária cooperação marítima internacional para suprimir as práticas de pirataria, do comércio ilegal de drogas, e do terrorismo internacional, com o propósito de garantir a liberdade de navegação e, também, proteger o meio marinho, e que isso deve ser dar nos ambientes nacionais e internacionais[77].

Nesse sentido, além dos Estados locais, diversos Estados extrarregionais e Organizações internacionais trabalham em programas e planos de ações em proveito da Segurança Marítima na região do GoG, nos níveis nacionais, regionais e global.

Assim, atores dos mais diversos níveis cooperam pela Segurança Marítima na região do GoG. No nível regional de cooperação, podem ser citados como exemplos: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS), a OMAOC, e os escritórios regionais da Organização das Nações Unidas (ONU) para a África Central (UNOCA) e Ocidental (UNOWA). No continente africano, a UA. No nível regional do Atlântico Sul, os estados partes da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). No nível global, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), a Assembleia Geral da ONU (AGNU), a Organização Marítima Internacional (IMO), o UNODC, a UNCTAD, o Banco Mundial, a Interpol, o Grupo de Amigos do GoG[78] (FOGG). Além desses, a organização não governamental que funciona nos EUA, *Oceans Beyond Piracy*, e outros órgãos do setor privado que compõe a Economia Azul também são interessados na Segurança Marítima da região[79].

Assim, muitos atores internacionais e Estados atribuem importância à Segurança Marítima no GoG em suas concepções estratégicas. Cada um desses atores contribui com os Estados da região, priorizando seus interesses específicos, e com diferentes abordagens conceituais relativas à Segurança Marítima. Dessa forma, os atores extrarregionais encontraram

---

77 TILL, 2018, p. 29, p. 52

78 Criado em 2013, durante a presidência do Reino Unido no G7, tem o objetivo de apoiar a arquitetura criada à partir da assinatura do YCoC. Fazem parte do grupo: Canadá, Alemanha, Itália, Japão, França, Reino Unido, EUA, Bélgica, Brasil (observador), Dinamarca, Holanda, Noruega , Portugal, Espanha, Suíça, UE, UNODC e INTERPOL. Disponível em:< https://www.gogin.eu /en/2019/07/01/g7-group-of-friends-of-the-gulf-of- guinea-meets--in-brussels>. Acesso em: 20 jul. 2020.

79 UKEJE, 2013, p. 26-39.

objetivos comuns aos dos Estados locais, e se inseriram na região para defender seus interesses.

A UE publicou em junho de 2014, a sua primeira Estratégia de Segurança Marítima e um Plano de Ação para Segurança Marítima[80]. Na estratégia, foi reconhecido que a forte dependência da UE do comércio marítimo faz com que a segurança marítima seja uma prioridade crescente na sua estratégia geral. Assim, o documento tem o propósito de reforçar laços entre a segurança interna e externa e associar sua estratégia de segurança geral à sua política marítima integrada. Em 2017, o Conselho sobre a Segurança Marítima Global da UE adotou um Plano de Ação de Segurança Marítima, que foi revisto em 2018. Na revisão, foi acrescentada uma seção com foco no enfrentamento aos desafios globais de segurança marítima, e um conjunto de ações foi especificamente dedicado à promoção da segurança marítima no GoG. Neste, a UE apela aos Estados-membros para o apoio a implementação de seu Plano de Ação para o Golfo da Guiné, e a promoção de esforços nacionais e regionais para apoio à estrutura do YoCC e do FOGG.

Também em 2014, a UE adotou uma Estratégia para o GoG, que visa o enfrentamento ao crime marítimo na região, definindo quatro objetivos estratégicos: a construção de um entendimento comum sobre a escala da ameaça; ajudar os governos regionais para criar instituições interagências robustas; apoiar o desenvolvimento de economias prósperas e fortalecer as estruturas de cooperação existentes. A estratégia foca a necessidade de combater as causas que levam à pirataria e ao crime marítimo, buscando ações para o desenvolvimento da segurança e da estabilidade a longo prazo[81].

Na sequência de sua estratégia, a UE publicou um Plano de Ação para o GoG com espaço temporal definido de 2015 a 2020, em que foca no desenvolvimento de intercâmbios com a CEDEAO, a ECCAS e a CGG. Com isso, a UE adotou uma abordagem abrangente para a cooperação marítima com os Estados da região do GoG, e manifesta abertamente seu interesse, principalmente, pelo fato da região ser uma importante fonte alternativa aos hidrocarbonetos que são importados da Rússia.

Assim, verificamos que a UE apoia os Estados e as organizações regionais do GoG, por meio de financiamento de programas como a Rede Integrada do Golfo da Guiné de Rotas Marítimas Críticas, e no fornecimento de suporte logístico, para prover treinamento e o aumento de capacidades das Marinhas e da Guardas Costeiras locais, por meio de workshops e projetos voltados à segurança portuária e reforço dos quadros institucionais, legais e operacionais para a cooperação marítima.

A China é um grande investidor nos países do GoG, e tem fortes interesses na região. Apesar de não terem sido observadas referências ao

80 UNIÃO EUROPEIA, 2019, p.16.

81 UNIÃO EUROPEIA, 2019, p. 19.

GoG na Estratégia Militar da China lançada em 2015, no mar, seus interesses estão voltados aos recursos naturais como os produtos da pesca e hidrocarbonetos. Sua principal contribuição para a segurança marítima da região tem sido com a doação de embarcações e navios patrulhas para as marinhas e guardas costeiras locais[82].

Além disso, a China contribui com investimentos na Economia Azul dos Estados Locais, principalmente nos setores portuário, de petróleo o gás[83], e de telecomunicações. Neste último, realizou o lançamento de um satélite de comunicações para a Nigéria[84], e constrói infraestruturas como a passagem de cabos submarinos entre os Estados da região, e inclusive entre o Brasil e Camarões. Adicionalmente, a China dispõe de Zonas Econômicas Especiais em países da região do GoG, como a Nigéria e o Zâmbia, e investe em petróleo e mineração em Angola, no Congo e no Zâmbia[85].

Diversas missões de pesquisa chinesa foram realizadas no Atlântico Sul até 2017, antecipando que o país poderia se fazer presente na região. Em 2017, um artigo de fonte oficial chinesa apontou que a China deveria adotar uma "Estratégia Atlântica". Recentemente, um segundo artigo da Administração Oceânica do Estado chinês, apresentou que apesar da China estar distante do Atlântico Sul este representa um espaço estratégico de interesse para o futuro em sua estratégia marítima. Motivariam isso, o comércio e os recursos econômicos marítimos. O artigo ainda afirma que há um papel reservado à Marinha chinesa no Atlântico[86], e que o foco de seu interesse seria em "salvaguardar os direitos e interesses legais marítimos, bem como apoiar o desenvolvimento pacífico"[87].

A grande estratégia da China para a África compreende ações tanto nos níveis multilaterais quanto bilaterais. O fato de portos da costa oeste africana serem operados por empresas chinesas é visto como um aumento do potencial de projeção de forças militares chinesas no Atlântico Sul. Nesse sentido, a China exerce influência e atua na estrutura de segurança africana nas diversas dimensões da segurança.

Assim, como exemplo de cooperação multilateral que envolve a segurança marítima, pode ser citado o Fórum de Cooperação China-África

82 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 83.

83 UKEJE, 2013, p. 30-31.

84 Disponível em: < https://br.sputniknews.com/portuguese.ruvr.ru/2014_01_19/china-conquista-africa-5630/>. Acesso em 20 ago. 2020.

85 Disponível em: < http://economia.estadao.com.br/blogs/fernando-dantas/influencia-chinesa-na-africa// >. Acesso em 20 ago. 2020.

86 Nesse sentido, a participação em 2019 de navios da Marinha chinesa em exercícios conjuntos com as Marinhas da Rússia e da África do Sul pode ser um exemplo da expansão da pretensão chinesa de se fazer presente no Atlântico Sul. Disponível em: <https://en.portnews.ru/news/287711/>. Acesso em 21 ago. 2020.

87 Disponível em: < https://nationalinterest.org/feature/why-china-wants-its-navy--patrol-atlantic-ocean- 105187>. Acesso em 20 ago. 2020.

que, em 2019, atraiu representantes de 50 Estados africanos, e teve a participação do ministro da Defesa da China. Nesse sentido, há o Plano de Ação do Fórum, que possui espaço temporal de 2019 a 2021, e que inclui medidas de segurança em todas as dimensões, inclusive com ações de segurança marítima que vão desde o combate à pirataria até governança. Nesse contexto, diversas iniciativas bilaterais podem ser percebidas, como: a cooperação e treinamento para forças de defesa da Guiné Equatorial; o projeto conjunto de expansão do porto de águas profundas de Kribi em Camarões; o apoio ao Senegal no combate ao terrorismo, em troca do apoio à iniciativa chinesa *One Belt*, *One Road*; a operação do terminal de contêineres de Lomé, dentre muitas outras[88].

Em 2020, há pelo menos 480 navios de proprietários chineses que ostentam bandeiras de países da região[89] e operam a partir de portos da costa oeste africana. Além disso, intensifica-se a operação de empresas chinesas no mercado de segurança marítima local como, por exemplo, o estabelecimento de subsidiária da empresa *China Security Technology Group* em Angola[90]. Assim, observamos que interesses chineses na região poderão levar a ampliação de sua presença militar no Atlântico Sul.

Em 2005, os EUA publicaram a sua Estratégia Nacional de Segurança Marítima[91]. Essa estratégia enfatiza a dependência do Estado do uso seguro dos oceanos, e teve como propósito a integração das diversas estratégias existentes em nível intergovernamental. Com foco no aprimoramento do esforço interagências, de forma a combinar e alinhar todas as atividades, programas e iniciativas públicas e privadas, em nível global, para um esforço integrado de enfrentamento às ameaças marítimas. Nesse sentido, a estratégia, que foi elaborada sob a liderança do Departamento de Defesa e do Departamento de Segurança Interna, é acompanhada de oito planos de apoio para fazer face aos desafios: *National Maritime Domain Awareness Plan, Global Maritime Intelligence Integration Plan, Maritime Operational Threat Response Plan, International Outreach and Coordination Strategy, Maritime Infrastructure Recovery Plan, Maritime Transportation System Security Plan, Maritime Commerce Security Plan, e Domestic Outreach Plan*. Assim, ao longo dos anos, os planos de apoio da estratégia dos EUA são atualizados sempre que necessário[92].

---

88 Disponível em:<https://globalriskinsights.com/2020/02/chinas-international-partnerships-pan-african- cooperation/>. Acesso em 20 ago. 2020.

89 Destacam-se Senegal, Ghana e Costa do Marfim. In: *China´s distant water fishing fleet: scale, impact and governance*. Junho de 2020, p. 21. Disponível em:<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/chinesedistantwaterfishing_web_1.pdf/>. Acesso em 20 ago. 2020.

90 Disponível em:<https://warontherocks.com/2020/06/who-guards-the-maritim-silk-road/>. Acesso em 08 nov. 2020.

91 *National Strategy for Maritime Security.* Disponível em: < https://www.hsd,l.org/?view&did=456414 >. Acesso em 20 ago. 2020.

92 Como exemplo, o *National Maritime Domain Awareness Plan* foi atualizado em 2013

Por se tratar de um ator global, com interesses no mundo todo, em sua estratégia os EUA dividiram o domínio marítimo em áreas geográficas, sendo uma dessas o Oceano Atlântico. O conceito de *maritime security* foi definido como necessário para a proteção dos recursos do oceano; a facilitação do comércio e da liberdade de navegação; para a garantia da liberdade dos mares; e para a promoção da liberdade e prosperidade. Assim, os EUA ressaltaram ser uma responsabilidade compartilhada entre os Estados o combate às ameaças no domínio marítimo para a manutenção da Boa Ordem no Mar.

Nesse sentido, a estratégia dos EUA definiu ameaças, objetivos estratégicos e ações estratégicas. Entre as ameaças consideradas, foram apontadas às Estatais, o crime transnacional e a pirataria, às Terroristas, a imigração ilegal pelo mar e a destruição ambiental, apontando que a defesa contra os seus inimigos trata-se de um compromisso fundamental. Adicionalmente, definiu três princípios gerais para orientar a sua estratégia: preservar a liberdade dos mares; facilitar e defender o comércio para garantir seu fluxo ininterrupto e facilitar o movimento de bens e pessoas desejáveis através de suas fronteiras.

Os objetivos estratégicos dos EUA de segurança marítima são de caráter positivo e apresentam um guia para as atividades de segurança marítima. A proteção dos oceanos e seus recursos, a prevenção à ataques terroristas, atos criminosos ou hostis, e a proteção das infraestruturas críticas, entre outros, são buscados por meio de ações estratégicas como: o aumento da cooperação internacional, a maximização da Consciência Situacional Marítima[93], a implementação de uma segurança em camadas.

No entanto, pôde ser observado que a estratégia dos EUA não cita especificamente o GoG[94], provavelmente pelo fato de seus interesses estarem espalhados pelo mundo, apesar de em 2008, o GoG ser responsável por cerca de 20% das importações de petróleo dos EUA[95].

Assim, no contexto de sua estratégia de segurança marítima, os EUA promovem suas iniciativas voltadas para a região exercendo sua presença por meio de muitas iniciativas, como a *Africa Partnership Station* (APS), o *African Maritime Law Enforcement Program*, o *Africa Center for Strategic Studies*, e o estabelecimento do *US-AFRICA Command* (AFRICOM). Neste sentido, os EUA realizaram acordos de cooperação de defesa e técnico-militares com diversos Estados do GoG, adotando diferentes modelos de

e 2017. Dis-ponível em:< https://nmio.ise.gov/Portals/16/Docs/National%20MDA%20Plan%202017%20 Upda-te%2020170215.pdf?ver=2017-03-24-103943-550>. Acesso em 20 ago. 2020.

93 Vide GLOSSÀRIO, pág. 103.

94 Não foi identificada uma estratégia de segurança marítima específica para o GoG, a exemplo da ASIA- *PACIFIC Maritime Security Strategy* publicada em 2015.

95 The Maritime Dimension of International Security, p.40. Disponível em:< https://www.rand.org/pubs/monographs/MG697.html>. Acesso em 20 ago. 2020.

cooperação em segurança, e estão presentes em diversos Estados da região do GoG, conforme pode ser verificado na FIG. 22 .

Por meio da *US Naval Forces Africa* (NAVAF), no âmbito do APS, os EUA contribuem para a segurança marítima, mantendo visitas de seus meios navais, em ações de presença nos Estados da região. As forças navais dos EUA, por meio de seus acordos bilaterais, trabalham na construção de capacidades de consciência situacional marítima, de resposta às ameaças e infraestrutura das Marinhas e Guardas costeiras locais. Além disso, fornece assistência às forças de segurança, realiza exercícios como o *Obangame Express*, e participa de operações conjuntas através do African Maritime Law Enforcement Program. No entanto, desde 2014, houve uma redução no número de visitas de meios navais dos EUA à região[96].

Mesmo assim, os EUA[97] são o maior Poder Naval presente na região, apoiando os Estados no combate às ameaças transnacionais e os atores mal intencionados. Buscam construir parcerias estratégicas de longo prazo, coordenando com sua rede de adidos e mantendo oficiais de ligação de Estados da região no AFRICOM. Adotam uma abordagem interagências, atuando em diversas frentes no combate ao crime marítimo, e observam a competição de poder com a China e com a Rússia pelos recursos energéticos da região como uma ameaça à sua segurança e prosperidade, com tendência de aumento no futuro.

Muitos outros atores extrarregionais Estatais cooperam em prol da Segurança Marítima com os Estados do GoG, seja por meio de iniciativas multilaterais ou bilaterais. No entanto, observamos que nem todos esses atores publicaram Estratégias de Segurança Marítima em que mencionaram claramente a situação do Golfo da Guiné. Assim, foi identificado que três atores, a França, a Espanha e, o Reino Unido publicaram Estratégias de Segurança Marítima que mencionavam claramente o Golfo da Guiné, possibilitando o aprofundamento do estudo a partir de suas estratégias.

## 3.2 A estratégia de Segurança Marítima da França

A FIG. 23 apresenta que a França é um ator marítimo global, que está presente em quase todos os oceanos. A estratégia de segurança marítima francesa é centrada no Estado e não se limita aos domínios marítimos franceses. Além desses, se aplica às áreas marítimas internacionais de interesse da França[98].

96 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 83.

97 Declaração do General Stephen J. Townsend, Comandante do AFRICOM, em 30 de jan. 2020. Disponível em:< https://www.africon.mil/media-room/Document/32561/2020-posture-statement-to-congress>. Acesso em 20 ago. 2020.

98 IMO, 2019, p. 81.

Na ocasião em que defendeu sua reeleição a membro do conselho da IMO em 2019, o representante do país, apresentou a França como um Estado: protetor do meio ambiente marinho e garantidor da segurança do transporte marítimo. Para a garantia da segurança do transporte marítimo, a França se apoia na força de sua marinha, "que participa ativamente de várias operações internacionais para combater a pirataria" e se encontra distribuída pelo mundo[99].

Em 2019, a França atualizou sua estratégia de segurança marítima, intitulada como *Stratégie Nationale de Sûreté des espaces maritimes*[100]. Assim, observamos que o simples emprego do termo *Sûreté* já delimita o alcance da estratégia francesa, priorizando as questões de *security*. Ao fazer a distinção entre os conceitos de *sureté* e de *securité*, a estratégia enfatiza a estreita interação entre as duas, uma vez que elas mobilizam meios navais, aéreos e terrestres no âmbito da ação do Estado do mar.

Nessa estratégia, a França define segurança marítima como " a prevenção e a luta contra todas as atividades hostis aos nossos interesses e de natureza intencional (terrorismo, tráfico ilícito e, em particular, narcóticos, pirataria, pilhagem de recursos ou propriedades, poluição intencional, etc.)"[101]. Assim, dimensiona a segurança marítima como: controle das áreas marítimas francesas; proteção aos nacionais franceses no exterior; combate ao tráfico ilegal no mar; defesa dos interesses econômicos e ambientais franceses; promoção de um domínio marítimo internacional seguro; e preparação das forças do Estado para os desafios do futuro. Assim, em função dos efeitos esperados, verificamos que a definição enquadra-se entre as chamadas definições positivas, o que permite contemplar diversas formas de atuação.

Os representantes do Parlamento Francês, apresentaram como justificativa para a elaboração de sua estratégia de segurança marítima a necessidade de fornecer amplas respostas à multiplicidade de ameaças e riscos que há nas atividades e espaços marítimos, e o significativo crescimento das consequências dessas ameaças para a Segurança Nacional. Nesse contexto, atentaram para a necessidade de uma estrutura interministerial e internacional, em parceria com outros estados, para uma abordagem integrada e prospectiva[102]. Torna-se assim evidente o entendimento de uma dimensão transversal das questões relacionadas à segurança marítima.

Nesse sentido, a proposta da estratégia é apresentar maneiras de melhorar a governança e a regulação; alavancar ações diplomáticas, tecnológicas e operacionais; e adaptar as capacidades de ação francesas. Além das ameaças à segurança marítima, a estratégia francesa aborda os riscos

99 *Ibdem*, p. 85-89.

100 FRANÇA, 2019.

101 FRANÇA, 2019, p. 2

102 *Ibdem*, p. 1.

que surgem em função dessas ameaças, e é dedicada à proteção contra ameaças de natureza não militar[103].

A estratégia francesa tem como condicionantes internacionais a estratégia de segurança marítima da UE e seus planos de ação. Além desses documentos, os condicionantes são complementados pela visão nacional francesa, por meio do Livro Branco sobre Defesa e

Segurança Nacional e da Revisão Estratégica de Defesa e Segurança Nacional. Esses dois documentos fornecem as seguintes diretrizes: garantir a integridade do território; conter todos os tipos de tráfico; defender os interesses econômicos e ambientais franceses; proteger nacionais franceses em espaços marítimos internacionais e no domínio marítimo francês.

Nesse contexto, a estratégia francesa apresenta como interesses estratégicos passíveis de serem impactados pelas ameaças à segurança marítima os seguintes: o livre exercício da soberania; a proteção da população; os suprimentos estratégicos e as atividades econômicas; do meio ambiente e a integridade do território[104]. Assim, constatamos que a preocupação da França com as ameaças à Segurança Marítima, está alinhada às quatro dimensões propostas na matriz elaborada por Bueger[105].

Pode-se observar que ao mesmo tempo em que a estratégia de segurança marítima da UE é um documento condicionante para a estratégia francesa, esta última contribui com a estratégia europeia, uma vez que muitos dos interesses são comuns à organização e ao Estado francês. Um exemplo dessa contribuição é a atuação da França na região do GoG[106], alinhada às ações da Estratégia da UE para o GoG, e seu respectivo Plano de Ação, que é revisado a cada dois anos[107]. Desse modo, segundo a estratégia de segurança marítima francesa as estratégias francesa e europeia se complementam, e preservam uma "complementaridade de instrumentos e políticas, militares e civis, garantindo a continuidade entre segurança interna e externa e garantia da autonomia decisória da União"[108].

Nesse sentido, a estratégia francesa demonstra uma aparente preocupação com a preservação da autonomia do Estado, com a garantia das capacidades de julgamento e decisão, com a liberdade de ação do país perante a UE, e com aplicação de seus recursos. Desta forma, percebemos que o conceito de segurança marítima evidenciado na estratégia francesa aproxima-se da abordagem complexa definida por André Beirão (2019).

---

103 As ameaças de natureza militar são tratadas na estratégia militar geral.

104 FRANÇA, 2019, p. 2.

105 Segurança Humana, Desenvolvimento Econômico, Meio ambiente marinho e Segurança Nacional.

106 Apesar da atuação da França na região ser anterior à criação da organização (FRANÇA, 2017, p. 74).

107 A estratégia francesa aponta que a França participa sinergicamente de programas de capacitação da UE, especificamente o Projeto europeu GOGIN (FRANÇA, 2019, p. 47).

108 FRANÇA, 2019, p. 2.

Outra observação importante que percebemos foi a de que a estratégia francesa, não tem sua aplicação limitada ao domínio marítimo, uma vez que compreendeu as infraestruturas estratégicas, críticas marítimas, ou mesmo as terrestres.

O GoG representa "grande interesse estratégico para a França"[109]. Neste sentido, a França busca exercer um papel de liderança na região, e possui estreitos laços com Estados francófonos, que abrigam uma significativa comunidade de cerca de 80.000 franceses[110]. Ao mesmo tempo, a região do GoG concentra interesses estratégicos econômicos da França, uma vez que dispõe de recursos como petróleo, minerais e peixes, está próxima à faixa Sahel- Saariana, outra área de interesse estratégico francês[111].

Em decorrência de seus interesses estratégicos, a França possui acordos de cooperação de defesa com Estados da região. No GoG, estão localizadas três das cinco bases[112] que o país dispõe no exterior através de parcerias com outros Estados. Duas Bases de Cooperação, cada uma com efetivo de 350 militares, estão instaladas em Dakar e Libreville, no Senegal e Gabão, respectivamente. Uma Base Operacional Avançada, com efetivo de 950 militares está instalada em Abdijan na Costa do Marfim[113]. Há ainda outras iniciativas de cooperação como a realização de operações com marinhas, como a missão naval *Corymbe*, que mobiliza um efetivo de 250 militares embarcados em maios navais, atuando na região em prol da Boa Ordem no Mar, conforme pode ser observado na FIG. 24.

Nesse sentido, a estratégia de segurança marítima da França recomenda a concentração de esforços para a assinatura de acordos técnicos bilaterais no sentido de fortalecer as ações de sua marinha na região e o estudo da possibilidade de colocar oficiais de ligação junto às Guardas Costeiras dos seus principais parceiros[114].

Assim, a França constrói uma estrutura para: ampliar sua capacidade de intervenção[115]; exercer presença dissuasória na região, por meio

---

109 *Ibdem*, p. 7.

110 MARANANCHE, 2020.

111 A França dispõe de 4.400 militares atuando no âmbito da Operação Barkhane no Mali, segundo declaração do General Stephen J. Townsend, Comandante do AFRICOM, em 30 de jan. 2020. Disponível em:< https://www.africon.mil/media-room/Document/32561/2020-posture-statement-to-congress>. Acesso em 20 ago. 2020.

112 As outras duas Bases Operacionais Avançadas da França se localizam em Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos, e no Djibuti (FRANÇA, 2017, p. 28).

113 FRANÇA, 2017, p. 28.

114 FRANÇA, 2019, p. 47.

115 O Livro Branco sobre Defesa e Segurança Nacional francês preconiza que a implementação de suas estratégias deve se fundamentar em conhecimento e antecipação, dissuasão, proteção, prevenção e intervenção. A revisão estratégica apresenta a visão de que as crises na África podem repercutir diretamente nas seguranças nacional, humanitária e econômica francesa, de modo que, podem ser necessárias medidas de prevenção, proteção, e intervenção (FRANÇA, 2017, p. 24; FRANÇA, 2013, p. 4).

do emprego de seus efetivos e meios navais pré-posicionados, como o destacamento permanente da missão naval *Corymbe* e a realização dos exercícios navais *Grand African Nemo*; apoiar seus parceiros no fortalecimento de suas capacidades de Consciência Situacional Marítima; capacitar os parceiros para que consigam prover pronta resposta às ameaças de segurança marítima nas regiões costeiras por meio de ações de treinamento; manter as capacidades de suas próprias forças em prover "resposta direta a ataques de piratas que atinja seus navios ou seus nacionais"; e levar os que prejudicaram os interesses franceses perante os tribunais franceses[116].

Nesse contexto, cabe destacar que a França está presente desde 1990 com a operação *Corymbe* no GoG. Ela visa fortalecer a credibilidade internacional da França entre seus aliados e parceiros, e tem como objetivos principais: pré-posicionar meios navais para responder rapidamente às ameaças aos seus nacionais em caso de crise; e contribuir para a segurança marítima, em especial, apoiando o fortalecimento de capacidades das marinhas e guardas costeiras dos Estados do GoG, e os centros de consciência situacional marítima, resultantes da estrutura do processo do YCoC[117].

Além do apoio às marinhas dos Estados parceiros, a presença dos meios navais franceses, também proporciona oportunidade para realizar treinamentos com as forças do país posicionadas em suas bases na região. Nesse sentido, mais de 25.000 militares da região já teriam se beneficiado de atividades de treinamento no Instituto Inter-Regional de Segurança Marítima de Abdijan, suportado pela Base Operacional Avançada da Costa do Marfim[118].

Desde 2016, a França e o Reino Unido cooperam na iniciativa chamada *Maritime Domain Awareness for Trade-Gulf of Guinea*, que desenvolve em o Centro de Informação e Cooperação em Informações Marítimas (*MICA Center*) da Marinha Francesa, localizado na cidade francesa de Brest, um mecanismo de "cooperação naval voluntária" (NVC), de forma a prover relatórios que forneçam subsídios relacionados à Consciência Situacional Marítima para os centros previstos na arquitetura regional do YCoC. Além disso, o acordo firmado entre a França e o Reino Unido prevê cooperação entre as respectivas marinhas no GoG[119].

Com efeito, enquanto a França desenvolve o mecanismo NVC, em que busca prover permanentemente intercâmbio com atores civis[120] que participam do esforço de construção da Boa Ordem no Mar, aproveita para fortalecer capacidades de seu Poder Naval.

116 FRANÇA, 2019, p. 21, p. 46, p. 74; ONU, 2019, p. 7.

117 FRANÇA, 2017, p. 74; MARANANCHE, 2020.

118 ONU, 2019, p. 7; MARANANCHE, 2020.

119 FRANÇA, 2019, p. 46.

120 Envolve inclusive a participação de armadores (FRANÇA, 2019, p. 21).

Enfim, por meio de sua estratégia de Segurança Marítima, constatamos que a França procura antecipar a evolução das ameaças em um cenário de crescentes incertezas. Com a utilização de ferramentas prospectivas, os franceses observam o desenvolvimento das tecnologias para o enfrentamento às ameaças e analisam os riscos decorrentes do emprego dessas por atores mal intencionados. Adicionalmente, a estratégia de segurança marítima fornece uma estrutura de governança no âmbito interministerial, de forma a orientar as ações do Estado, ao mesmo tempo, em que busca a promoção da cooperação internacional para a construção com seus parceiros de um ambiente que defenda os seus interesses estratégicos.

A análise da estratégia de segurança marítima nos permitiu concluir que a França dispõe de amplas capacidades marítimas e busca preservar o pleno uso dos atributos do mar, conforme definido por Geoffrey Till. Percebe-se o engajamento de diversos setores da sociedade, centralizados no Estado, de maneira a adotar uma abordagem complexa, cujo esforço principal para construção de uma Boa Ordem no Mar cabe à Marinha.

Assim, foi verificado que o esforço principal da França está concentrado nos Estados de língua francófona em que ela instalou suas bases, Senegal, Costa do Marfim e Gabão. Observarmos que nas AJE dos três Estados, apesar da baixa incidência, houve casos de pirataria ou roubo armado e de tráfico de drogas. Isso indica que apesar do grande esforço francês, por vezes este não é suficiente para a conter as ameaças em sua totalidade.

O estudo da estratégia de segurança da França apresentou que a proteção dos interesses franceses no GoG é uma prioridade e a cooperação internacional é amplamente empregada, dando margem ao estabelecimento de parcerias com Estados que possuam interesses convergentes.

## 3.3 A estratégia de Segurança Marítima da Espanha

A Estratégia de Segurança Nacional da Espanha apresenta a região do GoG como sendo de relevante interesse estratégico, por ser foco de objetivos de investimentos espanhóis na agricultura, infraestrutura, pesca e indústria, além de ser importante fonte de recursos energéticos para o país. A Espanha adota uma perspectiva abrangente de forma a enfatizar vetores como sustentabilidade das economias ou a pluralidade social, boa governança, vinculando o desenvolvimento e a segurança cooperativa em estreita colaboração com seus parceiros locais. Busca estreitar laços diplomáticos, por meio de uma diplomacia preventiva, e fortalecer suas capacidades no âmbito de programas multilaterais, contribuindo

para as estruturas de segurança regionais[121]. Assim, podemos perceber a adoção de uma definição positiva de segurança marítima.

A região é fundamental para o país, em função de sua dependência das comunicações marítimas para importar hidrocarbonetos. Cerca de 25% do petróleo e 13% do gás que a Espanha importou nos últimos oito anos foram provenientes do GoG[122]. Adicionalmente, a segurança marítima é uma importante questão na Espanha em função de seus arquipélagos no Oceano Atlântico, de suas cidades autônomas na África que dependem do tráfego marítimo (TM), e de possuir uma das maiores frotas pesqueiras do mundo, que se faz presente no GoG, com respaldo de acordos bilaterais entre a UE e os países da região. Existem acordos em vigor com Cabo Verde, Libéria, Costa do Marfim, São Tomé e Príncipe e Senegal. Assim, em face das ocorrências de ameaças como atos de roubo armado no mar, pirataria, pesca INN, e dos tráficos ilícitos de pessoas e drogas, a Espanha considera a região do GoG importante para a sua Segurança Nacional.

Com isso, a Espanha definiu em sua Estratégia de Segurança Nacional o objetivo de promover uma política de segurança marítima, tanto no âmbito nacional como no âmbito internacional, principalmente nas AJE da UE, com os propósitos de: proteger a vida humana no mar; proteger o TM e a infraestrutura marítima crítica; prevenir e agir contra atividades criminosas e atos terroristas que ocorram no ambiente marítimo; manter a liberdade de navegação; prevenir e responder em casos de desastres ou acidentes no mar; proteger e conservar a costa, o mar e seus recursos, e o patrimônio cultural subaquático[123].

Em 2013, a Espanha publicou a sua estratégia de segurança marítima, intitulada como Estrategia de *Seguridad Marítima Nacional* e, realizou uma atualização por meio do *Plan de Acción de Seguridad Marítima*.

Nessa estratégia, a Espanha apresenta a segurança marítima como "um elemento essencial da segurança nacional", que exige um processo aberto e dinâmico, em que os Estados são os principais protagonistas por dispor dos recursos e competências para a coordenação e governança do esforço necessário à sua obtenção[124]. Assim, podemos perceber que, para a Espanha, a Segurança Marítima representa a Boa Ordem no Mar, além de assumir o papel central do Estado no tratamento da questão.

A estratégia espanhola define como objetivo final da segurança marítima a sua contribuição para o pleno aproveitamento dos atributos do mar, em benefício do bem-estar e prosperidade da Espanha, sempre à luz

121 ESPANHA, 2017, p. 49.

122 Disponível em http://fuerzanaval.com/el-golfo-de-guinea-una-zona-de-interes-estrategico-para-espana/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

123 ESPANHA, 2017, p. 102.

124 ESPANHA, 2013, p. 12-13.

dos projetos comuns e dos compromissos com seus aliados e parceiros, considerando as aspirações da comunidade internacional[125].

Pode-se observar que a estratégia espanhola relacionou a segurança marítima aos seguintes interesses nacionais: a liberdade e a segurança na navegação; o comércio e o transporte marítimo; os recursos vivos e não vivos do meio marinho; a indústria naval e outras indústrias marítimas; o meio marinho; o patrimônio arqueológico subaquático; os portos e infraestruturas marítimas, incluindo oleodutos subaquáticos, cabos submarinos, instalações *offshore* e infraestruturas críticas localizadas na costa e nos portos; a segurança dos navios das frotas mercantis, pesqueiras e recreativas de bandeira espanhola; a proteção da vida humana no mar; o cumprimento do Direito Internacional e da legislação nacional nas AJE da Espanha, bem como o respeito pelas normas internacionais de Alto Mar[126].

A estratégia espanhola tem como condicionante a Estratégia de Segurança Nacional, e propicia coordenação e cooperação com as estratégias da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da UE.

No contexto particular do domínio marítimo, a estratégia espanhola apresenta ameaças e riscos à Segurança Nacional, em dois grupos distintos: o que compreende atos deliberados, "criminosos por natureza"; e o que compreende acidentes ou casos fortuitos, explicados pelo comportamento e condições naturais do meio ambiente[127].

No primeiro grupo, a estratégia espanhola apresenta: o terrorismo; a proliferação de armas de destruição em massa; todos os tipos de tráficos ilícitos; os atos contra o patrimônio cultural subaquático; a imigração irregular pelo mar; a exploração ilegal ou não regulamentada de recursos do mar; a degradação e destruição intencional do meio ambiente marinho; e as ameaças cibernéticas ao TM.

No segundo grupo de riscos e ameaças, a estratégia espanhola apresenta os que afetam: a proteção da vida humana no mar, a segurança da navegação ou a salvaguarda do meio marinho e efeitos provocados por acidentes marítimos ou calamidades naturais.

Nesse contexto, constatamos que a Estratégia de Segurança Marítima da Espanha, relaciona como ameaças ou riscos à Segurança Marítima, os abrangidos tanto pelo conceito de *security*, quanto pelo de *safety*. Possivelmente, esta distinção não foi feita devido à língua espanhola não fazer a distinção dos termos, encontrando como solução para a questão das diferentes abordagens a separação por grupos distintos de ameaças e riscos.

A estratégia espanhola ressalta o caráter transversal de determinados riscos e ameaças, que podem adquirir "uma dimensão que ultrapassa as capacidades ou competências de um único ator"[128]. Assim, verificamos

125 *Ibdem*, p. 33.

126 ESPANHA, 2013, p. 14.

127 *Ibdem*, p. 19.

128 ESPANHA, 2013, p. 15.

que a estratégia espanhola está em acordo com o apontado por Geoffrey Till (2018, p. 307), ao estudar as dimensões elaboradas pela matriz de Bueger, e com André Beirão, em sua proposta de delimitação da segurança marítima para o Atlântico Sul.

Para responder às ameaças de caráter transversal, a estratégia espanhola adota o "princípio da unidade de ação", que se baseia na exigência de coordenação entre os atores que atuam em prol da segurança marítima, e em estruturas que facilitem essa coordenação. Na questão estrutural, a estratégia ressalta a importância de dois órgãos da estrutura de segurança espanhola, o *Comité Especializado de Seguridad Marítima*, de caráter interagências, e do *Comité Especializado de Situación*, que é convocado para gestão de situações de crises de segurança marítima. É importante apontar que nesse comitê, participam atores e especialistas do setor privado, cuja contribuição seja considerada necessária[129].

A Estratégia de Segurança Marítima da Espanha prevê uma ação coordenada, envolvendo todos os recursos necessários do Estado e do setor privado espanhol para fazer frente aos riscos e ameaças à segurança marítima, de forma a antecipar, prevenir e responder. No entanto, ressalta que há ameaças cuja magnitude ultrapassa os limites do Estado espanhol, apontando que, nesses casos, as respostas devem ser transferidas para o nível internacional[130].

Para promover uma política de segurança abrangente com foco na proteção dos interesses marítimos da Espanha, a estratégia espanhola apresenta cinco Linhas de Ação Estratégicas[131]: promover uma abordagem abrangente que potencialize ações coordenadas e cooperativas dos diferentes atores nas diferentes esferas públicas na resolução dos problemas atinentes à segurança marítima; adotar medidas eficazes para otimização do aproveitamento dos recursos disponíveis; promover a colaboração com o setor privado; promoção da cooperação internacional, em particular através da implementação das iniciativas da IMO, da Estratégia de Segurança Marítima da UE e da Estratégia Marítima da OTAN; e melhorar a segurança cibernética no domínio marítimo[132].

Em 2019, resultado da revisão do Plano de Ação de Segurança Marítima, foram definidas ações estratégicas para os diversos atores da estrutura espanhola. As ações atribuídas ao MD da Espanha foram: consolidar o processo de análise de riscos e ameaças como uma ação contínua, e aperfeiçoar o uso operacional de veículos aéreos tripulados remotamente[133].

---

129 *Ibdem*, p. 46.

130 *Ibdem*, p. 33.

131 Em 2019, foi divulgado um Plano de Ação de Segurança Marítima (ESPANHA, 2019), com o propósito de atualizar a Estratégia de Segurança Marítima, de 2013, em decorrência da publicação da Estratégia Nacional de Segurança em 2017.

132 ESPANHA, 2019, p. 55975.

133 ESPANHA, 2019, p. 5578-5579.

Na estratégia espanhola pode ser observada atenção especial à ameaça da pirataria no GoG, devido ao tráfego dos navios mercantes e, principalmente, a sua frota pesqueira que transita e opera naquela região[134].

Em sua estratégia, a Espanha aborda os fatores que embora não se constituem riscos ou ameaças à segurança marítima, contribuem para o seu aparecimento. São eles: a pobreza, as mudanças climáticas, a desigualdade, os desequilíbrios demográficos, os extremismos ideológicos, o uso mal intencionado de novas tecnologias e as pendências de delimitações marítimas entre países vizinhos[135]135. Dessa forma, constatamos que a Espanha apoia o que chama de "abordagem global"[136] das questões relativas à segurança marítima.

Nestse sentido, em 2013, a Espanha defendeu em sua estratégia haver uma insuficiência no regime jurídico baseado, principalmente, na jurisdição do Estado de bandeira do navio, ante o conjunto de liberdades aplicáveis ao Alto Mar e a imensidão do domínio marítimo. Segundo a estratégia espanhola, esta situação facilita o aparecimento de ameaças e riscos no mar[137].

A estratégia espanhola preconiza que a segurança marítima é uma responsabilidade compartilhada com a comunidade internacional[138]. Nesse sentido, a Espanha participa continuamente do esforço no GoG, apoiando o processo do YCoC, e com participação ativa na ONU, na EU, e FOGG. Esse apoio é complementado por uma intensa atividade bilateral com os países da região, fornecendo treinamento, capacitação, cooperação policial e aduaneira, entre outras ações[139].

Por meio de sua marinha, desde 2011, a Espanha atua regularmente na região do GoG. Em cumprimento ao Plano de Diplomacia de Defesa[140] e Segurança Cooperativa de 2011, Navios Patrulha, Navios de Ação Marítima e Equipes Operacionais de Segurança compostas por fuzileiros navais, permanecem anualmente, entre 7 e 8 meses na região do GoG, como forma de garantir seus interesses[141] e de contribuir para capacitar as guardas costeiras e marinhas locais, além de melhorar as comunicações entre os atores que trabalham na segurança marítima em suas áreas de patrulha[142].

---

134 ESPANHA, 2013, p. 22-23.

135 *Ibdem*, p. 20.

136 Considera que os problemas no mar tem sua causa em terra, e defende não apenas reprimir os atos, mas também, trabalhar para evitá-los, abordando suas causas básicas, como insegurança e pobreza endêmica (ONU, 2016, p. 10).

137 ESPANHA, 2013, p. 20.

138 *Ibdem*, p. 47.

139 ONU, 2016, p. 9-10.

140 Vide GLOSSÀRIO, p. 105.

141 Disponível em: < https://www.abc.es/espana/abci-armada-inicia-mision-defens-intereses-africa-occidental- 202002290215_noticia_amp.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.

142 Disponível em: < http://www.spanishports.es/texto-diario/mostrar/1653842/armada-

Portanto, os meios navais e de fuzileiros navais espanhóis realizam comissões[143] na região do GoG em proveito do fortalecimento de capacidades das marinhas e guardas costeiras locais, ao mesmo tempo que, promovem a Base Industrial de Defesa (BID) espanhola, e cumprem acordos de cooperação em Defesa e Segurança, com Senegal, Mauritânia e Cabo Verde, ocasião em que colocam oficiais de ligação nos centros de vigilância marítima locais. Além disso, os Grupos-Tarefas espanhóis participam de exercícios multinacionais, organizados tanto no âmbito da iniciativa *Africa Partnership Station*, da Marinha dos EUA, quanto dos organizados pela Marinha da França. Esses exercícios[144] ocorrem entre diversos países da região e contam com outros atores extrarregionais, que buscam promover a capacitação das marinhas e guardas costeiras locais no enfrentamento das ameaças à segurança marítima. Adicionalmente, a Marinha da Espanha apoiou Cabo Verde em 2014, e o Senegal em 2015, cumprindo tarefas específicas de assistência militar.

Assim, constatamos que a Espanha não possui efetivos permanentes no GoG, e que o esforço principal de sua cooperação baseia-se na atuação de seus meios navais que participam de exercícios multinacionais e atuam nas tarefas de fiscalização da pesca INN. Tais esforços contribuem para a segurança marítima no GoG, no entanto mostram-se insuficientes para conter as principais ameaças aos seus interesses estratégicos, a pirataria e o roubo armado, os tráficos de drogas e pessoas e a pesca INN, aparentes focos de sua atuação.

## 3.4 A estratégia de Segurança Marítima do Reino Unido

O Reino Unido está entre as principais nações marítimas do mundo, possui extrema dependência do setor marítimo, e considera o transporte marítimo, em grande parte, uma responsabilidade política do Estado[145].

Em sua estratégia marítima de longo prazo, *MARITIME 2050*: *Navigating the Future*, publicada em 2019, após o país deixar a UE, o Reino Unido se define como um dos atores que exercem um papel de liderança no domínio marítimo internacional, e que utiliza instrumentos militares, diplomáticos e de aplicação da lei para desenvolver capacidades e impulsionar a cooperação). Nesse sentido, por meio de sua ambiciosa estratégia ma-

-espanola-construye- capacidades-comunicacion-golfo-guinea >. Acesso em: 20 jun. 2020.

143 Disponível em http://fuerzanaval.com/el-golfo-de-guinea-una-zona-de-interes-estrategico-para-espana/ >. Acesso em: 20 jun. 2020.

144 Exercícios dos EUA como *Saharan Express* e *Obangame Express*; e da França como *Grand African Nemo*.

145 REINO UNIDO, 2019, p. 12-15.

rítima, busca se adaptar e planejar o futuro para vir a exercer a liderança em áreas como inovação tecnológica e ambiental[146].

Uma nação insular, com uma forte herança marítima e interesses marítimos em todo o mundo, o Reino Unido defende o mar livre de interferências e interrupções e o uso pleno de todos os atributos do mar. Assim, em 2014, o Reino Unido publicou a sua Estratégia Nacional de Segurança Marítima. O documento possui uma abordagem que procura fornecer respostas aos desafios de segurança marítima, nos ambientes nacional e internacional[147].

Nesse documento, segurança marítima é definida como: "o avanço e a proteção dos interesses nacionais do Reino Unido, em casa e no exterior, por meio de uma gestão ativa de riscos e oportunidades relativas ao domínio marítimo, a fim de fortalecer e estender a prosperidade, segurança e resiliência do Reino Unido, e ajudar a formar um mundo estável". Assim, constatamos que essa definição está entre as definições chamadas de positivas, não só por fazer relação com o desenvolvimento, mas também por vincular ações positivas.

Como apontado na definição, a estratégia do Reino Unido se baseia em análises de riscos de segurança marítima, de forma a identificar os riscos mais urgentes que impactem sobre os objetivos do plano. A partir da definição desses riscos, é que são criadas as formas e os meios de abordagem. Neste sentido, está prevista a elaboração de avaliações de risco a cada dois anos, dentro do processo de avaliação de risco de Segurança Nacional do Reino Unido, a partir do qual se produz a Avaliação do Risco Marítimo. Como exemplo, o processo identificou os seguintes riscos, como sendo os de maior importância em 2014-2015: o ataque à infraestrutura crítica marítima por ataque cibernético, e a interrupção de rotas comerciais marítimas vitais, como resultado de alterações nas normas internacionais[148].

Adicionalmente, verificamos que a estratégia assumiu que para mitigar os riscos e alcançar os objetivos estratégicos de segurança marítima, são necessárias coordenações, em todo o domínio marítimo, entre as atividades nacionais, regionais e internacionais. Além disso, enfatiza a necessidade de produção de opções para a obtenção de respostas flexíveis, operacionais e proporcionais, em termos de custos, destinadas ao provimento de segurança marítima em escala global.

Além disso, a estratégia define os interesses marítimos do Reino Unido, estando entre eles: os cidadãos do Reino Unido e pessoas habilitadas pelo Reino Unido em um navio de qualquer bandeira; as AJE do Reino Unido; os navios de carga; e as infraestruturas críticas marítimas.

146 REINO UNIDO, 2019, p. 12, p. 263.

147 REINO UNIDO, 2019, p. 31; REINO UNIDO, 2014, p. 1.

148 REINO UNIDO, 2014, p. 8-19.

A estratégia descreve, também, uma abordagem sistemática para enfrentar os desafios da segurança marítima, de forma a possibilitar uma gestão integrada e colaborativa entre os órgãos de governo e agências domésticas, organizações internacionais e Estados parceiros, a indústria e o público. Essa abordagem consiste na aplicação dos princípios de integração e colaboração, às cinco tarefas básicas de segurança marítima[149] que apoiam a realização dos objetivos de segurança marítima.

Assim, para proteger seus interesses nacionais do Reino Unido, foram definidos objetivos de segurança marítima para fins de concentração de esforços. Esses objetivos representam os caminhos estratégicos da abordagem de segurança marítima, como: promover um domínio marítimo internacional seguro que respeite as normas marítimas internacionais; desenvolver as capacidades de governança marítima dos Estados em áreas de importância marítima estratégica; proteger o Reino Unido, seus cidadãos e a economia, apoiando a segurança e proteção de portos e instalações *offshore*; prover a segurança do comércio marítimo vital e das rotas de transporte de energia nas AJE do Reino Unido e internacionalmente; e proteger os recursos e a população do Reino Unido de atividades ilegais e perigosas, incluindo crime organizado e terrorismo.

As tarefas básicas de segurança marítima descritas na estratégia são: entender, que compreende monitorar e identificar o que é relevante para a segurança, por meio de inteligência, compartilhamento de informações, construção de parcerias, analise de dados e identificação de preocupações; influenciar, para atingir os objetivos, impulsionar o comportamento, persuadir aliados a apoiar ou impedir que os adversários ajam contra os interesses, de várias formas, que vão desde a diplomacia até a aplicação da lei, atividade econômica e engajamento militar; prevenir, aplicada quando as duas primeiras falham, consiste em evitar que as preocupações surjam ou aumentem, realizando trabalho preventivo para construir capacidades em áreas instáveis ou como ação responsiva[150]; proteger, aplicada quando não se consegue evitar o surgimento da ameaça, enfatiza a proteção do interesse e a redução da vulnerabilidade[151]; e responder, que, no caso de um ataque, consiste em aumentar a resiliência[152].

Portanto, constatamos a importância que o Reino Unido confere à Segurança Marítima ao apontar a necessidade de coordenação de diversos atores nacionais e internacionais visando a proteção de seus interesses. Verificamos que o planejamento estratégico de segurança marítima do Reino Unido é elaborado com foco nos objetivos estratégicos que, bem definidos, direcionam a prioridade das ações. Percebeu-se que não foi apontada uma região estratégica preferencial, evidenciando a possibili-

149 Entender, influenciar, prevenir, proteger e responder (REINO UNIDO, 2014, p. 9).

150 Exemplo: Cooperação internacional para reprimir a pirataria no GoG.

151 Exemplo: autorização para contratação de empresas de segurança armada para navios.

152 REINO UNIDO, 2014, p. 8.

dade de a atuação ser global, mediante uma análise de riscos e priorização das ameaças. Notou-se ainda uma preocupação em possuir uma consciência marítima robusta, o que pode favorecer o estabelecimento de parcerias.

A estratégia do Reino Unido aborda todas as quatro dimensões propostas por Bueger em sua matriz, e busca garantir o pleno uso de todos os atributos do mar, por meio de medidas proativas, aplicando em cada objetivo de segurança marítima a sua sistemática de abordagem.

Na estratégia, são distribuídas as tarefas relacionadas a cada um dos objetivos por diversos órgãos e agências do governo, tendo como principal condicionante a Estratégia de Segurança Nacional do país. Ela prevê a colaboração com outros Estados na prevenção, sob a forma de compartilhamento de informações, inteligência e capacitação para enfrentar as ameaças no GoG. Nesse sentido, a estratégia do Reino Unido define a criminalidade marítima no GoG como uma questão que pode afetar a segurança e prosperidade do Reino Unido. Com isso, o Reino Unido identificou a necessidade de uma melhor coordenação dos esforços internacionais para melhor uso de recursos, evitar a duplicação de esforços, e facilitar projetos conjuntos. Assim, com o propósito de maximizar os esforços de capacitação das marinhas locais, o Reino Unido propôs a criação do FOGG[153].

A estratégia define, também, as ações do Reino Unido, para enfrentar a questão do crime marítimo no GoG, entre essas: sua atuação no FOGG; promoção de projetos de treinamento e capacitação de Serra Leoa, Cabo Verde, Camarões, Togo, São Tomé e Príncipe, Gana e Nigéria; parceria com o setor marítimo do Reino Unido para o estabelecimento de um Centro de Compartilhamento de Informações sobre o Comércio Marítimo no GoG; e desdobramento de aeronaves, navios ou Grupos-Tarefas para áreas de tensão. Nesse sentido, a estratégia prevê que o envio de navios da marinha é decidido em função dos riscos para os interesses do Reino Unido, e em seus efeitos[154].

Na estratégia, o Reino Unido manifesta preocupação com o roubo de óleo na Nigéria, e a pesca INN na região, afirmando que estas práticas afetam a estabilidade nacional dos países do GoG. Assim, enfatizou a necessidade de atuação na origem das causas da instabilidade. Nesse sentido, a estratégia defende a definição de uma abordagem estratégica para lidar com a instabilidade e os conflitos no exterior.

Um ponto importante que é explicitado na Estratégia de Segurança Marítima do Reino Unido é o de que nenhuma das rotas marítimas vitais para o abastecimento de energia do país cruza a região do GoG. Nesse contexto, a estratégia define uma série de ações estratégicas que compreendem todo o espectro do uso dos atributos do mar, como forma de

153 *Ibdem*, p. 10.

154 REINO UNIDO, 2014, p. 28.

distribuir o esforço por diversos órgãos e agências de governo. Às Forças Armadas (FFAA) do Reino Unido cabe trabalhar com parceiros internacionais para "policiar, interceptar e interditar" atividades ilegais de forma a promover a liberdade de navegação e segurança em áreas de alto risco. No entanto, a estratégia define que o esforço nacional será com foco no "desenvolvimento da capacidade de governança marítima e capacidades de aliados e parceiros em áreas de importância política, militar ou econômica", incluindo o GoG[155].

No seu plano de ação de segurança Marítima para o período de 2019 e 2020, o Reino Unido adotou como seu objetivo para o GoG a melhoraria da repressão às atividades ilícitas, à pirataria, e ao roubo armado contra navios. Nesse sentido, o Reino Unido participa das operações *Obangame Express*, promovidas pelos EUA e tem participação ativa no FOGG. Destacam-se duas iniciativas em que o Reino Unido apoiou a Nigéria no desenvolvimento de sua legislação antipirataria, e capacitou uma Unidade de Polícia Marítima de Gana. Além disso, o Reino Unido permanece, em conjunto com a França e com o setor marítimo privado, trabalhando em proveito da Consciência situacional Marítima na região do GoG[156].

Assim, constatamos que apesar do GoG não estar entre as regiões de maior interesse para o Reino Unido, este coopera com os Estados locais, uma vez que incentiva a participação do setor privado no combate à pirataria e roubo armado no mar, atua decisivamente em fóruns como o FOGG, contribui com o Centro de Compartilhamento de Informações sobre o Comércio Marítimo em Gana, e trabalha para capacitar as Marinhas e Guardas costeiras locais por meio de iniciativas bilaterais e multilaterais como os exercícios *Obangame Express*. Adicionalmente, verificamos que o Reino Unido não dispõe de efetivos permanentes na região.

Cabe notar, que as águas jurisdicionais de suas ilhas do Atlântico Sul podem ser diretamente afetadas caso a tendência de ampliação de capacidades das ameaças como a pirataria e a exploração ilegal de recursos naturais no mar persista. Assim, constatamos que, a estratégia do Reino Unido não tem sido suficiente para impedir a continuidade e ampliação de capacidades dos que atuam em crimes marítimos no GoG.

## 3.5 Estratégias dos atores regionais

O CSNU tem o mandato de responder e gerenciar ameaças à paz e segurança em todo o mundo, e por meio de suas resoluções. Assim, preocupado com o aumento dos números de relatos de pirataria, assalto à mão armada e tomada de reféns nas águas do GoG, em agosto de 2011, o

155 *Ibdem*, p. 41 e p.55.

156 REINO UNIDO, 2018, p.55; Id., 2019.

CSNU divulgou uma declaração, manifestando o seu impacto prejudicial nas atividades comerciais, econômicas e de segurança. Na declaração, o CSNU informou a convocação de uma cúpula dos Chefes de Estado do GoG para discutir uma resposta regional ao crime no mar. Enfatizou a necessidade de coordenação e liderança regionais no desenvolvimento de uma ampla estratégia para enfrentar as ameaças, e instou a comunidade internacional a apoiar os Estados da região, a CEDEAO e a ECCAS para garantir a navegação internacional ao longo do GoG, inclusive por meio de troca de informações, melhor coordenação e capacitação. Adicionalmente, o CSNU determinou aos Escritórios da ONU na região, UNOWA e UNOCA, uma coordenação com o UNODC, a IMO e todos os Estados-membros e organizações da região[157].

Assim, em outubro de 2011, o CSNU adotou a Resolução 2018 (2011), que demandou esforços no nível regional para o desenvolvimento de uma estratégia voltada para conter as ameaças à segurança marítima, solicitando a realização de patrulhas marítima bilaterais ou regionais e solicitou a todos os Estados membros da ONU cooperação internacional em segurança, capacitação e operações conjuntas com os Estados do GoG[158].

Em fevereiro de 2012, o CSNU adotou a Resolução 2039 (2012), também relativa à questão, em que instou os Estados da região do GoG, incentivando a cooperação regional, para a "adoção de medidas imediatas, em nível nacional e regional, com o apoio da comunidade internacional no desenvolvimento e implementação de estratégias nacionais de segurança marítima, para estabelecer um arcabouço legal de prevenção e repressão à pirataria e assalto à mão armada no mar, acusar as pessoas envolvidas nesses crimes, e punir os condenados. Além disso, a Resolução 2039 incentivou a participação de parceiros internacionais para apoiar os esforços regionais, levando os Estados da região a acordarem diversas parcerias bilaterais com Estados extrarregionais[159].

### 3.5.1 A estratégia da União Africana

Em 2012, a União Africana (UA) adotou a Estratégia Marítima Integrada Africana para 2050 (AIM 2050). A estratégia de âmbito continental definiu que, para todos os Estados da África, o conceito de Segurança Marítima consiste em melhorar o desenvolvimento socioeconômico sustentado, livre de ameaças ou prejuízos resultantes de atos ilegais ou agressão, em proveito de uma África próspera e integrada. Entre seus objetivos estratégicos, destacam-se: a proposta de criação da Zona Marítima Exclusiva Convencionada da África; o reforço da vontade política a

157 ONU, 2011a, p.23.

158 ONU, 2011b, p.1-3.

159 ONU, 2012a, p. 1-3; ONU, 2012b CIMSEC, 2020.

níveis comunitário, nacional, regional e continental; o envolvimento da sociedade civil e de todas as outras partes interessadas na melhoria da sensibilização sobre as questões marítimas; a prevenção de atos hostis e criminosos no mar; e a garantia da proteção e segurança dos sistemas de transporte marítimo[160].

Além de abordar uma série de ameaças à segurança marítima, incentiva os Estados ao desenvolvimento de estruturas legais para possibilitar o julgamento de atores envolvidos em crimes no mar. Além disso, a AIM 2050 trouxe uma abordagem ampla cujas ações estratégicas contemplam desde planejamento espacial marítimo, monitoramento ambiental, benefícios econômicos, e gestão de riscos, até questões como o enfrentamento às ameaças[161].

Nesse sentido, a AIM 2050 estimula o desenvolvimento das Guardas Costeiras, e oferece assistência técnica e apoio aos Estados africanos vulneráveis na ampliação de suas capacidades de patrulhar o mar[162]. Percebemos que o seu foco principal é na promoção da Economia Azul dos Estados, tendo em vista que se trata de uma estratégia de Organização

intergovernamental que encontrou na questão econômica uma confluência de interesses dos Estados membros. Assim, verificamos que a UA aborda a importância da Segurança Marítima para o desenvolvimento dos Estados, enquanto as ameaças são desafios ao desenvolvimento.

### 3.5.2 As estratégias de outros Atores regionais

Mesmo antes das resoluções do CSNU, no âmbito da ECCAS foi assinado por oito Estados o Protocolo relativo à estratégia de securitização dos interesses marítimos vitais dos Estados do GoG membros da ECCAS, em outubro de 2009. O documento fez referência ao pacto de assistência mútua entre os Estados-membros da ECCAS, e apresentou uma estratégia que convoca todos os Estados-membros à cooperar para prevenir e reprimir os incidentes de pirataria e roubo armado no mar. A estratégia de segurança marítima da ECCAS busca privilegiar a troca e gestão de informações, a harmonização das ações e a aquisição de equipamentos para garantir a capacidade operacional das forças envolvidas na segurança marítima. A estratégia visa à proteção dos recursos naturais das zonas de pesca marítimas, prover segurança às rotas marítimas, e adjudica a sua execução ao Centro de Segurança Marítima da África Central (CRESMAC), a Centros de coordenação marítima multinacional (CCMM) e a Centros de operações marítimas nacionais (COMN)[163]. Assim, o protocolo estabele-

160 UA, 2012, p. 13.

161 ONU, 2014, p. 9; UA, 2012, p. 3.

162 UA, 2012, p. 28.

163 ECCAS, 2009, p. 6.

ceu um conceito de zonas para cooperação multinacional em segurança marítima.

Estsa estrutura criou uma rede em que os COMN, passariam a se coordenar por zonas, por meio de um CCMM, o CRESMAC. Em sua formulação, a rede original previa quatro zonas. No entanto, a estrutura foi simplificada para somente duas Zonas. Por estar mais próxima ao Delta do Níger, a primeira Zona a se estabelecer foi a Zona D[164], que funciona em Douala. Foi estabelecido um acordo de cooperação técnica para configurar o CCMM e para que fossem iniciadas patrulhas conjuntas pelas marinhas e guardas costeiras das quatro nações. Com isso, a Zona D é vista atualmente como um modelo de zona cooperação multinacional, e o conceito foi estendido para todo o GoG[165].

Em junho de 2013, na cidade de Iaundê, após uma reunião de Ministros das Relações Exteriores e uma Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, foram adotados três documentos de nível político-estratégico: uma Declaração política, assinada pelos então 25 Chefes de Estado e de Governo dos Estados da região do GoG; um memorando de entendimentos[166], e seu protocolo adicional, entre a ECCAS, a CEDEAO e a Comissão do Golfo da Guiné; e o YCoC[167], no qual afirmaram o seu compromisso em cooperar na prevenção e repressão das ameaças à Boa Ordem no Mar, de forma a contribuir para o desenvolvimento da região.

O YCoC incentivou o intercâmbio de oficiais embarcados, patrulhas conjuntas, distribuição de informações relacionadas aos crimes marítimos, interditar navios suspeitos, cooperação na detecção dos crimes, prender e processar pessoas cometendo ou tentando praticar atividades ilegais no mar, cuidar das vítimas de crimes marítimos, e o aprimoramento do treinamento multinacional para profissionais marítimos[168].

Adicionalmente, foi criado o Centro Inter-regional de Coordenação (ICC) para consolidar a estratégia regional na região do GoG. Nessa ocasião, a IMO comprometeu-se em apoiar a iniciativa por meio de um fundo fiduciário[169]. O objetivo de criação do ICC, como descrito no seu protocolo foi o de promover o desenvolvimento de uma estratégia única incluindo aspectos relativos à *safety*, *security*, e ao desenvolvimento e governança comum dos espaços marítimos da região. Além disso, o ICC, quando estivesse pronto, passaria a ser o responsável por todas as coordenações, pela capacitação, por facilitar a troca de informações, e muitas outras ta-

164 Abrange Camarões, Guiné Equatorial, Gabão e São Tomé e Príncipe.

165 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 76.

166 Disponível em: < http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/ECCAS_ECOWAS_ GGC_ MOUandAdditionalProtocol.pdf>. Acesso em 20 jul. 2020.

167 CEDEAO, 2013; OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 68.

168 CIMSEC, 2020; OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 77.

169 ONU, 2013, p.11.

refas que envolvem tanto atividades militares, quanto civis na construção da Boa Ordem no Mar no GoG[170].

Em março de 2014, foi publicada a Estratégia Marítima Integrada da CEDEAO (EIMS), que acompanhou o conceito de zonas formulado inicialmente no âmbito da ECCAS, de forma que foi criado, o que se conhece como a Arquitetura de Iaundê em toda a região do GoG, cuja estrutura de coordenação pode ser observada na FIG. 25. Essa consiste em uma estrutura composta pelo ICC, e dois centros regionais de segurança marítima, o CRESMAC e o Centro de Segurança Marítima da África Ocidental (CRESMAO), que trabalham em permanente de troca de informações. Além desses, há um CMCC para cada uma das cinco zonas e os COMN[171].

A EIMS foi ratificada por todos os Estados da CEDEAO, e consiste em uma estratégia abrangente para ações em níveis nacionais e regionais, onde são definidas vinte ações estratégicas e cinco objetivos estratégicos. O primeiro desses objetivos refere-se ao fortalecimento da governança marítima, especificamente na questão da segurança marítima.

Entre as ações da EIMS, em diversas situações, os Estados são encorajados a estabelecer parcerias com Estados Extrarregionais. A promoção da cooperação com Estados Extrarregionais para que os navios que cruzam as ZEE dos Estados do GoG mantenham seus *transponder* ativos para facilitar o acompanhamento, é um exemplo desses incentivos. Nesse aspecto, cabe apresentar que a EIMS possui ações estratégicas para a promoção do fortalecimento de parcerias tanto com o setor privado, quanto com Estados e organizações intragovernamentais extrarregionais em proveito da governança da Segurança Marítima[172].

Ao observar as ações estratégicas da EIMS, é possível identificar as necessidades prementes dos Estados signatários, por meio das medidas prioritárias para realizar as ações estratégicas. Especificamente relacionados às marinhas do GoG, foram observados os seguintes exemplos: na ação de estratégica de proteção e defesa do domínio marítimo, a necessidade de cooperação para aumentar a capacidade de aplicação da lei internacional e de outras capacidades marítimas; e na ação estratégica de prevenção e combate à pirataria, a necessidade de fortalecer capacidades de detecção e investigação[173].

Em fevereiro de 2016, foi realizada uma reunião extraordinária de alto nível entre a CEDEAO, a ECCAS e a CGG para viabilizar as ações necessárias à plena operacionalização do ICC até junho de 2016. No entanto, houve dificuldade devido à necessidade de recursos logísticos e financeiros para os projetos e programas do ICC. A questão da falta de recursos para

170 CEDEAO, 2013, p. 9.

171 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 76.

172 CEDEAO, 2014, p. 21, p. 27.

173 *Ibdem*, p. 20, p. 22.

a operacionalização do ICC já havia sido apontada em reunião no âmbito da ONU em novembro de 2015[174].

Apesar dos esforços no nível político-estratégico, os resultados não ocorreram como se pretendia. Os incidentes de pirataria e assalto à mão armada no GoG continuaram a ocorrer, e percebeu-se uma mudança na atuação dos grupos criminosos: devido ao baixo preço do petróleo, o roubo de carga reduziu, e o número de casos de sequestro por resgate aumentaram. Com isso, em abril de 2016, o Presidente do CSNU declarou profunda preocupação com as ameaças que a pirataria e assalto à mão no mar no GoG representavam. Adicionalmente, o CSNU incentivou a UA, a CEDEAO, a ECCAS e a CGG, a melhorar a cooperação em segurança marítima, e instou os Estados da região a criminalizar a pirataria e o assalto à mão armada no mar sob suas leis domésticas[175].

O presidente do CSNU, apontou a ligação da prática de pirataria e roubo à mão armada no GoG ao crime organizado, e suscitou os Estados-Membros e organizações internacionais relevantes a ajudarem os Estados e organizações da região com o propósito de apoiar ações que impeçam que receitas geradas pelo crime na região contribuam para o financiamento do terrorismo na África Ocidental e na região do Sahel. Além disso, solicitou dos Estados e organizações internacionais parceiras dos Estados da região do GoG o apoio para operacionalização da estrutura da arquitetura do YCoC[176].

Nesse contexto, em outubro de 2016, foi realizada na cidade de Lomé, uma reunião extraordinária da UA sobre Segurança Marítima e Desenvolvimento na África, com os Chefes de Estados locais. Como resultado dessa reunião, foi publicada a Carta de Lomé, que reafirmava o compromisso em melhorar a segurança marítima, cooperar para combater os crimes no mar, e harmonizar as legislações nacionais com as normas internacionais e os acordos regionais, entre eles o YCoC[177].

A Carta de Lomé[178], constituiu-se em um documento abrangente, mais voltado a padronização de definições e entendimentos entre os Estados do GoG, que tem 6 princípios claros e 12 objetivos estratégicos. Confeccionado com formatação de uma norma internacional, dispõe de 56 artigos que tratam das mais variáveis temáticas, que compreendem as quatro dimensões da Segurança Marítima proposta por Bueger e procura encontrar consenso para a garantia do pleno uso dos atributos do mar.

Nela, a Segurança Marítima foi definida como "todas as medidas tomadas para a proteção de navios e instalações *offshore*, suas tripulações e, onde apropriado, dos seus passageiros, bem como para a proteção da

174 ONU, 2016b, p. 3.

175 ONU, 2016a, p. 12; ONU, 2016b, p. 1.

176 ONU, 2016b, p. 1-3.

177 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 87.

178 UA, 2016.

navegação e facilitação do TM, infraestruturas, instalações e ambiente marítimo"[179]. Com isso, pode-se perceber que claramente houve um esforço para obter uma definição adequada às ameaças presentes na região do GoG.

Além disso, observamos que a carta procurou cobrir lacunas deixadas nos demais documentos estratégicos que compõe a estratégia regional de segurança marítima dos Estados do GoG. Por exemplo, a carta reconhece como ameaça a persistência de conflitos entre os Estados da região e intraestatais.

Portanto, percebeu-se que a Carta de Lomé buscou fornecer uma resposta política consistente às preocupações apresentadas pelo Presidente do CNSU, principalmente à respeito da harmonização das normas e leis nacionais e regionais com as internacionais. No entanto, por se tratar de um acordo internacional, que envolveu a participação de muitos atores com diferentes interesses, as adesões e ratificações dependem das vontades políticas dos Estados partes, e essas vontades estão diretamente relacionadas aos seus interesses nacionais específicos. Isso torna muito difícil alinhar os interesses, mesmo entre Estados que tem a Segurança Marítima como um interesse comum. Nessas situações, outros interesses podem sobressair, de modo a dificultar a ratificação, e em decorrência demandando tempo para aceitação plena pelos Estados. Assim, até a data de confecção deste trabalho somente dois estados[180] dos 35 signatários ratificaram o documento, internalizando para seus países a Carta de Lomé.

Contrastando com a situação da Carta de Lomé, a arquitetura formulada pelo YCoC, que pode ser observada na FIG. 26, foi adotada como um instrumento de cooperação internacional para a Segurança Marítima, fornecendo a base necessária à assistência extrarregional. No entanto, a arquitetura de Iaundê ainda está incompleta em sua operacionalização. Apesar do CRESMAC estar estabelecido, o CRESMAO ainda não dispõe de equipe multinacional. A Zona D, é a única que conduz patrulhas conjuntas coordenadas, enquanto nas demais zonas, apenas a Zona E dispõe de um CMCC com equipe multinacional. Foram criados COMN na maior parte dos Estados da região, no entanto estes têm dificuldade de compartilhamento de informações com os CMCC de suas áreas[181].

Além disso, verificamos que diversos outros motivos podem ser apresentados para a lentidão na operacionalização da estrutura, como dificuldades de relações funcionais entre o ICC, o CRESMAC, e o CRESMAO. Há problemas como: diferenças de infraestrutura dos centros, dificuldades de financiar a construção e a operacionalização dos centros; omissões nas

179 *Op. cit*., p. 10.

180 Togo ratificou em 2017 e Benim ratificou em 2019. Disponível em:< https://au.int/sites/default/files/treaties/37286-treaty-0060_-_lome_charter_p.pdf>. Acesso em 7 ago. 2020.

181 OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 78.

regulações referentes à formulação dos acordos entre os Estados; e aparente falta de vontade política.

Ainda verificamos que contribuem para dificultar a operacionalização, as diferentes condições de cada Zona; isto é, se os países têm interesses e preocupações comuns, se há forças navais com capacidade de fiscalização, qual a proximidade dos focos de ameaças e quais ameaças específicas são mais percebidas em cada zona.

Portanto, as estratégias regionais de segurança marítima são os condicionantes das estratégias nacionais dos Estados da região. Essas estratégias regionais, buscam a criação de um ambiente de cooperação entre os Estados, de forma a privilegiar a busca pelo estabelecimento de uma Boa Ordem no Mar no GoG.

## 3.6 As estratégias dos Estados do Golfo da Guiné

A partir das estratégias de segurança marítima continental e regionais, os Estados da região do GoG buscam formular suas estratégias nacionais, para enfrentar as ameaças específicas de suas Zonas, conforme os seus interesses. Assim, os Estados da região dedicam- se às suas formulações nacionais.

Para a formulação de suas estratégias nacionais, os Estados da região estão contando com apoio internacional. Nesse sentido, destaca-se o papel que a IMO vem exercendo para apoiar os Estados, com seu corpo técnico fornecendo desde medidas gerais para os Estados, até o apoio individualizado para cada Estado. Assim, diversos Estados da região do GoG, elaboram suas estratégias de Segurança Marítima para construir uma Boa Ordem no Mar.

Nesse contexto, a assinatura pelo presidente da Nigéria[182], em 24 de junho de 2019, do *Suppression of Piracy and Other Maritime Offences Act* é digna de destaque. A lei busca promover sinergia entre os atores dos poderes judiciário e executivo nigerianos, incluindo a Autoridade Marítima, para responder de forma eficaz aos desafios que se apresentam no combate a ameaças de Pirataria e outras ofensas marítimas nas águas jurisdicionais nigerianas, incluindo sua ZEE. Além disso, a lei define as punições para os infratores, multas para indivíduos e organizações condenadas por crimes marítimos, e visa dissuadir elementos criminosos. Esta lei é a primeira lei antipirataria autônoma da região do GoG[183]. Em agosto de 2020, ocorreram as primeiras condenações de piratas com base nessa nova lei.

[182] País que possui as maiores economia e marinha da região do GoG.

[183] Disponível em: <https://www.marsecreview.com/2020/04/nigerian-government-moves-to-enforce-anti-piracy-law-as-proposed-stiff-penalties-await-offenders-2/>. Acesso em 7 nov. 2020.

Portanto, foi observado que elaborar estratégias de segurança marítima para um Estado exige, além das capacidades dos órgãos estatais, vontade política que pode ser externada por meio de uma Política Marítima Nacional que indique quais os interesses do Estado, para que as estratégias de segurança marítima apontem como fazer para alcançar seus objetivos, mitigando riscos, prevenindo e reprimindo as ameaças.

# 4 A ESTRATÉGIA NAVAL BRASILEIRA PARA O GOLFO DA GUINÉ

No capítulo anterior, observamos que o GoG, devido à sua importância, foi incorporado nos planejamentos estratégicos de diversos atores que possuem interesses na região. As ameaças à segurança marítima naquela porção do Atlântico Sul motivaram a elaboração de estratégias regionais e extrarregionais para tratar a questão. Na mesma direção, a MB participa de variadas iniciativas de cooperação com as marinhas dos países africanos em prol da segurança marítima no GoG.

Neste capítulo, serão identificados os principais condicionantes da Estratégia Naval brasileira, os desafios para sua implementação e finalmente, as oportunidades para a atuação da MB na região.

## 4.1 O entorno estratégico do Brasil

A PND[184], documento de mais alto nível para o planejamento das ações em prol da defesa do país, estabelece o entorno estratégico brasileiro[185] como uma área de interesse prioritário, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica[186].

A PND não define precisamente o conceito de entorno estratégico. Segundo Fiori, trata-se da "região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar"[187]. Percebemos que essa definição é focada no interesse do país em exercer influência e liderança regional. No entanto, o exercício de um pa-

184 Desde 2012, a cada quatro anos, cumprindo o estabelecido na Lei Complementar 136/2010 (BRASIL, 2010), o Poder Executivo encaminha à apreciação do Congresso Nacional a atualização da PND da END e do LBDN. A última atualização foi entregue ao Congresso Nacional pelo MD em julho de 2020 e, para os objetivos deste trabalho, revela uma continuidade nos fundamentos relacionados à segurança marítima e nas orientações relacionadas à cooperação com os países africanos. Por esta razão, considerando também que o documento ainda carece de aprovação do Congresso Nacional, o autor optou por empregar como referência a PND e a END publicadas em 2016.

185 Vide GLOSSÁRIO, p. 104.

186 BRASIL, 2018, p. 4-6.

187 *Apud* MATTOS, 2014, p. 168.

pel de liderança não é um requisito para a atuação na região e preservação dos interesses nacionais. Como exemplo, a adesão a parcerias diversas, estabelecidas em prol da segurança e da estabilidade, proporcionam condições favoráveis ao desenvolvimento regional.

Dessa forma, pode-se assumir que o entorno estratégico é a região prioritária de ação do Estado brasileiro com vistas a atingir os seus Objetivos Nacionais de Defesa[188].

A MB incorpora o conceito de entorno estratégico brasileiro em sua Política Naval, documento que tem o propósito de estabelecer os objetivos da Força Naval e orienta seu planejamento estratégico[189].

Nesse sentido, o PEM 2040 prioriza a região do Atlântico Sul, limitada ao Norte, pelo paralelo 16ºN, ao Sul, pelo Continente Antártico e a Leste, pelo litoral da África Ocidental[190].

Portanto, a PND prioriza as quatro sub-regiões do mundo onde devem ser concentrados os esforços voltados à Defesa do país.

Dentre essas quatro sub-regiões, três representam porções continentais, interligadas pela porção Sul do oceano Atlântico: a oeste, a América do Sul, a leste, a costa oeste africana e ao Sul, o continente Antártico. Observamos, portanto, a centralidade geográfica do oceano no entorno estratégico brasileiro.

## 4.2 A importância do Atlântico Sul para o Brasil

Ainda que, na dimensão global, o Atlântico Sul tenha menor relevância como via de comunicação marítima e desempenhe um papel periférico em termos estratégicos, no âmbito local e regional, a sua importância geopolítica é fundamental[191].

Para o Brasil, o Atlântico Sul desempenha importância vital na medida em que a maior parcela de seu comércio exterior flui através de suas LCM. Nas LCM que cruzam a Amazônia Azul® transitam cerca de 95% do comércio exterior brasileiro[192]. Em 2019, o Brasil movimentou 794,8 milhões de toneladas de carga, exportando para mais de 160 países e importando de 141 países[193].

188 Os Objetivos Nacionais de Defesa são definidos na PND.

189 BRASIL, 2019, p. 3.

190 BRASIL,2020a, p.16.

191 SILVA, 2014, p. 202.

192 BRASIL, 2018a.

193 Anuário estatístico da Agência Nacional de Transporte Aquaviário de 2019 (ANTAQ). Disponível em: <portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Anuário-2019-vFinal--revisado.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2020.

Na Amazônia Azul® estão instaladas as infraestruturas críticas necessárias para a exploração de reservas de óleo e gás como, por exemplo, as plataformas de petróleo instaladas na Bacia de Santos, região do pré-sal. Nela, foram produzidos 96,2% de todo o petróleo e 81,4% gás brasileiro em 2019[194]. Na FIG. 27 é possível verificar o posicionamento, georeferenciado, das áreas de exploração de petróleo e gás nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Além disso, considerando os preços médios dos barris de petróleo e as receitas das exportações de petróleo, descontadas dos dispêndios relativos à importação, o Brasil obteve saldo favorável superior a US$ 19 bilhões[195] em 2019. Esse petróleo foi transportado em sua totalidade por rotas marítimas do Atlântico Sul, evidenciando a fundamental importância do Atlântico Sul para o desenvolvimento nacional.

Em ambas as "margens do oceano Atlântico", há a tendência do aumento do número das infraestruturas instaladas no mar. Ao longo das AJB, essas infraestruturas estão distribuídas não só pelos blocos de exploração apresentados na FIG. 27, mas, também, em regiões onde poderá ser possível realizar mineração submarina, dentre aquelas que podem ser observadas na FIG. 28. Um exemplo dessa futura expansão poderá ser na elevação do Rio Grande, rica em recursos minerais, apresentada na FIG. 29.

Nesse sentido, além dos recursos vivos, na Amazônia Azul® podem ser encontrados ouro, diamante, areia, cascalho, calcário, níquel, manganês, cobalto, fósforo, fosfato, platina, carvão, evaporitos, crostas cobaltíferas, enxofre, sulfetos e nódulos polimetálicos, entre outros[196], que são recursos potencialmente exploráveis que constituem reservas à disposição das futuras gerações.

Além disso, no Atlântico Sul são estendidos os cabos submarinos pelos quais trafegam os dados que permitem a comunicação do Brasil com o mundo, o que pode ser observado na FIG. 30.

Portanto, a existência de um ambiente estável e seguro no Atlântico Sul é fundamental para o desenvolvimento nacional. Na medida em que os Estados lindeiros do oceano se desenvolvam, a tendência será a indução de maior fluxo comercial marítimo, acompanhando a tendência mundial de aumento no volume de carga, o que pode ser observado no GRAF. 3, com o decorrente desenvolvimento da Economia Azul, o que evidenciará ainda mais a importância regional do Atlântico Sul.

A clara identificação e delimitação de uma região estratégica para o país contribuem para o planejamento e para a priorização das ações a serem empreendidas. No entanto, a imensidão da Amazônia Azul® e das bacias hidrográficas brasileiras, representa, por si só, um desafio para a MB implementar medidas que contribuam para segurança marítima regional.

194 BRASIL, 2020c, tabelas 2.9 e 2.13.

195 *Ibdem*, tabela 2.50.

196 BRASIL, 2017b.

Portanto, o planejamento estratégico da MB deve contemplar a avaliação quanto à exequibilidade das atividades a serem realizadas e quanto à sua contribuição para cumprir os objetivos definidos nos documentos condicionantes. Ademais, diante da complexidade das tarefas, a união de esforços com Estados que possuam objetivos convergentes mostra-se uma alternativa interessante.

Considerando que na Amazônia Azul® se confirmem as tendências de ampliação do número de infraestruturas críticas, do aumento no número de navios de transporte envolvidos no comércio internacional e de cabotagem, um desafio que se apresenta é a disposição de capacidades adequadas para prover a proteção desses interesses.

## 4.3 Condicionantes da Estratégia Naval brasileira

A atuação da MB junto aos países africanos, em especial em prol da segurança marítima no GoG é pautada em seu planejamento estratégico o qual é condicionado por orientações político-estratégicas que serão identificadas nos documentos a seguir.

### 4.3.1 A Política Marítima Nacional

Entre as estratégias de estratégias de segurança marítima analisadas no capítulo 3, observamos que a da França, a da Espanha e a do Reino Unido congregam as capacidades dos diversos atores nacionais para atuar pela segurança marítima nacional.

No Brasil, a Política Marítima Nacional (PMN) é o documento que tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas no país de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais. Assim, a PMN visa à aplicação do Poder Marítimo[197] e de seu componente naval, em benefício dos interesses do País[198].

A PMN que está em vigor foi publicada em 1994, anteriormente à criação do MD. O documento estabelece os fatores condicionantes, objetivos e ações a realizar por cada ator responsável. São atribuídas responsabilidades a diversos Órgãos do Governo que já foram extintos com as reformas ministeriais empreendidas desde então. Dentre seus fatores condicionantes, consta a necessidade de alinhamento com outras políticas setoriais as quais já sofreram evoluções, decorrentes das alterações nos ambientes interno e externo. Como exemplo, a PMN em vigor não in-

197 Vide GLOSSÁRIO, p. 106.

198 BRASIL, 1994.

corpora o conceito de entorno estratégico, nem delimita sua abrangência geográfica, de forma a identificar prioridades de atuação.

Assim, torna-se evidente a necessidade de sua atualização, o que é um dos objetivos estabelecidos pela Marinha do Brasil como será apresentado mais adiante.

### 4.3.2 A interação com a estratégia diplomática

A relação entre a estratégia diplomática e a estratégia naval, via estratégia marítima, é muito forte, havendo a possibilidade de contribuição recíproca[199].

Como exemplo dessa relação, Lars Wedin cita a possibilidade de a estratégia diplomática favorecer acordos de cooperação internacional em campos relevantes como a vigilância do Alto Mar, o socorro e salvamento etc. Ainda, na atuação contra a pirataria, a estratégia marítima necessita de uma cooperação internacional que possibilite definir regras de comportamento comuns, implementar estruturas de comando e compartilhar a logística.

Portanto, é importante identificar nos condicionantes da Estratégia Naval brasileira aqueles que são derivados da estratégia diplomática. Na medida em que as possibilidades de cooperação com os países da costa ocidental africana se multiplicam, é importante que as prioridades estejam alinhadas com a política externa.

Nesse sentido, o MD, por ocasião da formulação da PND, leva em conta os Objetivos Nacionais Fundamentais e os da política externa brasileira, buscando articular suas ações com as de outros órgãos do Estado e da sociedade brasileira[200].

A política externa brasileira respeita os princípios estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988[201], tais como autodeterminação dos povos, a solução pacífica dos conflitos, a igualdade entre os Estados, a não intervenção e a defesa da paz. A adoção de tais princípios configura um modo de atuação que enfoca não apenas os interesses nacionais, mas também a cooperação em prol do desenvolvimento econômico e social[202].

Na mesma linha, a PND tem dentre seus princípios: a projeção do País no concerto das nações, a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais, a promoção da paz e da segurança internacionais, e a solução pacífica das controvérsias[203].

199 WEDIN, 2015, p. 140-141.

200 BRASIL, 2018, PND, p. 5.

201 BRASIL, 1988.

202 SOUSA, 2013, p. 527.

203 BRASIL, 2018, PND, p. 6.

Assim, a estratégia naval brasileira deve buscar a construção de um ambiente de cooperação que favoreça atingir os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) identificados na PND. Dentre tais objetivos, a cooperação em prol da segurança marítima no GoG concorre para os seguintes: contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior; e contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

Portanto, o planejamento estratégico da MB deverá contemplar objetivos e ações estratégicas que concorram para tais objetivos.

É importante notar que a política externa está sujeita a alterações de posicionamento devido às evoluções nos ambientes nacional e internacional. Nesse sentido, o Ministro de Estado das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, em discurso proferido em 27 de maio de 2019, enfatizou que

> na nova visão de política externa que estamos implementando, a dimensão econômica e comercial das relações Brasil-África é fundamental. Convido nossos parceiros africanos a continuar a dialogar com o Brasil sobre formas e opções para aumentarmos o nosso comércio, para diversificá-lo, bem como para ampliarmos os investimentos de lado a lado, sempre com a participação crucial do setor privado.[204]

Assim, torna-se evidente o enfoque no interesse comercial recíproco com a necessária participação do setor privado no desenvolvimento das relações. Tal posicionamento indica a prioridade do viés econômico atribuído a este relacionamento.

Dessa forma, a execução do planejamento estratégico da MB deve manter acompanhamento nas evoluções e prioridades estabelecidas pela política exterior, sendo interessante haver uma constante interação da MB com o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Além disso, a interação com o setor privado, especificamente com empresas da BID que tenham interesses em divulgar produtos no continente africano se mostra necessária.

Nesse sentido, Hervé Coutau-Bégarie (2010), considera que a diplomacia econômica é uma missão permanente da diplomacia naval, a fim de apoiar a indústria nacional de defesa.

A MB tem como um de seus Objetivos Navais a cooperação com o Desenvolvimento Nacional. Neste ponto, a cooperação da MB ocorre principalmente por meio da execução de seus Projetos Estratégicos pela BID[205].

---

[204] Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das- relacoes-exteriores-discursos/20456-discurso-do-ministro--ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre- o-brasil-e-a-africa-por-ocasiao-da--celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019>. Acesso em 10 ago. 2020.

[205] BRASIL, 2017a, p. 4-3.

Portanto, o emprego da diplomacia naval visando à adesão de Estados parceiros aos Projetos Estratégicos da MB, é uma oportunidade de contribuir para o desenvolvimento nacional, um objetivo da política naval.

### 4.3.3 A Política Naval

Os objetivos estabelecidos na Política Naval são denominados Objetivos Navais (OBNAV).

Dos 12 OBNAV definidos, podemos identificar quatro para os quais concorrem direta ou indiretamente as iniciativas da MB em prol da Segurança Marítima no GoG. São eles: contribuir para a Defesa da Pátria; prover a segurança marítima; apoiar a política externa; e ampliar a Consciência Situacional Marítima das áreas de interesse[206].

#### 4.3.3.1 Contribuir para a Defesa da Pátria

A Defesa da Pátria não está restrita ao território nacional. Eventuais instabilidades políticas e sociais podem demandar a atuação das FFAA para garantir a integridade física e psicológica de nacionais brasileiros lotados em representações diplomáticas e empresas no exterior[207].

Nesse sentido, este OBNAV alinha-se com o OND "salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior". É preciso então identificar os bens e os interesses nacionais no GoG a serem preservados em caso de necessidade.

O Brasil possui representações diplomáticas[208] nos seguintes Estados da costa ocidental africana: Angola, Benin, Cabo Verde, Camarões, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné Equatorial, Guiné-Bissau, Guiné-Conacri, Libéria, Mauritânia, Namíbia, Nigéria, República do Congo, RDC, São Tomé e Príncipe, Senegal e Togo.

Em 2019, os investimentos de empresas nacionais na África concentravam-se, principalmente, nos ramos da construção civil, agronegócio, mineração e petróleo, tendo como principais parceiros Angola, África do Sul e Nigéria[209].

---

206 BRASIL, 2019.

207 BRASIL, 2020b, p.16

208 Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/representacoes-do-brasil-no-mundo>. Acesso em 10 ago. 2020.

209 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das- relacoes-exteriores-discursos/20456-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-conferencia-a-cooperacao-entre- o-brasil-e-a-africa-por-ocasiao-da-celebracao-do-dia-da-africa-brasilia-27-de-maio-de-2019>. Acesso em 10 ago. 2020. >. Acesso em 10 ago. 2020.

Tais investimentos desaceleraram nos últimos anos em consequência da crise que afetou o setor de petróleo e da construção civil no Brasil. No início de 2020, a Petrobras concluiu a venda de sua participação societária na Petrobras Oil & Gas B.V., empresa que produzia petróleo na Nigéria. Por meio de uma *joint venture* com o BTG Pactual, a estatal brasileira detinha 50% da empresa. Assim, com a concretização desta venda para a canadense Africa Oil Corp, a Petrobras encerrou as suas atividades no continente africano, onde operou por mais de quatro décadas[210].

Cabe ainda mencionar que a Política Naval inclui, na definição deste OBNAV, a necessidade crescente de proteção das LCM[211].

Segundo o Centro Integrado de Segurança Marítima da MB (CISMAR), em 2017, o tráfego na LCM que conecta o Brasil ao GoG apresentou uma média diária de 16 navios mercantes, conforme pode ser observado na FIG. 31.

Nos 10 primeiros meses de 2020, o Brasil obteve superávit de US$ 1,285 bilhão com os países do GoG, o que representou 2,71% do total do superávit acumulado para o período. Libéria, Senegal e Angola foram os países em que o Brasil obteve os maiores superávits nesse período, US$ 192 milhões, US$ 156 milhões e US$ 137 milhões, respectivamente. Para exemplificar, o Brasil exportou US$ 294 milhões para Angola e importou US$ 157 milhões, tendo superávit de US$ 137 milhões. As exportações brasileiras para a Nigéria chegaram a US$ 483 milhões, enquanto as importações atingiram US$ 393 milhões, o que resultou em superávit comercial de US$ 91 milhões[212].

Conclui-se que a baixa expressão dos investimentos brasileiros na África, aliados ao relativamente baixo fluxo comercial tendem a diminuir a importância atribuída pela atual política externa às relações com os países africanos.

Nota-se, portanto, que com relação a este OBNAV, os interesses nacionais a serem protegidos no GoG são relativamente menos significativos do que os de outros Estados que possuem maiores investimentos na região. No entanto, tal fato não justifica algum eventual desinteresse do Brasil em contribuir para a segurança marítima em seu entorno estratégico. Por outro lado, não seria coerente pré-posicionar, de maneira permanente, meios navais do Brasil naquela região, aos moldes da operação francesa *Corymbe*.

---

210 Disponível em: <https://revistaforum.com.br/debates/petrobras-encerra-sua-insercao-no-continente-africano/>. Acesso em 10 ago. 2020.

211 BRASIL, 2019, p. 26.

212 Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio- exterior/balança-comercial-brasileira-acumulado-do-ano>. Acesso em 09 nov. 2020.

### 4.3.3.2 Prover a segurança marítima

A Política Naval, assim como a PMN, não define o conceito de Segurança Marítima. No entanto, o PEM conceituou que "a Segurança Marítima considera os aspectos ligados à Segurança do Tráfego Aquaviário (*maritime safety*), principalmente nas AJB; bem como à segurança nos mares (*maritime security*), com o emprego coercitivo do Poder Naval"[213]. As vertentes de safety e security foram mantidas no PEM 2040[214].

Nesse sentido, a estratégia naval brasileira, relaciona o conceito tanto ao tráfego seguro de embarcações, no que diz respeito à aplicação de leis e normas vigentes, quanto ao enfrentamento às ameaças que cometem ilícitos no mar, fazendo uma conexão do termo *maritime security* com a ação positiva de proteção marítima, relacionando-a à proteção dos interesses nacionais, tanto no Brasil, quanto no exterior[215].

Assim, podemos constatar que apesar da língua portuguesa não fazer distinção dos termos *safety* e *security*, à semelhança da língua espanhola, a abordagem brasileira distinguiu as ações relacionadas à *maritime safety* das relacionadas à *maritime security*. Ao adotar ações como proteção, fazendo referência aos interesses nacionais, observamos que a definição brasileira é considerada como positiva, conforme a diferenciação apresentada.

Outro ponto que pôde ser observado foi o de que o PEM 2040 fez referência às seguintes ameaças: estatais que atentem contra a soberania nacional; Pirataria; pesca INN; acessos ilegais a conhecimentos: fauna, flora e biopirataria; crime organizado e conflitos urbanos, terrorismo marítimo, ameaças cibernéticas, questões ambientais, desastres naturais e pandemias; e disputas por recursos naturais[216]. Assim, percebe-se que a estratégia brasileira compreende uma abordagem complexa e divergente, que considera todas as ameaças incluídas na proposta feita por André Beirão para uma delimitação da Segurança Marítima no Atlântico Sul. Adicionalmente, percebeu-se que as ameaças apresentadas pela estratégia do Brasil contemplam todas as quatro dimensões observadas na Matriz de Segurança Marítima elaborada por Christian Bueger: o Meio Ambiente Marinho, o Desenvolvimento Econômico, a Segurança Humana e a Segurança Nacional.

Foi notado, também, que o conceito de segurança marítima utilizado na estratégia naval brasileira compreende a garantia de utilização de todos os atributos do mar e as dimensões relacionadas aos atributos conforme apresentados por João Piedade, levando à reflexão de que o conceito utilizado pela MB refere-se a uma Boa Ordem no Mar, conforme apresentado por Geoffrey Till.

213 BRASIL, 2017a, p. A-4.

214 BRASIL, 2020b, p. 19.

215 BRASIL, 2017a, p. 4-3.

216 BRASIL, 2020b, p. 25-29.

Após tal análise, relativa ao conceito de segurança marítima, voltamos a atenção ao Objetivo Naval de "Prover a Segurança Marítima"[217]. Esse OBNAV visa estabelecer um papel de liderança pela MB nos debates sobre a PMN, a fim de estabelecer uma Estratégia Marítima Nacional que também contemple os aspectos relacionados à segurança marítima.

A Lei Complementar nº 97/1999 estabelece, dentre as atribuições subsidiárias particulares da MB, a de contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar[218].

Considerando a crescente importância do mar, e como abordado anteriormente, a MB identificou a necessidade de reformulação da PMN. Para tal foi proposto ao Ministro da Defesa a criação um Grupo de trabalho Interministerial com a participação de 13 ministérios[219]. O assunto atualmente está em estudo no âmbito da MB[220].

Portanto, torna-se evidente que a MB desempenha papel de liderança nacional na formulação das políticas voltadas ao mar. Tal fato representa uma oportunidade para a MB formular propostas de políticas nacionais que favoreçam o incremento da segurança marítima, inclusive para o entorno estratégico brasileiro, prevendo a possibilidade de atuação junto aos países lindeiros da costa ocidental africana.

No entanto, devido à conjuntura resultante da expansão da atividade econômica no Brasil, do litoral para o interior, a histórica vocação marítima da população brasileira deixou de estar no consciente coletivo de grande parte da população, que não conhece a importância do Poder Marítimo, de seus elementos constituintes e do potencial da Amazônia Azul® para o desenvolvimento da Nação. Essa limitada mentalidade marítima[221] da sociedade brasileira, refletida no poder político nacional é um desafio para a aprovação e implementação de políticas eficazes e de longo prazo.

Portanto, nos trabalhos coordenados pela MB com vistas a atualizar a PMN, deve ser envidado esforço para enjagar outras instituições nas responsabilidades relativas à segurança marítima.

---

217 BRASIL, 2019.

218 BRASIL, 1999.

219 Disponível em: < https://twitter.com/marmilbr/status/1195823859930292224>. Acesso em 10 ago. 2020.

220 Disponível em: < https://www.marinha.mil.br/cepe/sites/www.marinha.mil.br.cepe/files/3_-_forum_do_mar_ 2019_-_cmg_beirao_0.pdf>. Acesso em 10 ago. 2020.

221 Vide Glossário, p. 105.

### 4.3.3.3 Apoiar a política externa

A Política Naval estabelece que a MB deve estar preparada para atender a possíveis demandas de participação em operações de paz e humanitárias, sob a égide da ONU ou outros organismos multilaterais[222].

A participação em Operações de paz é uma oportunidade para adquirir experiências através de intercâmbios com outros países, ampliando a capacitação e cultura operacional da Força.

Pela terceira vez, desde 2013, o Brasil tem um General comandando a maior missão de paz da ONU, a MONUSCO, na RDC, que conta com 14 mil militares[223]. Tal fato reflete o reconhecimento e o prestígio conferido pela ONU aos militares brasileiros, fruto do histórico bem-sucedido de participações em outras missões.

Na UNIFIL, um Almirante brasileiro desempenha o comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) desde 2011. A rotatividade permanente de um navio da MB como capitânia da FTM proporcionou à MB a oportunidade de aprimoramento da capacidade de conduzir Operações de Interdição Marítima.

Um desafio identificado naquela missão foi o grande esforço logístico exigido para a manutenção de um meio naval por longos períodos, com elevada taxa de disponibilidade, e em grandes distâncias do Brasil.

Em julho de 2019, a MB apresentou ao MD, a proposta para encerrar o emprego de navios e aeronaves na FTM-UNIFIL. Além de aspectos estratégicos, operacionais e logísticos, a decisão foi justificada pela necessidade de priorização do entorno de atuação estratégico brasileiro[224].

Portanto, concretizada a retirada do navio da MB da FTM-UNIFIL, espera-se uma maior disponibilidade de meios navais para atuação no entorno estratégico brasileiro.

Além disso, a Política Naval prevê que a MB poderá ser demandada a colaborar com a proteção marítima do Atlântico Sul. A interação das forças navais com interesses comuns nessa área é um importante fator para mantê-lo como uma zona de paz, livre de perturbações político-estratégicas e de ameaças irregulares[225].

Nesse sentido, a consolidação do Atlântico Sul como ZOPACAS[226] é indispensável para evitar interferência de interesses ilegítimos[227].

---

222 BRASIL, 2019, p. 20.

223 Disponível em: < https://news.un.org/pt/story/2020/01/1701052>. Acesso em 10 ago. 2020.

224 Vide Nota de Esclarecimento da MB, publicada pelo Centro de Comunicação Social da Marinha em 27 de julho de 2020. Disponível em:<https://www.defesaaereanaval.com.br/defesa-aerea-naval/nota-da-marinha-do-brasil-sobre-materia-publicada-quanto-a-sua-saida-da-forca-tarefa-da-onu-no-libano>. Acesso em 10 ago. 2020.

225 BRASIL, 2019, p. 30.

226 Vide GLOSSÀRIO, pág. 107.

227 BRASIL, 2020b.

Uma ressalva a esse entendimento é a complexidade relativa à identificação quanto à noção de legitimidade de cada interesse. Portanto, as ações em apoio à política exterior para o fortalecimento da ZOPACAS não devem obstar oportunidades de cooperação que estejam alinhadas aos interesse do Brasil.

Assim, a busca por um ambiente de cooperação com as marinhas amigas e órgãos de segurança dos países vizinhos e lindeiros ao Atlântico Sul é a postura estratégica a ser adotada[228].

Nesse sentido, a análise das estratégias navais elaborada no capítulo 3, permite observar que a segurança marítima no Atlântico Sul é um interesse em comum, o que torna possível o estabelecimento de parcerias com a MB.

#### 4.3.3.4 Ampliar a Consciência Situacional Marítima das áreas de interesse

Este OBNAV visa a implantação de um sistema de monitoramento contínuo e o controle das AJB, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz)[229].

O SisGAAz[230] será capaz de identificar o que é relevante para a segurança, e apresentar os riscos mais urgentes para que eles possam ser mitigados.

Um exemplo recente do efeito maléfico causado por ameaças à segurança marítima no litoral brasileiro e de como ele pode afetar as diversas dimensões da segurança marítima nacional, foi a poluição causada decorrente de grande derramamento de óleo no mar, constatado no segundo semestre de 2019[231]. O meio ambiente marinho e costeiro, o desenvolvimento econômico e a segurança humana dos que utilizam e dependem do mar foram afetados significativamente e por um período prolongado. Os custos financeiros e materiais da grande mobilização realizada para a redução dos efeitos dessa ação criminosa foram consideráveis e oneraram significativamente a sociedade brasileira.

O fato de neste incidente uma única ameaça afetar as diversas dimensões da segurança marítima, confirma a crítica de Till (2018, p. 307), à matriz elaborada por Christian Bueger, quanto a ela deixar de capturar importantes ligações entre os diversos elementos apresentados, comprova que há vínculos, e até uma transversalidade, entre os efeitos provocados a partir de uma única ameaça.

---

228 BRASIL, 2019, p. 30.

229 BRASIL, 2019, p. 36.

230 Vide GLOSSÁRIO, p. 107.

231 Disponível em: < https://www.marinha.mil.br/combate-ao-oleo/>. Acesso em 11 ago. 2020.

As dificuldades observadas na identificação da origem da poluição e consequente responsabilização criminal evidenciaram a necessidade de ampliação da Consciência Situacional Marítima.

A MB busca o estabelecimento de uma rede global de compartilhamento de informações. Assim, através do Sistema de Informações sobre o TM (SISTRAM), a Marinha desenvolve iniciativas de cooperação internacional voltadas para a troca de informações marítimas.Uma dessas iniciativas é o Centro Regional de TM da Área Marítima do Atlântico Sul, desenvolvido para o intercâmbio de informações entre as Marinhas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Outra possibilidade é a adesão de países da costa oeste africana ao Centro de Dados Regional *Long-Range Identification and Tracking Ships* (LRIT) Brasil-Uruguai[232] .

Ao analisar as estratégias de segurança marítima para o GoG pode-se identificar a importância atribuída ao desenvolvimento de sistemas integrados que contribuam para uma maior Consciência Situacional Marítima.

A Arquitetura criada pelo YCoC, estabeleceu a criação dos CMC para o controle do TM internacional. Tais CMC partilharão os dados entre si de forma a facilitar o processo de tomada de decisão e as ações combinadas e conjuntas em patrulhas marítimas[233] (SOUSA, 2013, p.536).

Portanto, a busca de iniciativas de cooperação para integração dos sistemas de informação de trafego marítimo brasileiros a outros já existentes na região do Atlântico Sul é uma oportunidade para o aprimoramento do SisGAAz.

## 4.4 A atuação da Marinha do Brasil no Golfo da Guiné

O PEM 2040 destaca a capacidade de uma Força Naval de contribuir para a diplomacia sendo um instrumento de relações internacionais com potencial para reforçar a confiança mútua e mitigar futuros antagonismos[234].

Segundo Geoffrey Till, o resultado diplomático a ser obtido pela presença Naval pode ser expresso pela fórmula: Resultado diplomático = (ação + postura) x credibilidade[235]. O autor alerta ainda que se a credibilidade for nula, o resultado diplomático será nulo.

Alinhado a esse entendimento, o PEM 2040 declara que para que a diplomacia naval possa produzir efeitos, há a necessidade da existência de

232 SOUSA, 2013, p. 531.

233 Nesse ponto convém mencionar que já há um acordo internacional entre o CISMAR e o ICC da arquitetura do YCoC da região do GoG. Inclusive, atualmente, há um oficial da MB, atuando como oficial de ligação no ICC dessa estrutura.

234 BRASIL, 2020b, p. 38.

235 WEDIN, 2015, p. 204; TILL, 2018, p. 360-394.

uma Força Naval corretamente dimensionada com meios em quantidade e qualidade adequados[236].

Portanto, o resultado obtido será proporcional à credibilidade do Poder Naval. Assim, conclui-se pela importância na qualidade das ações empreendidas, que passem credibilidade, o que tenderá a apresentar melhores resultados diplomáticos.

Ainda com foco nos resultados, é importante definir os objetivos da diplomacia naval. Nesse sentido, a diplomacia naval apresenta oportunidades para a consecução dos OBNAV definidos na Política Naval, os quais devem balizar a atuação da MB. Torna-se, portanto, necessário analisar como as ações empreendidas em prol da segurança marítima no GoG contribuem para isto.

A atuação da MB na África Ocidental pode ser abordada sob 3 vertentes principais: a cooperação técnica bilateral, a participação em exercícios multinacionais e o intercâmbio através de Organismos Multinacionais. A classificação das 3 vertentes empregada baseia-se na origem das iniciativas.

### 4.4.1 A cooperação técnica bilateral

A cooperação técnica bilateral é estabelecida através de Reuniões Bilaterais[237] entre as Marinhas e sua realização é facilitada pela atuação de Adidos Navais acreditados junto às Marinhas e Guardas Costeiras, Missões Navais e de Assessoria Naval, e Grupos de Assessoramento Técnico de Fuzileiros Navais (GAT-FN), cujas distribuições podem ser visualizadas na FIG. 32. Em geral, essa cooperação técnica é voltada para a capacitação desses parceiros do GoG.

O desenvolvimento das capacidades das Marinhas dos Estados da região do GoG contribui para que estes assumam de forma autônoma a responsabilidade pelo provimento da segurança marítima naquela região. Assim, tal cooperação contribui indiretamente para a segurança marítima, um dos objetivos navais estabelecidos na Política Naval.

Sob outra ótica, essa cooperação contribui diretamente para outro objetivo da Política Naval, qual seja, apoiar a política externa.

A partir dos anos 1990 houve um crescimento de iniciativas de cooperação empreendidas pela MB em prol do desenvolvimento de capacidades das marinhas africanas. Destaca-se a parceria estabelecida para a criação da Marinha da Namíbia que compreende desde a formação de pessoal à doação de equipamentos. Essa iniciativa contribuiu para a deci-

236 BRASIL, 2020b, p. 39.

237 A MB realiza Reuniões de Estado Maior, além de enviar representantes para as Reuniões de Estados- Maiores Conjuntos de Defesa, e recebe comitivas para outras reuniões bilaterais.

são da Namíbia de adquirir um Navio Patrulha e duas lanchas construídas em estaleiro brasileiro.

O apoio para formação de Fuzileiros Navais foi operacionalizado através da criação de GAT-FN, desde 2009, na Namíbia, resultando na ativação do Corpo de Fuzileiros Navais daquele país em 2016[238].

Em 2013, foi inaugurado o Núcleo da Missão Naval do Brasil em Cabo Verde com o objetivo prioritário de implementar ações de formação de militares da Guarda Costeira do país africano, oficiais e praças, em escolas das FFAA brasileiras[239].

Em 2014, a MB criou o Núcleo da Missão Naval do Brasil em São Tomé e Príncipe com o propósito de efetuar o levantamento das reais necessidades da guarda costeira daquele país, a fim de subsidiar um acordo de cooperação entre os dois países. No mesmo ano, foi instalado um GAT-FN naquele Estado insular do GoG.

Outra forma de cooperação relacionada à capacitação é a formação de militares em escolas da MB, o que abrange diferentes qualificações, de acordo com a necessidade e a demanda. Nesse sentido, a experiência adquirida pela MB na missão da FTM-UNIFIL, relacionada ao planejamento e condução de Operações de Interdição Marítima multinacionais, é um valioso ativo a ser compartilhado.

Tais atividades proporcionam à MB a oportunidade de estreitamento de relações que favoreçam o desenvolvimento de outras iniciativas de cooperação voltadas ao aumento da segurança marítima regional.

### 4.4.2 A participação em Exercícios Multinacionais

As visitas de navios da MB se intensificaram a partir de 2012, com a aquisição de três novos Navio-Patrulha Oceânico da Classe "Amazonas". Desde então, esses navios se revezam na participação em exercícios voltados à segurança marítima no GoG.

Dentre esses exercícios, destaca-se o *Obangame Express*, coordenado pela Marinha dos EUA, que conta com a participação de diversos países europeus e africanos, com o propósito de adestrar as Marinhas africanas para o enfrentamento à insegurança marítima da região do GoG[240]. Segundo a MB, a participação nesses exercícios é uma oportunidade para

238 Vide a matéria: "Cerimônia de ativação do CFN da Marinha da Namíbia". Disponível em: <https:// www.marinha.mil.br /cgcfn/node/264>. Acesso em 11 ago. 2020.

239 Vide a matéria: "Brasil inaugura Missão Naval e aprofunda cooperação com Cabo Verde". Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/naval/noticia/13176/Brasil-inaugura-Missao-Naval-e-aprofunda-cooperacao- com-Cabo-Verde/>. Acesso em 11 ago. 2020.

240 Vide a matéria: "Navio-Patrulha Oceânico "Amazonas" participa da *Obangame Express* 2020". Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/noticias/navio-patrulha-oceanico-amazonas-participa-da-obangame-express-2020>. Acesso em 11 ago. 2020.

o compartilhamento de informações, treinamento e incremento da interoperabilidade.

Em 2019, pela primeira ocasião, o Navio-Patrulha Oceânico "Apa" participou do exercício *Grand African* NEMO 2019, coordenado pela Marinha da França para o enfrentamento à insegurança marítima da região do GoG. Este exercício contou com a participação das marinhas da Bélgica, de Cabo Verde, da Espanha, dos EUA, da França, de Portugal, do Senegal, além de outros 16 países do GoG[241] .

Mesmo sem desempenhar um papel de liderança, a MB se beneficia destes exercícios para ampliar sua Consciência Situacional Marítima e exercer ações de diplomacia naval no GoG. Uma maior disponibilidade de meios, decorrente da retirada do Navio Capitânia da FTM-UNIFIL, proporcionará condições para um aumento da participação da MB nesses exercícios, eventualmente assumindo maior protagonismo.

### 4.4.3 Intercâmbios através de Organismos Multinacionais

A Política Naval estabelece dentre seus pressupostos que a MB deve participar de organismos internacionais, projetando cada vez mais o País no concerto das nações. Nesse sentido, deve valorizar os mecanismos de construção de confiança mútua, bem como a participação em coalizões multilaterais, de forma a contribuir para a segurança marítima do Atlântico Sul e para a proteção das linhas de comunicação marítimas de interesse nacional (BRASIL, 2019, p. 20).

Antes de abordar a atuação junto aos países africanos, é importante destacar que um Almirante, desempenha o cargo de Representante Permanente do Brasil junto à IMO[242]. Segundo Lars Wedin (2015, p.140), "marinheiros aptos a ocupar postos-chaves nas organizações internacionais, representam, do mesmo modo, exemplos de apoio marítimo à estratégia diplomática".

Percebe-se aqui novamente, o interesse da MB em contribuir não apenas para a estratégia marítima, mas também para a estratégia diplomática.

As decisões emanadas na IMO impactam na normatização e regulação internacional do transporte marítimo. A atuação do representante do Brasil permite a defesa dos posicionamentos e interesses do país relacionados ao assunto.

---

241 Vide a matéria: "Marinha do Brasil tem participação inédita na Comissão *Grand African* NEMO 2019". Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-tem-participacao-inedita-na- comissao-grand-african-nemo-2019>. Acesso em 11 ago. 2020.

242 A Organização Marítima Internacional (IMO) é uma agência especializada da ONU que visa instituir um sistema de colaboração entre governos nas questões técnicas da navegação comercial internacional e segurança do TM.

Em 2019, o representante do Brasil foi reeleito, por meio de votação realizada a cada dois anos, para fazer parte do Conselho da IMO[243]. Dessa forma, o Brasil poderá participar da tomada de decisões em assuntos de relevância como: a elaboração e aprovação do orçamento; a execução e controle do plano de trabalho da organização; a aplicação e revisão do Plano Estratégico da IMO; e o processo de escolha do próximo Secretário-Geral.

A tarefa de ocupar um assento naquele Conselho exige o apoio dos demais Estados-membros, em número suficiente que permita a eleição. Tal apoio é conquistado pormeio de credibilidade e influência.

A PND atribui especial atenção à cooperação na área de Defesa com os países de língua portuguesa, em face dos laços históricos e afinidades culturais com o Brasil[244].

A cada dois anos, a MB participa da Conferência das Marinhas, Guardas Costeiras e Componentes Navais da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), um fórum criado para a discussão de temas marítimos e navais que visa o incremento das iniciativas de cooperação.

Como resultado da V Conferência, realizada no Brasil em 2018, a MB e a Marinha de Portugal conduziram o primeiro exercício de partilha de informações sobre o TM entre as Marinhas e Guardas Costeiras da CPLP. O exercício teve como participantes a MB, a Marinha de Portugal, a Marinha de Guerra de Moçambique, a Guarda Costeira de Cabo Verde e Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe e foi coordenado a partir do CISMAR. Foi empregado o SISTRAM IV, desenvolvido pela MB, tendo proporcionado uma oportunidade para troca de experiências entre os centros de acompanhamento do TM dos países participantes, o que contribui para o aumento da Consciência Situacional Marítima[245].

Outro fórum de relevância para a Segurança Marítima no GoG, do qual o Brasil participa como observador, é o FOGG.

Em dezembro de 2019, o Chanceler do Brasil realizou visita à África para dinamizar a cooperação no Atlântico Sul. Na visita realizada à Cabo Verde, Senegal, Nigéria e Angola, foram tratados assuntos relativos à área de defesa e segurança, com foco na segurança do Atlântico Sul, e o pleito do Brasil de passar a ser membro pleno do FOGG, com o objetivo de contribuir de forma mais ativa para aumentar a segurança na área marítima na região do GoG. Na ocasião, o MRE divulgou a informação de que os ris-

243 Vide a matéria: "Reeleição do Brasil ao Conselho da Organização Marítima Internacional (IMO)". Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21113-reeleicao-do-brasil-ao-conselho-da-organizacao-maritima-internacional-imo>. Acesso em 11 ago. 2020.

244 BRASIL, 2018, PND, p. 6.

245 Vide a matéria: " Marinhas do Brasil e Portuguesa conduzem 1º exercício de partilha de informações sobre o TM entre os países da CPLP". Disponível em: https://www.marinha.mil.br/noticias/marinhas-do-brasil-e- portuguesa-conduzem-1o-exercicio-de-partilha-de--informacoes-sobre-o>. Acesso em 11 ago. 2020.

cos ao TM na região do GoG se constituem em uma das "maiores ameaças ao entrono estratégico brasileiro"[246].

Adicionalmente, em 2015, a França liderou a criação de um Simpósio anual de Comandantes das Marinhas do GoG, com o propósito estimular a adoção de medidas concretas em todos os aspectos da segurança marítima naquela região[247]. Nos últimos anos o evento conta com presença do Comandante da MB o que demonstra o interesse recíproco do Brasil e da França em estabelecer parcerias para a segurança marítima no GoG.

Portanto, a participação do Brasil nestes fóruns agrega credibilidade e favorece o exercício de influência, necessário para uma maior inserção do país no Sistema Internacional.

# 5 CONCLUSÕES

A busca por recursos naturais e o aumento do fluxo comercial observado com os países da costa ocidental da África induz um maior desenvolvimento da Economia Azul e uma infraestruturação no mar na região do GoG.

Assim como na Amazônia Azul®, o crescimento da exploração de petróleo no mar, resultou na instalação de Plataformas e no aumento no TM. A tendência é crescente, na medida em que as novas tecnologias permitirão a exploração de recursos ainda não acessíveis, como os recursos minerais existentes na Elevação do Rio Grande.

No mesmo sentido, um maior desenvolvimento das cidades, assim como o crescimento populacional, tendem a intensificar o TM necessário para atender as demandas de importação e exportação daqueles Estados.

A deficiente governança dos espaços marítimos na região do GoG, aliada a instabilidades decorrentes de questões políticas, econômicas e sociais de alguns Estados da costa ocidental africana, proporciona a insegurança marítima naquela região, ameaçando as atividades marítimas.

Diversas ameaças à segurança marítima têm sido identificadas no GoG tais como: tráfico de armas e drogas, imigração ilegal, roubo armado no mar, transferência ilegal de óleo, roubo de óleo cru, tráfico humano, contrabando humano, poluição marítima, pesca INN, despejo ilegal de resíduos tóxicos, terrorismo marítimo e tomada de reféns, vandalismo em infraestrutura *offshore* de óleo e podendo ainda haver tensões provocadas pelas disputas pela exploração dos recursos lá disponíveis.

---

246 Vide a matéria: "Chanceler visita África para dinamizar cooperação no Atlântico Sul". Disponível em: < http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-12/chanceler--visita-africa-para-dinamizar- cooperação-no-atlantico-sul?amp>. Acesso em 12 ago. 2020.

247 Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/marine/actu-marine/conclusions--du-symposium-des-chefs-d- etat-major-des-marines-du-golfe-de-guinee>. Acesso em 12 ago. 2020.

Tais ameaças afetam a maneira como a humanidade pode se beneficiar dos atributos do mar apontados por Geoffrey Till, havendo então a necessidade do estabelecimento de uma Boa Ordem no Mar, conceito empregado pelo renomado autor para tratar de segurança marítima.

No GoG, tanto os aspectos relacionados à *Maritime Safety*, quanto à *Maritime Security* exigem ações para obtenção dessa Boa Ordem no Mar. Os crimes de pirataria, roubo armado no mar, sequestro de tripulantes e ataques à infraestruturas *offshore*, são aqueles que despertam a maior atenção internacional devido aos prejuízos decorrentes. Assim, a repressão a estes crimes e a implementação da *Maritime Security* é prioritária, exigindo capacidades navais para tal.

O conceito de segurança marítima permite diversas abordagens e dimensões. A definição clara de como cada Estado define este conceito contribuí para a formulação da estratégia que empregará para tratar a questão. A análise das definições de cada Estado indicam qual é o modo de atuação que será implementado.

A análise das estratégias de segurança marítima realizada nos permite concluir que adotam definições positivas, visando soluções abrangentes e duradouras, através da criação das condições necessárias de acordo com seus interesses. Dessa forma, a cooperação para capacitar os Estados africanos para implementarem a governança marítima na região contribuirá para os interesses regionais e internacionais. Uma definição negativa de segurança marítima na África pode ser criticada por não ser abrangente, dando margem a ações que ataquem o problema e não suas causas.

A busca pela prosperidade e poder estimula os Estados a desenvolverem estratégias que favoreçam a plena exploração dos atributos do mar. As ameaças constatadas às atividades marítimas no GoG, motivaram a inclusão daquela região como uma área de interesse na elaboração das estratégias de segurança marítima elaboradas por Estados e Organizações que lá possuem interesses.

As estratégias de segurança marítima analisadas neste trabalho tem o Estado como ator principal. As estratégias elaboradas por Organizações Regionais e Internacionais, para tornarem-se efetivas, exigem o engajamento dos Estados mais afetados pela insegurança marítima.

É possível constatar que a complexidade dos estudos de segurança marítima envolvem discussões multidisciplinares em seu mais amplo aspecto. Dessa forma, é evidente a importância atribuída pelo nível político dos Estados à necessária conjugação de esforços e responsabilidades de diversas instituições. São então adotadas abordagens sistemáticas de forma a possibilitar uma gestão integrada e colaborativa entre os órgãos e agências de governo, organizações internacionais e Estados parceiros.

Nessa coordenação de tarefas, percebe-se que nos aspectos de *Maritime Safety*, a Marinha de Guerra desempenha papel secundário, porém, atua de forma protagonista nas questões de *Maritime Security*.

As estratégias de segurança marítimas analisadas demonstram que a importância atribuída em cooperar para a segurança marítima no GoG é proporcional aos interesses que os Estados têm na região. Assim, a França é o Estado que apresenta maiores interesses a defender, seguido da Espanha e em última instância, do Reino Unido. As iniciativas adotadas por esses Estados na região correspondem aos interesses declarados em suas estratégias.

A segurança marítima no Atlântico Sul é um interesse evidenciado nas estratégias analisadas. Apesar de conferirem importância ao GoG, a França, o Reino Unido e a Espanha dividem seus esforços e capacidades em prol da segurança marítima em outras regiões consideradas prioritárias, conforme seus objetivos nacionais, comunitários europeus e àqueles da aliança atlântica.

Assim, a criação de um ambiente de cooperação com marinhas amigas é um interesse comum, o que abre uma oportunidade para o Brasil de se associar às iniciativas empreendidas por aqueles Estados.

A existência de um ambiente estável e seguro no Atlântico Sul é fundamental para o desenvolvimento nacional. Essa importância é crescente na medida em que o uso dos atributos do mar se intensifica nesta fração do oceano.

O Atlântico Sul ocupa posição central no entorno estratégico definido como área prioritária de ação na PND. Portanto, ainda que as ameaças à segurança marítima identificadas no GoG apresentem, até o momento, impacto pouco relevante nos interesses do Brasil, a MB deve acompanhar ativamente a situação e envolver-se na questão.

Assim, a atuação da MB no GoG deve buscar a construção de um ambiente de cooperação que favoreça atingir os seguintes Objetivos Nacionais de Defesa: contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais; contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais e; salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior.

O Planejamento estratégico da MB é pautado em 12 OBNAV definidos na Política Naval. Destes, podemos identificar quatro para os quais concorrem direta ou indiretamente as iniciativas da MB em prol da Segurança Marítima no GoG. São eles: contribuir para a Defesa da Pátria; prover a segurança marítima; apoiar a política externa; e ampliar a consciência situacional marítima das áreas de interesse.

Portanto, o Planejamento estratégico da MB deverá contemplar as ações estratégicas que concorram para tais objetivos.

A consecução destes objetivos exige o enfrentamento de desafios e o aproveitamento de oportunidades os quais buscamos identificar ao longo deste trabalho.

A delimitação de uma região estratégica de interesse para o país contribui para o planejamento e para a priorização das ações a serem em-

preendidas. No entanto, a dimensão da Amazônia Azul® representa, por si só, um desafio para a implementação de uma estratégia de segurança marítima. A disponibilidade de recursos, incluindo os meios navais, é escassa diante da amplitude das tarefas a serem empreendidas. Esse desafio é compartilhado pelas Marinhas mais desenvolvidas, as quais veem na cooperação uma oportunidade de defender seus interesses.

Assim, a contribuição da MB na cooperação internacional em prol da segurança marítima no GoG deve concorrer estritamente para os objetivos estabelecidos nos documentos da política nacional.

Nesse sentido, um desafio prontamente identificado ao analisarmos as estratégias de segurança marítima estrangeiras é a necessidade de atualização da PMN do Brasil, que não é alterada desde 1994. Esta necessidade é apontada como um objetivo da Política Naval, que compreende o tratamento das questões de segurança marítima no âmbito da PMN, com a participação de outros ministérios, agências e interessados.

Contata-se que a MB assume sua responsabilidade de liderança nesse processo ao provocar as medidas necessárias para esta atualização da PMN por meios da criação de um Grupo Interministerial para apresentar um novo projeto.

A atualização da PMN deve compreender de maneira clara o entendimento do conceito de segurança marítima e como a questão deve ser abordada pelas diversas partes responsáveis. À semelhança do que é evidenciado nas estratégias estrangeiras analisadas neste trabalho, a PMN deverá consolidar os objetivos de atuação do país em proveito da segurança marítima de nosso entorno estratégico, compreendendo não apenas os aspectos de *Maritime Security*, mas também de *Maritime Safety*.

Diante das diversas possibilidades de atuação para enfrentar as questões complexas de segurança marítima no GoG, é interessante que a atuação da MB conjugue esforços com a política exterior.

A baixa expressão, atualmente observada, dos investimentos brasileiros na África, aliada ao relativamente baixo fluxo comercial existente, tendem a diminuir a importância atribuída pela política externa às relações com os Estados africanos.

Assim, no ambiente nacional, a Marinha apresenta-se como instituição de maior interesse na Boa Ordem no Mar no GoG, assumindo a liderança nas tratativas de cooperação do Estado brasileiro, o que contribuirá para o apoio à Política Externa, um dos objetivos estabelecidos na Política Naval. Nesse sentido, o alinhamento de prioridades com o MRE é desejável, de maneira a potencializar os resultados.

Dentre as iniciativas empreendidas em prol da paz e estabilidade no Atlântico Sul, encontra-se o diálogo no âmbito da ZOPACAS. A atuação da MB em iniciativas no âmbito deste fórum deve atender, na medida do possível, a demanda da política exterior.

A análise das estratégias de segurança marítimas realizada no capítulo 3 permite a identificação de alguns procedimentos interessantes para o

aprimoramento da PMN e consequentes estratégias de segurança marítima decorrentes.

Uma oportunidade vislumbrada é a aplicação do "princípio da unidade de ação" empregado pela estratégia espanhola, que exige a coordenação entre os atores em prol da segurança marítima, estabelecendo uma comissão especializada de segurança marítima, de caráter interagências à semelhança da Comissão Interministerial para Recursos do Mar.

Outra oportunidade é o desenvolvimento de expertise e o emprego sistemático de análise de riscos em ameaças à segurança marítima, conforme previsto nas estratégias da Espanha e do Reino Unido.

Dessa forma, uma primeira proposição deste trabalho é que a MB analise a possibilidade de incluir nos estudos em andamento para atualização da PMN o emprego de mecanismo de análise sistemática de riscos relacionados às ameaças marítimas, a serem utilizados no âmbito de uma comissão de caráter transversal a ser criada à semelhança do modelo espanhol.

A diplomacia naval é um instrumento do Poder Naval à disposição da Política exterior. Seu exercício deve ter em foco os objetivos nacionais. A credibilidade demonstrada terá impacto direto nos resultados obtidos.

Dentre as iniciativas regionais direcionadas ao incremento da segurança marítima no GoG, uma possibilidade identificada é o apoio no desenvolvimento da Arquitetura de Iaundê, por meio de cooperação técnica de capacitação de pessoal.

As FFAA brasileiras adquiriram nos últimos anos experiência em missões de paz sob a égide da ONU. Especificamente nos anos em que participou da FTM-UNIFIL, a MB adquiriu experiências de compor e liderar uma operação multinacional de interdição marítima. Tal experiência deve ser conservada devido à possibilidade de emprego em outras regiões.

A pirataria já ensejou a criação de Forças-Tarefas Marítimas internacionais em outras regiões como o Golfo de Áden e o Chifre da África.

Ainda que o CSNU não emita resolução para composição de uma Força Naval para a segurança Marítima no GoG, a experiência adquirida é um ativo a ser compartilhado com os Estados mais atingidos pela insegurança marítima.

Confirmada a retirada do navio da MB da FTM-UNIFIL, haverá maior disponibilidade de meios para participar de exercícios e treinamentos com as Marinhas do GoG. Assim, a MB poderá incrementar sua participação nos exercícios *Obangame Express e Grand African Nemo*, podendo vir a assumir maior protagonismo.

A participação nesses exercícios contribui para a capacitação das Marinhas e Guardas Costeiras dos Estados do GoG e contribui para a dissuasão das ameaças. Além disso, a MB incrementa sua consciência situacional, desenvolve sua capacidade logística e exerce a diplomacia naval, a fim de adquirir credibilidade e influência.

Portanto, uma segunda proposição deste trabalho é o incremento da presença e da participação de meios da MB nos exercícios multinacionais

realizados na região, visando assumir maior protagonismo, e ampliar sua consciência situacional.

A diplomacia Naval é também uma oportunidade de promover a indústria de defesa e contribuir para o desenvolvimento nacional. Uma possibilidade é a atuação da MB na busca de parceiros para seus programas Estratégicos.

As estratégias de segurança marítima para o GoG apontam a importância de desenvolvimento de sistemas de comando e controle que incrementem a consciência situacional marítima.

Da mesma maneira, a MB estabeleceu na Política Naval o objetivo de ampliar a consciência situacional, através do desenvolvimento do SisGAAz.

Nesse sentido, é interessante que a MB conheça os sistemas que estão sendo implementados por meio da Arquitetura de Iaundê, nos CMC, para o controle do TM internacional a fim de vislumbrar possibilidades de futura integração.

Outra oportunidade identificada é o conhecimento do *Maritime Domain Awareness for Trade-Gulf of Guinea*, instalado por meio da França e do Reino Unido a fim de verificar possibilidades de parcerias e integração.

No âmbito da CPLP, a coordenação de iniciativas de cooperação para a segurança marítima ocorre de maneira ativa e, especialmente, proporciona a oportunidade de troca de experiências entre os centros de acompanhamento do TM dos países participantes, como o compartilhamento de banco de dados do LRIT *Regional Data Centre*, o que contribuiria para o aumento da Consciência Situacional Marítima.

Assim, uma terceira proposição deste trabalho é a persistente atuação junto aos diversos Centros de Controle de Tráfego Marítimo, visando a cooperação no estabelecimento de maior consciência situacional marítima no entorno estratégico do Brasil.

Finalmente, o contínuo estudo visando o aprimoramento e atualização das estratégias de segurança marítima e de seus documentos condicionantes, oferece a possibilidade de identificar oportunidades e definir as prioridades para atuação do Poder Naval.

## REFERÊNCIAS

BEIRÃO, André P. "Segurança no mar": que segurança? In: BEIRÃO, André P.; PEREIRA, Antônio C. A. (Orgs.). Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2014. p. 127-166. (Coleção relações internacionais).

. Uma proposta de delimitação da segurança marítima no Atlântico Sul. In: ALMEIDA, Francisco E. A. de; MOREIRA, William de S. (Orgs.). Estudos Marítimos: visões e abordagens. São Paulo: Humanitas, 2019. p. 153-176.

BELLAMY, Chris. What are maritime crime and maritime security? In: International Journal of Maritime Crime & Security, Harrow, v. 1, ed. 1, p. 13-25, Fev 2020. Disponível em: <http://ijmcs.co.uk/cdn/article_file/2020-03-02-13-44-43-PM.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, 292 p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 mai. 2020.

.Decreto n° 99.165 de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marca-1990-328535- publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 12 mai. 2020.

. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, DF, 1990. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm>. Acesso em 12 mar. 2020.

. Decreto nº 1.265, de 11 de outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional. Brasília, DF, 1994. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br / ccivil_03/decreto/1990- 1994/D1265.htm>. Acesso em 11 ago. 2020.

. 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, DF, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 10 ago. 2020.

. Decreto n° 5854, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 20 jul. 2020.

. Lei complementar n° 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar n° 97 de 1999. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm>. Acesso em: 28 fev. 2020.

. Ministério da Defesa. Livro branco de defesa nacional. Brasilia, DF, 2012. Disponível em:<http://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>. Acesso em: 20 jul. 2020.

. Decreto Legislativo n° 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional de 2016. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-anexo-pl.pdf > . Acesso em 25 de fev. 2020.

. . MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. 5ª ed. Brasília, 2015. Disponível em:<https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/MD35_001.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

. . Minuta do Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, DF, 2020a. p. 195. Disponível em: <http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_ branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Portal para acesso gratuito às estatísticas de comércio exterior do Brasil. Brasília, DF: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2018a. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/home>. Acesso em: 30 mar 2020.

. Marinha do Brasil. Política Naval. Brasília, DF, 2019.Disponível em: <http://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html>. Acesso em: 23 ago. 2020.

. . EMA-305: Doutrina Militar Naval. Mod. 1. Brasília, DF, 2017.

. . EMA-300: Plano Estratégico da Marinha. 3ª Revisão. Brasília, DF, 2017a.

. . Plano Estratégico da Marinha 2040. Brasília, DF, 2020b.

. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2020. Brasília: Agencia Nacional do Petróleo, 2020c. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/5809-anuario-estatistico-2020>. Acesso em: 09 nov. 2020.

. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo no Brasil. Brasília: DF, 2015a. Marcial, Elaine C. (Org.). p. 175 Disponível em:https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/151013_megatendencias_mundiais_2030.pdf. Acesso em: 17 jun. 2020.

. Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM). Brasil vai realizar estudos ambientais na Elevação do Rio Grande. Rio de Janeiro: RJ, 2017b. Disponível em: http://www.cprm.gov.br/publique/Noticias/Brasil-vai-realizar-estudos--ambientais-na-Elevacao- do-Rio-Grande-4551.html. Acesso em: 10 jul. 2020.

BUEGER, C. What is maritime security? In: Marine Police: the international journal of ocean affairs, Cardiff, v. 53, 2015. p. 159-164. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X14003327>. Acesso em 23 mar. 2020.

BUEGER, C.; EDMUNDS, T. Beyond seablindness: a new agenda for maritime security studies. In: International Affairs, Londres, v. 93, n. 6, 2017, p. 1293-1311. Disponivel em <https://academic.oup.com/ia/article/93/6/1293/4111108>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BUEGER, C.; EDMUNDS, T.; MCCABE, R.. Into the sea: capacity-building innovations and the maritime security challenge. In: Third World Quarterly, Londres, v. 41, n. 2, 2020, p. 228-246. Disponivel em: <https://www.researchgate.net/profile/Christian_Bueger/ publication/335849767_Into_the_sea_capacity-building_innovations_and_the_maritime_secu rity_challenge/links/5dc29b1092851c8180308e26/Into-the-sea-capacity-building-innovations- and-the-maritime-security-challenge.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BUZAN, Barry. People States and Fear: the National Security problem in International Relations. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd, 1983. p. 262.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. The evolution of international security studies. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009. p. 384. Disponível em: <https://dl1.cuni.cz/pluginfile.php/646521/mod_resource/content/1/Buzan%20-%20Hansen.pdf>.Acesso em: 06 de jun de 2020.

CEDEAO. Code de conduite relatif a la prevention et a la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l'encontre des navires et des activités maritimes illicites en afrique de l'ouest et du centre (YCoC). Comunidade Econômica dos Estados da África

(CEDEAO): Iaundê, 2013. Disponível em: < http://www.imo.org/en/Our Work/Security/WestAfrica/Documents/Code%20de%20 conduite.pdf>. Acesso em: 25 de jun de 2020.

. ECOWAS Integrated Maritime Strategy (EIMS) . Comunidade Econômica dos Estados da África (CEDEAO): Iaundê, 2014. p.62. Disponível em: < https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2019/05/EIMS-English-final.pdf>. Acesso em: 25 de jun de 2020.

CEMBRA. O Brasil e o mar no século XXI: relatório aos tomadores de decisão do país. 2ª Ed. Niterói: Centro de Excelência para o Mar Brasileiro, 2019. 491 p. Disponível em: < https://www.cembra.org.br/images/Livro2019/BMS21.pdf>. Acesso em 17 jun. 2020.

CHIMBELU, Chiponda. Making Chinese investment in African ports work despite risks. Bonn: Deutsche Welle, 2019. Disponível em:<https://www.dw.com/en/making-chinese- investment-in-african-ports-work-despite-risks/a-49282176>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CIMSEC. Ocean Governance and maritime security in the Gulf of Guinea. Center for International Maritime Security (CIMSEC): Maryland, 2020. Disponível em: < https://www.maritime-executive.com/editorials/ocean-governance-and-maritime-security-in- the-gulf-of-guinea>. Acesso em: 25 de jul de 2020.

COOK, Peter. Comment: The emerging spectrum of maritime security. In: International Journal of Maritime Crime & Security, Harrow, v. 1, ed. 1, p. 50-55, Fev 2020. Disponível em:< http://ijmcs.co.uk/cdn/article_file/2020-03-02-13-44-43-PM.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Tratado de estratégia. 5ª Ed. MANSO, Brigitte et all (Trad.) Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010. 1005 p.

ECCAS. Protocole relatif a la strategie de securitization des interests vitaux em mer dês Etats de la CEEAC du Golfe de Guinee. Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS): Kinshasa, 2009. p.12. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/documents/30854-doc-eccas_protocol_0.pdf>.Acesso em: 06 de jui de 2020.

ESPANHA. Estrategia de Seguridad Marítima Nacional. Presidência do Governo da Espanha: Madrid, 2013. p. 47. Disponível em:< https://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>. Acesso em 10 jul. 2020.

. Estrategia de Seguridad Nacional. Presidência do Governo da Espanha: Madrid, 2017. p. 127. Disponível em:< https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidenciadelgobierno/Documents/2017-1824_Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN_ doble_pag.pdf >. Acesso em 10 jul. 2020.

. Plan de Acción de Seguridad Marítima. Ministerio de la Presidencia: Madrid, 2019.p. 55972-55982. Disponível em: < https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/25/pdfs /BOE-A- 2019-7833.pdf>. Acesso em 10 jul. 2020.

FIGUEIREDO, Eurico de L.; MONTEIRO, Alvaro Augusto D. O papel do Brasil na segurança marítima no Atlântico Sul. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de janeiro, v. 21, n. 2, p. 25-62, Jul. 2015. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/166/128>. Acesso em 20 mar. 2020.

FRANÇA. French White Paper on Defence and National Security. Presidente da República da França: Paris, 2013, p.137. Disponível em: < http://stratobs.eu/docs/data/documents/files/29.pdf>. Acesso em 01 jul. 2020.

. Defence And National Security Strategic Review. Presidente da República da França: Paris, 2017. p. 99. Disponível em: < https://www.defense.gouv.fr/layout/set/popup/content/download/520198/8733095/version/2/file/DEFENCE+AND+NATIONAL+SECURITY+STRATEGIC+REVIEW+2017.pdf >. Acesso em 01 jul. 2020.

. Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes. Primeiro Ministro da República da França: Paris, 2019. p. 64. Disponível em:< https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2019/12/snsem_2019_finale.pdf >. Acesso em 15 jul. 2020.

FRANÇA, Júnia L.; VASCONCELLOS, Ana C. Manual para Normatização de Publicações Técnico-Científicas. 8ª. ed. Belo Horizonte: editora UFMG, 2007.

IMB. Piracy and Armed Robbery Against Ships: report for the period 1 January – 31 December 2019. Bureau Marítimo Internacional (IMB): Londres, 2020. p. 62. Disponível em:< https://www.icc-ccs.org /reports/2019 _Annual_Piracy_Report.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

IMO. Election of members of the council, as provided for in articles 16 and 17 of the IMO Convention (A 31/22/1). Organização Marítima Internacional (IMO): Londres, 2019. p. 289.

. Introduction to IMO. Organização Marítima Internacional (IMO): Londres, 2020. Disponível em: < http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>. Acesso em 17 jun. 2020.

. Reports on acts of Piracy and Armed Robbery against ships Annual Report 2019 (MSC.4/Circ.264). International Maritime Organization (IMO): Londres, 2020a. p.20. Disponível em: < http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmed Robbery/Reports/Documents/MSC.4-Circ.264%20Annual%20Report%202019.pdf>. Acesso em 05 jun. 2020.

JOUBERT, Lydelle. The State of Maritime Piracy 2019: Assessing the human cost report. One Earth Future Research, 2020. p. 31. Disponível em: < https://stableseas.org/publications/state-piracy-2019>. Acesso em: 05 ago. 2020.

LLOYD´S REGISTER; QINETIQ; UNIVERSITY OF STRATHCLYDE. Global Marin Trends 2030 Report. Londres: Maritime Strategies International, 2013. 144 p. Disponível em:<https://www.lr.org/en/insights/global-marine-trends-2030/>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MANARANCHE, Martin. French Navy LHD 'Tonnerre' Heads For The Gulf Of Guinea. Naval News: Brest, 2020. Disponível em: <https://www.navalnews.com/naval- news/2020/06/french-navy-lhd-tonnerre-heads-for-the-gulf-of-guinea/>. Acesso em: 02 jul. 2020.

MATTOS, Leonardo F. A inclusão da Antártica no conceito de entorno estratégico brasileiro. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de janeiro, v. 20, n. 1, p. 165-191, Jun. 2014. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/193/155>. Acesso em 6 ago. 2020.

MONTEIRO, Alvaro A. D. Cooperação naval e a segurança marítima do Atlântico Sul. O caso do acordo de cooperação Brasil-Namíbia (1994/2010). Tese de Doutorado em Ciência Política. Orientador: Eurico de Lima Figueiredo. Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2017. p. 238. Disponível em: < http://www.dcp.uff.br/wp-content/uploads/2019/12/Tese-de- 2017-Álvaro-Augusto-Dias-Monteiro.pdf>. Acesso em 15 jul. 2020.

MORE, Rodrigo; SOUZA, Claudia. Elevação do Rio Grande: obrigações e responsabilidades: Proteção e preservação do meio marinho na Área. Niemcy: Novas edições acadêmicas, 2015. 63 p. Disponível em:< http://media.wix.com/ugd/b984b7_c9bf9f6b9ad644bdaac7c4b445546301.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2020.

OKAFOR-YARWOOD, Ifesinachi; PIGEON, Maisie. Stable Seas: Gulf of Guinea. One Earth Future Research, 2020. p. 114. Disponível em: < https://stableseas.org/publications/violence-gulf-guinea>. Acesso em: 05 ago. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/63/63, 10 mar. 2008. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/266/26/PDF/N0826626.pdf? openElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General Addendum. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/66/70/Add2, 29 ago. 2011a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/482/99/PDF/N1148299.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Resolution 2018 (2011): adopted by the Security Concil at its 6645th meeting on 31 october 2011. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, S/RES/2018 (2011), 31 out. 2011b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/573/21/PDF/N1157321.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General Addendum. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/67/79/Add1, 31 ago. 2012a. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/478/41/PDF/N1247841.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Resolution 2039 (2012): adopted by the Security Concil at its 6727th meeting on 29 february 2012. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, S/RES/2039 (2012), 29 fev. 2012b. Disponível em: <https://documents-dds- ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/247/71/PDF/N1224771.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General Addendum. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/68/791/Add1, 09 set. 2013. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/469/55/PDF/ N1346955.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General Addendum. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/69/71/Add1, 01 set. 2014. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/523/40/PDF/N1452340.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. 7675th United Nations Security Counceil meeting. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, 2016. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_7675.pdf >. Acesso em: 10 jun. 2020.

ONU. Oceans and law of the sea: report of the Secretary General Addendum. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, A/71/74/Add1, 06 set. 2016a. Disponível em: < https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/ N16/278/87/PDF/N1627887.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. Statement by the President of the Security Council. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, S/PRST/2016/4, 24 abr. 2016b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/115/50/PDF/ N1611550.pdf?OpenElement>. Acesso em: 20 mai. 2020.

ONU. 8457th United Nations Security Counceil meeting. Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: Nova Iorque, S/PV.8457, 5 fev. 2019. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3- CF6E4FF96FF9%7D/s_pv_8457.pdf >. Acesso em: 20 mai. 2020.

OCDE. The Ocean Economy in 2030. Paris: Organização para cooperação e desenvolvimento econômico, 2016. p. 254 Disponível em:< https://www.geoblueplanet.org/wp-content/uploads/2016/05/OECD-ocean-economy.pdf >. Acesso em 17 jun. 2020.

PENNA FILHO, Pio. A Nova África: crescimento econômico e estabilidade política. Neocolonialismo: dependência e interdependência africana. In: JORGE, Nedilson (Org.). História da África e Relações com o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. p. 489-518.

PIEDADE, João. From politicization to securitization of maritime security in the Gulf of Guinea. In: Croatian International Relations Review, Zagreb, v. 22, n. 75, p. 69-85, 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/308387703_From_ Politicization_to_Securitization_of_Maritime_Security_in_the_Gulf_of_Guinea/fulltext/57e2941708ae427 e2959e354/308387703_From_Politicization_to_Securitization_of_Maritime_Security_in_the_Gulf_of_Guinea.pdf?origin=publication_detail>. Acesso em 20, mar. 2020.

PIEDADE, João. Segurança marítima e os estudos de segurança: Revisão da literatura. In: Relações Internacionais: que segurança marítima temos e queremos. n. 57, p. 11-24, Mar. 2018. Disponível em:<https://doi.org/10.23906/ri2018.57a02>. Acesso em 20, mar. 2020.

REINO UNIDO. National strategy for maritime security. Ministry of Defence, Department for Transport, Foreign & Commonwealth Office, and Home Office: Londres, 2014. p. 58. Disponível em: < https://www.gov.uk/government/publications /national-strategy-for- maritime-security>. Acesso em 05 jul. 2020.

REINO UNIDO. Official development assistance ODA FCO departmental programme-spend objectives 2018 to 2019. Foreign and Commonwealth Office (FCO): Londres, 2018. Disponível em: < https://www .gov.uk/government/publications/official-development-assistance-oda-fco-departmental-programme-spend-objectives-2018-to-2019/strengthening-maritime-securityobjectives-2018-to-2019>. Acesso em 17 jun. 2020.

REINO UNIDO. MARITIME 2050: Navigating the Future. The Department for Transport: Londres, 2019. p. 338. Disponível em: < https://assets.publishing. service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/872194/Maritime_2 050_Report.pdf>. Acesso em 17 jun. 2020.

REINO UNIDO. MARITIME 2050: Navigating the Future: Executive summary. The Department for Transport: Londres, 2019a. p. 52. Disponível em: < https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/877610/maritime-2050-exec-summary--document.pdf>. Acesso em 17 jun. 2020.

SIEBELS, Dirk. Maritime Security in East and West Africa: A Tale of Two Regions. Hellerup: Palgrave Pivot, 2020a. p. 158.

SIEBELS, Dirk. Pirates, smugglers and corrupt officials: maritime security in East and West Africa. In: International Journal of Maritime Crime & Security, Harrow, v. 1, ed. 1, p. 34-49, Fev 2020b. Disponível em:< http://ijmcs.co.uk/cdn/article_file/2020-03-02-13-44-43-PM.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

SILVA, Antonio R. O Atlântico Sul na perspectiva da Segurança e da Defesa. In: NASSER; Reginaldo M.;MORAES, Rodrigo F. (Orgs.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014. p. 199-213. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_seguranca.pdf>. Acesso em 01 ago. 2020.

SOUSA, Carlos A. O entorno estratégico brasileiro e as perspectivas de cooperação da MB. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de janeiro, v. 19, n. 2, p. 523-538, Dez. 2013. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/210/172>. Acesso em 6 ago. 2020.

TILL, Geoffrey. Seapower: a guide for the twenty-first century. 4ª ed. Londres: Frank Cass, 2018. 458 p.

UA. Estratégia Marítima Integrada de Africa (Estratégia AIM 2050). União Africana (UA): Adis Abeba, 2012. Disponível em: < https://au.inf/sites/defaut/files/documents/30928-doc- 2050_aim_strategy.pt.doc>. Acesso em: 25 de jul de 2020.

UA. Carta sobre a proteção e a segurança marítimas e o desenvolvimento em África: Carta de Lomé. União Africana (UA): Lomé, 2016. p. 28. Disponível em: < https://au.int/sites/default/files/treaties/37286-treaty-0060_-_lome_charter_p.pdf>. Acesso em: 5 de ago. de 2020.

UNIÃO EUROPEIA. Piracy and armed robbery off the coast of Africa: EU and global impact. Bruxelas: European Parliamentary Research Service, 2019. p. 24. Disponível em: < https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/635590/EPRS_IDA(2019)63559 0_EN.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2019.

UKEJE, Charles; MVOMO ELA, Wullson. African approaches to maritime security: the Gulf of Guinea. Friedrich Ebert Stifitung: Abuja, 2013. p. 48. Disponível em: < https://library.fes.de/pdf-files/bueros/nigeria/10398.pdf>. Acesso em 20 mai. 2020.

WEDIN, Lars. Estratégias Marítimas no século XXI: a contribuição do Almirante Castex. Traduzido por Reginaldo Gomes Garcia dos Reis et al. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015.235 p. Original em francês.

VIDIGAL, Armando A. F.. Consequências Estratégicas para uma Marinha de Águas Marrons. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de janeiro, n. 16, p. 7-20, 2010. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/download/355/271>. Acesso em 6 ago. 2020.

VIZENTINI, Paulo F. A África no mundo bipolar: relações internacionais e construção do Estado Nação. In: JORGE, Nedilson (Org.). História da África e Relações com o Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. p. 325-378.

# ANEXOS

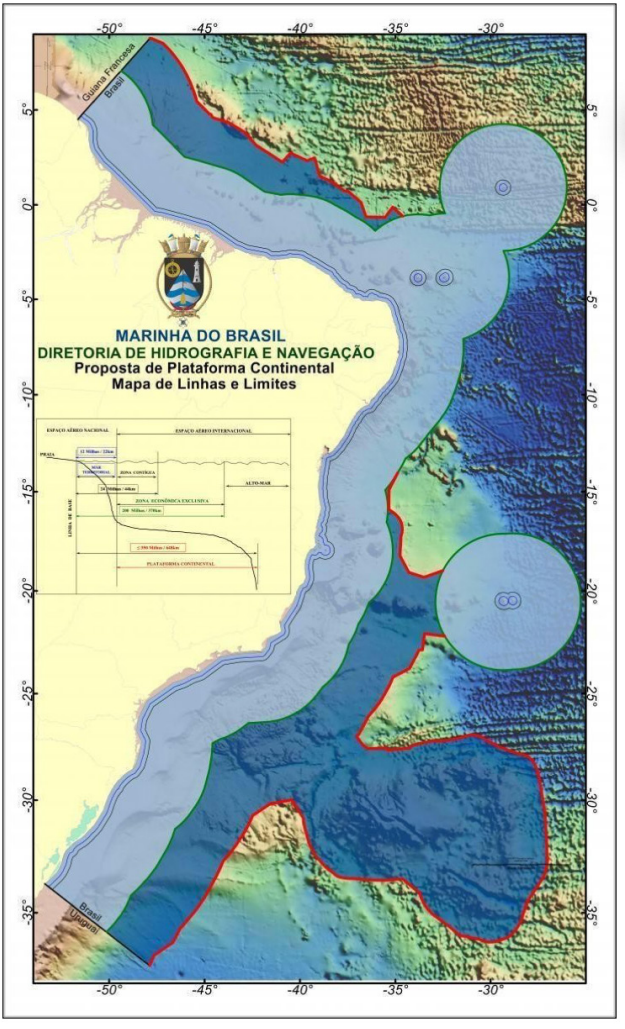
FIGURA 1 – Os Estados do Golfo da Guiné.

Fonte: OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 1.

FIGURA 2 – Estados do entorno estratégico brasileiro.

Fonte: Aula do Curso Superior de Defesa 2020, proferida pelo CMG (RM1) Leonardo Faria de Mattos, em 22 de junho de 2020, sobre o tema: O Entorno Estratégico Brasileiro.

FIGURA 3 – Amazônia Azul®.

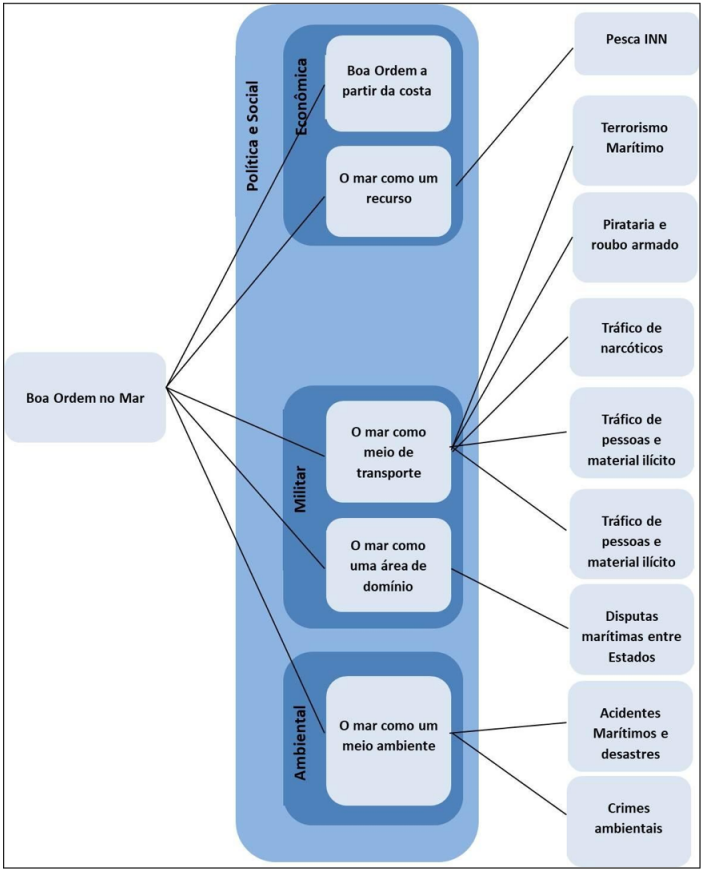



Fonte: MB. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/com8dn/?q=amazonia_azul>. Acesso em 31 mar. 2020.

FIGURA 4 – Matriz de Segurança Marítima segundo Christian Bueger.

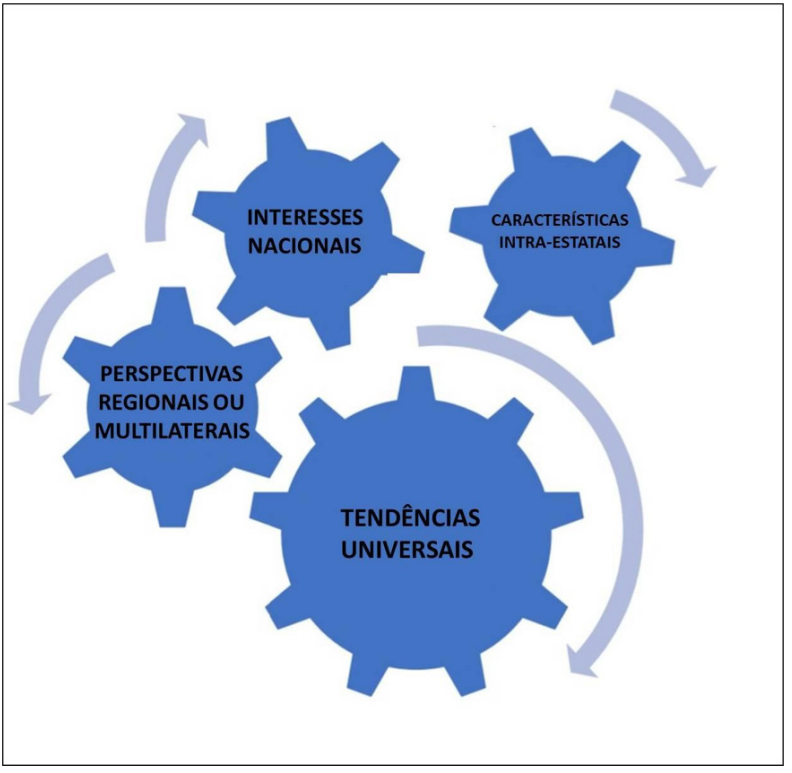
Fonte: BUEGER, 2015, p. 161.

FIGURA 5 – Dimensões da Segurança Marítima segundo João Piedade.



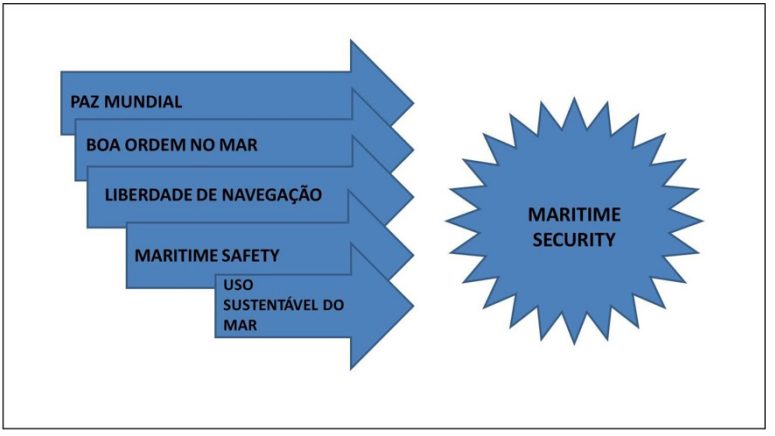

Fonte: PIEDADE, 2016, p. 77; PIEDADE, 2018, p. 15.

FIGURA 6 – A Abordagem Complexa da Segurança Marítima segundo André Beirão.



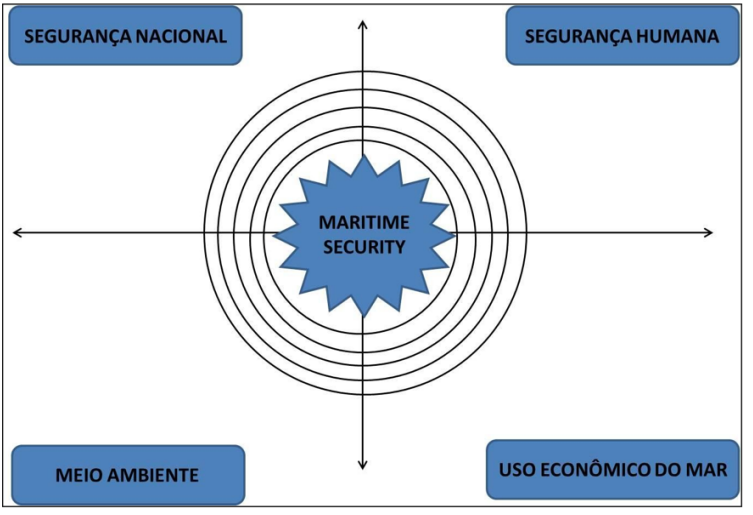

Fonte: BEIRÃO, 2019, p. 156.

FIGURA 7 – Abordagem Convergente da Segurança Marítima segundo André Beirão.



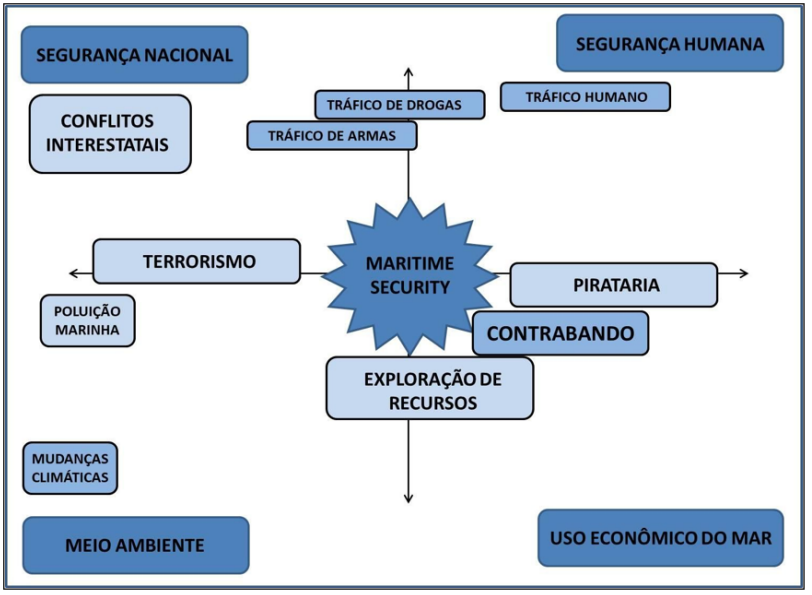

Fonte: BEIRÃO, 2019, p. 157.

FIGURA 8 – Abordagem Divergente da Segurança Marítima segundo André Beirão.



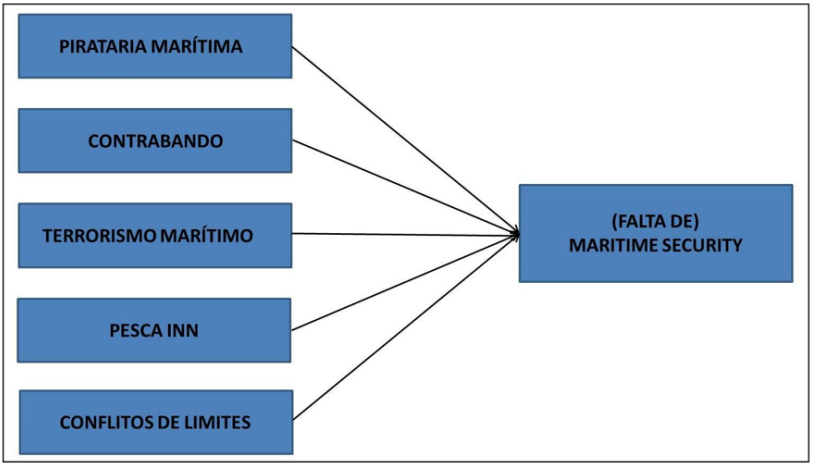

Fonte: BEIRÃO, 2019, p. 159.

FIGURA 9 – Proposta para delimitação da Segurança Marítima no Atlântico Sul de Beirão.



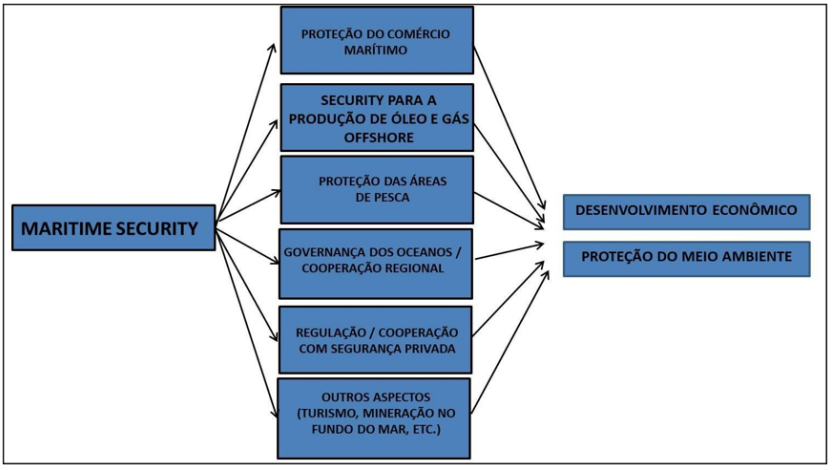

Fonte: BEIRÃO, 2019, p. 169.

FIGURA 10 – As definições negativas de Segurança Marítima segundo Dirk Siebels.



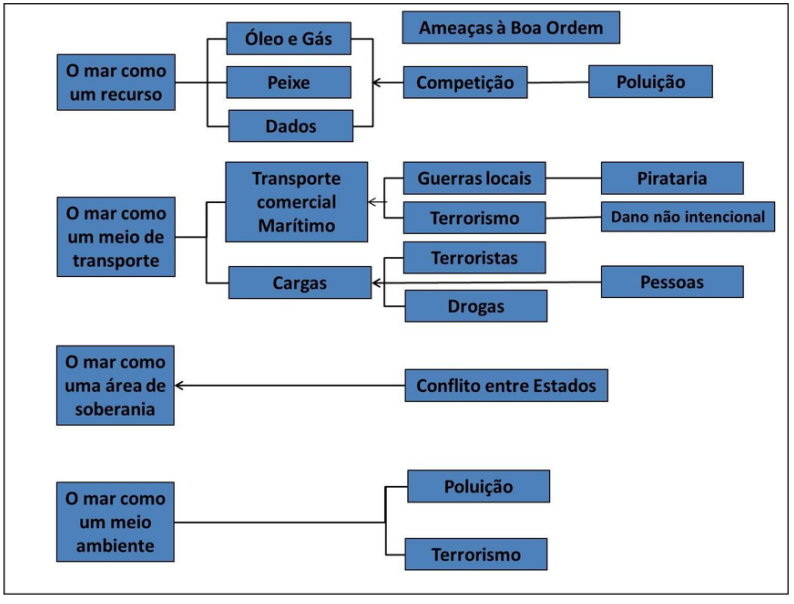

Fonte: SIEBELS, 2020a, p. 21.

FIGURA 11 – Definição positiva de Segurança Marítima segundo Dirk Siebels.



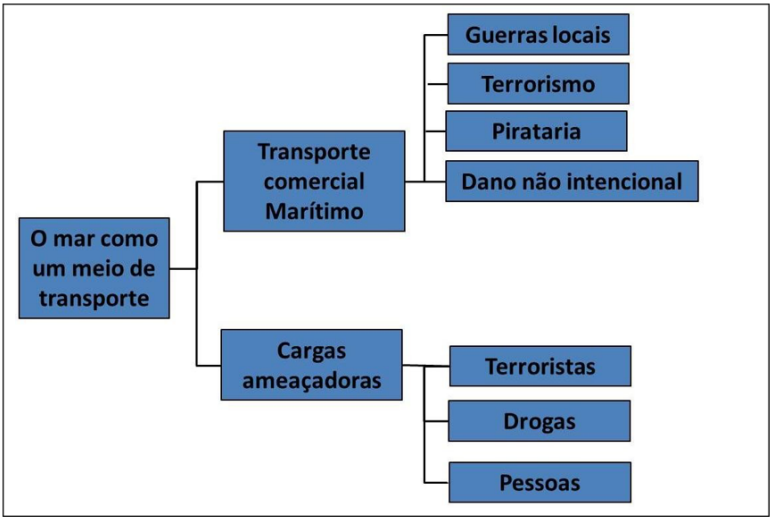

Fonte: SIEBELS, 2020a, p. 21.

FIGURA 12 – Os atributos do mar e as ameaças à Boa Ordem no Mar segundo Geoffrey Till.



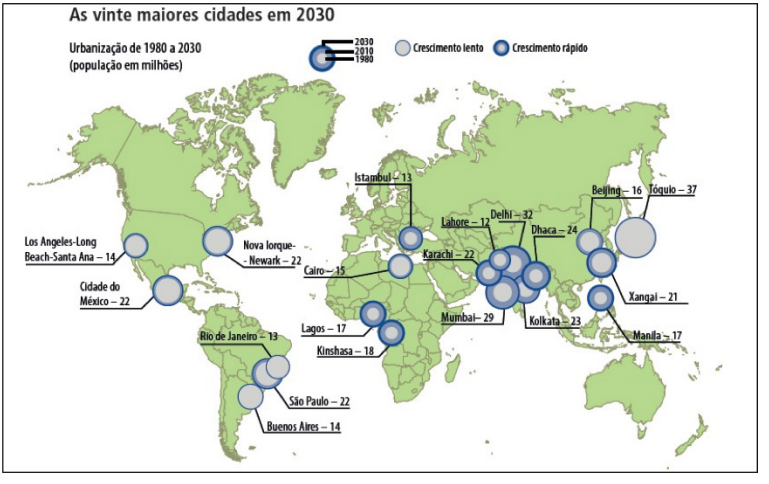

Fonte: TILL, 2018, p. 308.

FIGURA 13 – As ameaças ao transporte marítimo segundo Geoffrey Till.



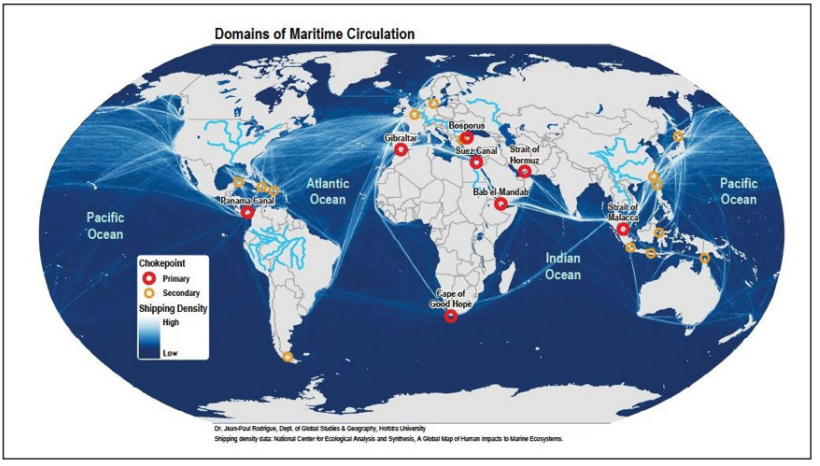

Fonte: TILL, 2018, p. 315.

FIGURA 14 – Projeção das vinte maiores cidades em 2030.



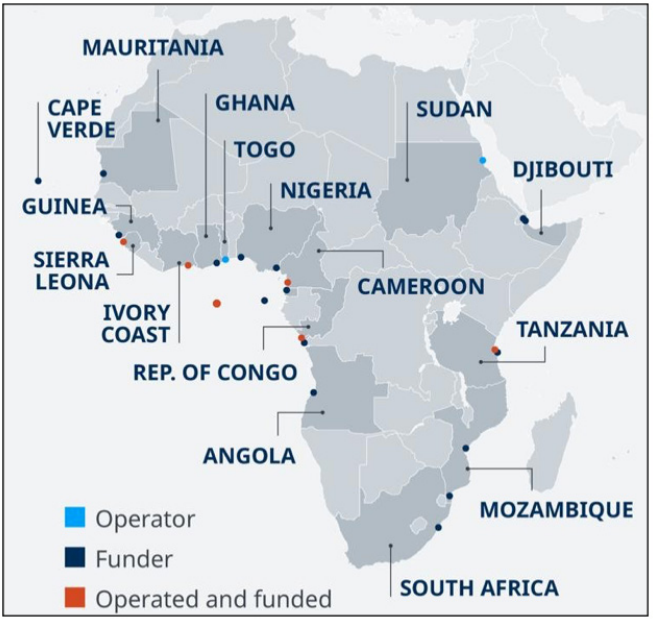

Fonte: BRASIL, 2015a, p. 45.

FIGURA 15 – As principais rotas do TM internacional.



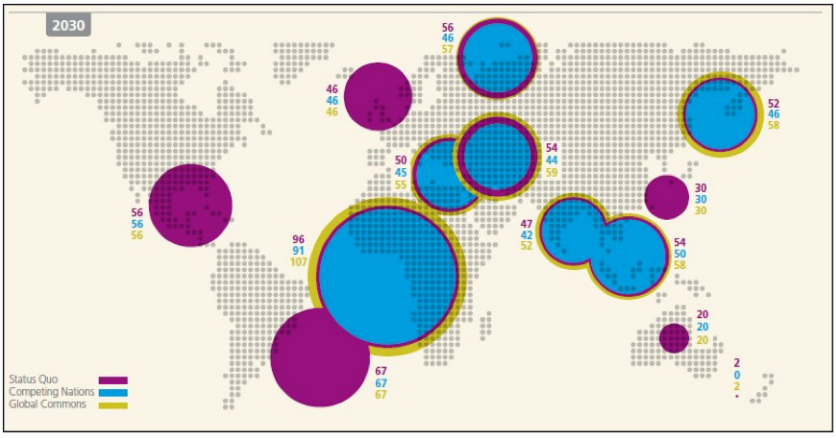

Fonte: REINO UNIDO, 2014, p. 33.

FIGURA 16 – Investimentos Chineses em portos do GoG.



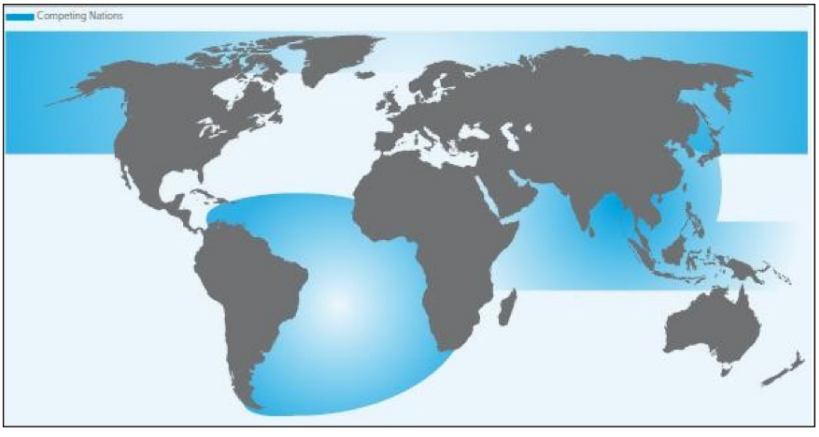

Fonte: CHIMBELU, 2019.

FIGURA 17 – Projeção do número de infraestruturas críticas em 2030.



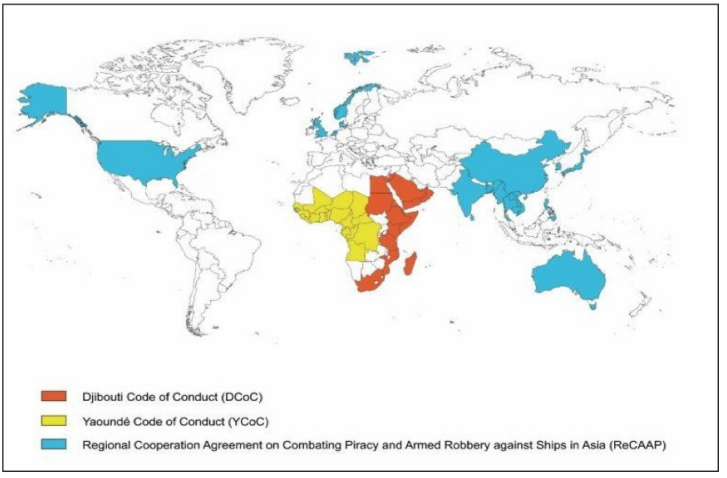

Fonte: LLOYD´S REGISTER; QINETIQ; UNIVERSITY OF STRATHCLYDE, 2013, p.119.

FIGURA 18 – Projeção que prevê o Atlântico Sul como área de tensões até 2030.



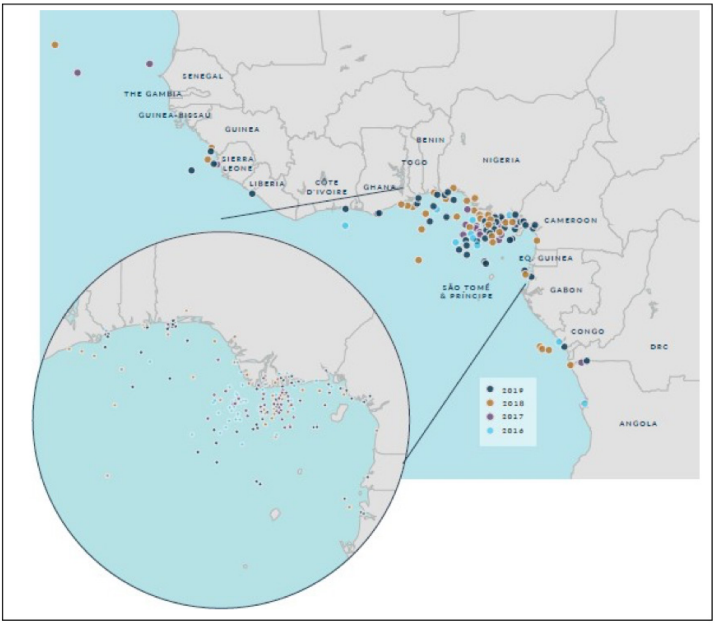

Fonte: LLOYD´S REGISTER; QINETIQ; UNIVERSITY OF STRATHCLYDE, 2013, p.95.

FIGURA 19 – Acordos de cooperação realizados em três das áreas mais afetadas pelas ameaças.



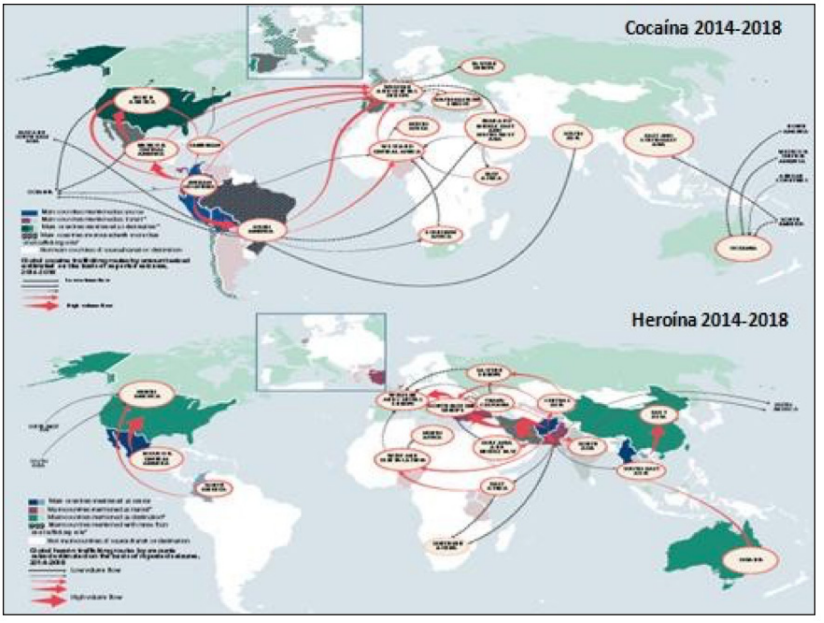

Fonte: Anja Menzel. Disponível em:<http://cimsec.org/regional-maritime-security-governance-and-the-challenges-of-state-cooperation-on-piracy/ 44812>. Acesso em: 25 de jun de 2020.

FIGURA 20 – Concentração de casos de roubo armado no mar no Delta do Niger.



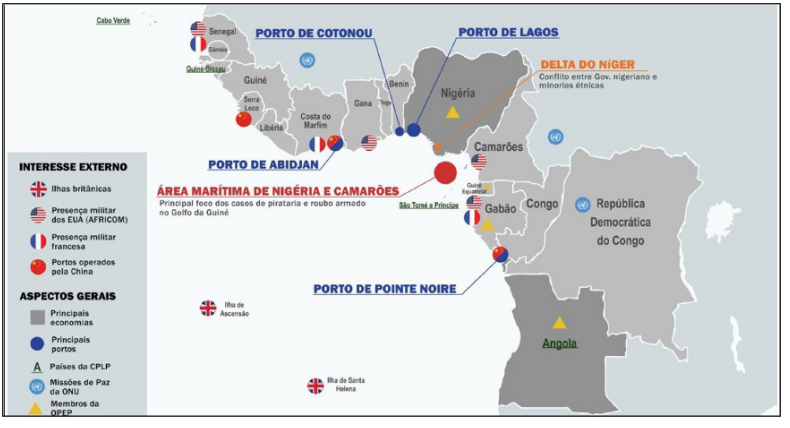

Fonte: OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 40.

FIGURA 21 – Rotas de cocaína e heroína 2014-2018.



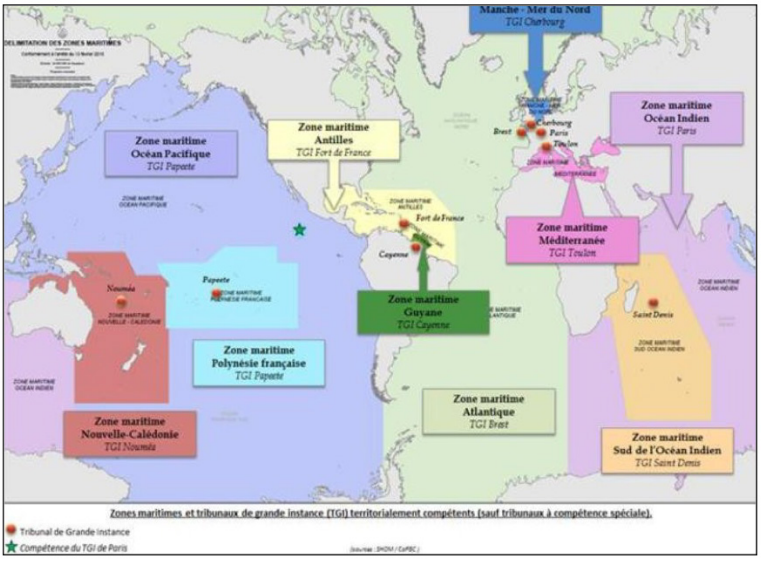

Fonte: UNODC, *World Drug Report* 2020, p. 8 e p. 9. Disponível em:< https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_BOOKLET_1.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

FIGURA 22 – Exemplo da Presença dos Estados Unidos da América no Golfo da Guiné.



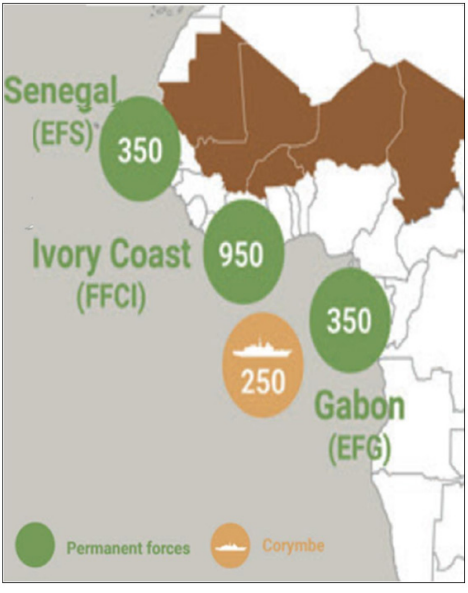

Fonte: Escola de Guerra Naval. Boletim Geocorrente: Edição Especial Golfo da Guiné. Rio de Janeiro: Núcleo de avaliação da conjuntura, 27 mai. 2020. p.3.

FIGURA 23 – Distribuição das Zonas Marítimas pela França.



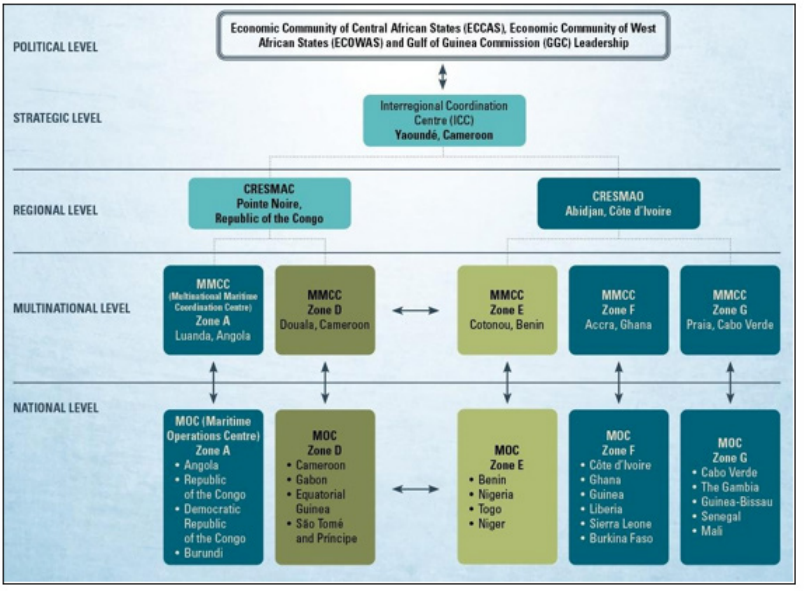

Fonte: FRANÇA, 2019, p.12.

FIGURA 24 – Forças armadas da França no Golfo da Guiné.



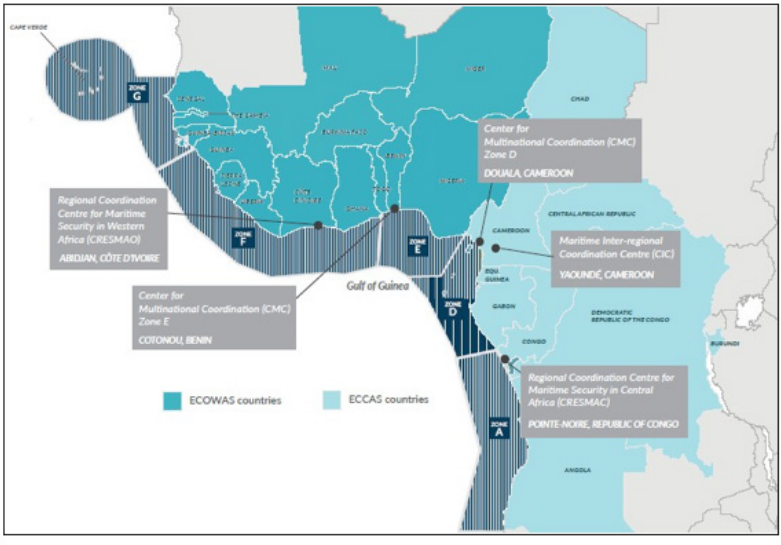

Fonte: FRANÇA, 2017, p. 28.

FIGURA 25 – Estrutura de coordenação da Arquitetura de Iaundê.




Fonte: Disponível em: <http://cons-int.net/spa/gog.htm>. Acesso em 22 ago. 2020.

FIGURA 26 – A arquitetura de Iaundê.

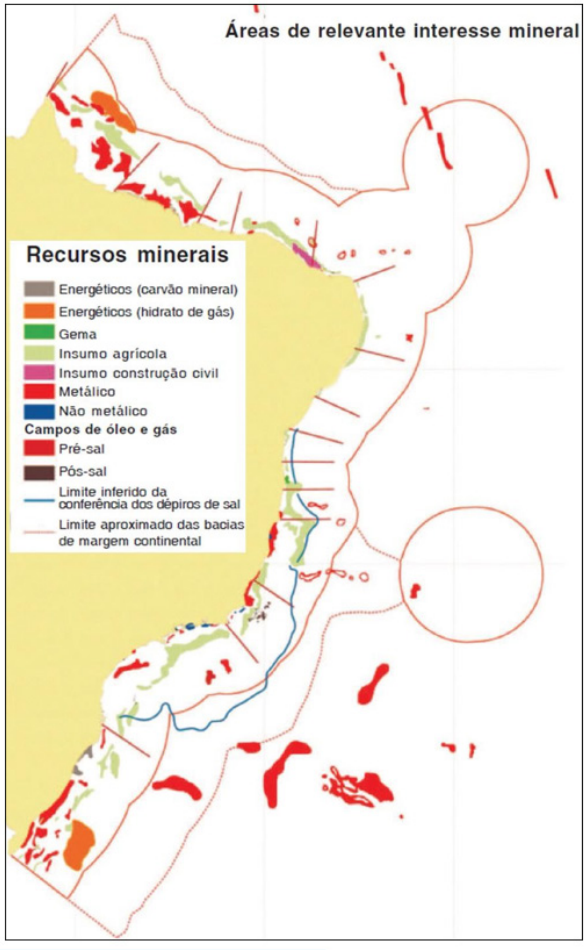



Fonte: OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 80.

FIGURA 27 – Blocos de exploração de petróleo e gás na Amazônia Azul®.

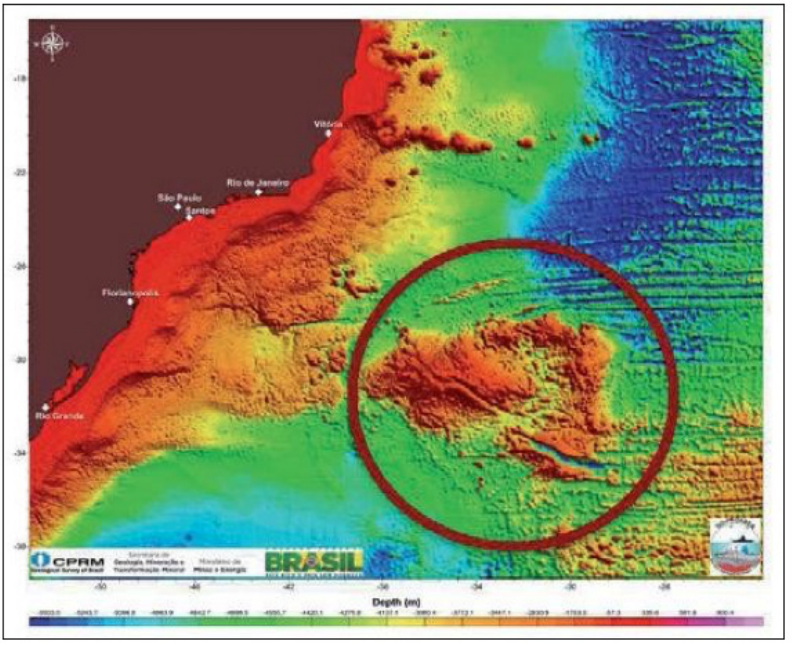
Fonte: Agência Nacional do Petróleo. Disponível em:<https:geo.anp.gov.br/#/>. Acesso em 17 jun. 2020.

FIGURA 28 – Áreas de relevante interesse mineral.



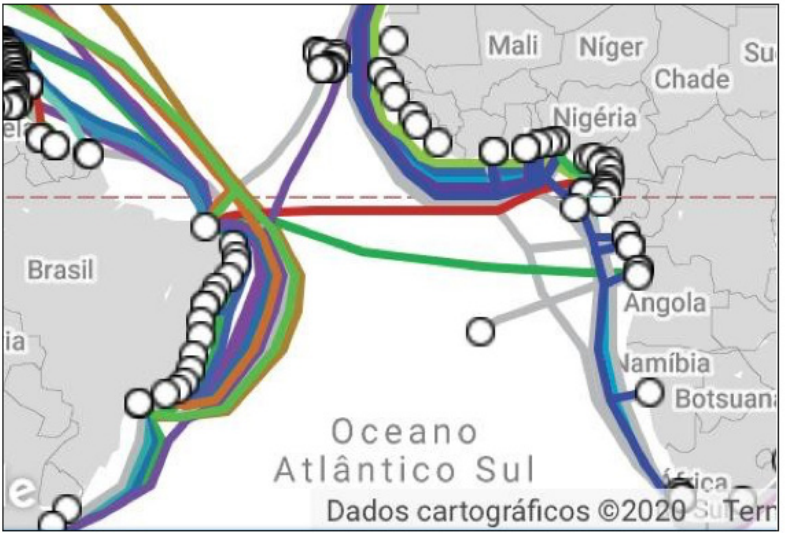

Fonte: CEMBRA, 2019, p. 107.

FIGURA 29 – A elevação do Rio Grande.




Fonte: MORE;SOUZA, 2015, p.15.

FIGURA 30 – Cabos submarinos do Atlântico Sul.

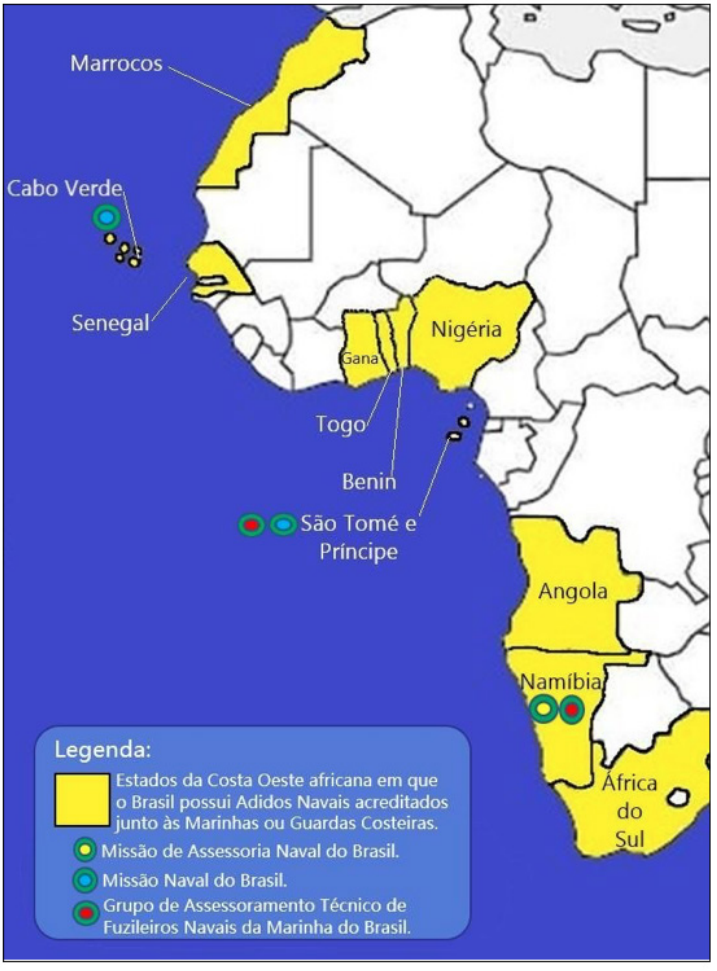



Fonte: Disponível em: < https://submarinecablemap.com/>. Acesso em 05 ago. 2020.

FIGURA 31 – O tráfego na Linha de Comunicação Marítima que conecta o Brasil ao Golfo da Guiné.

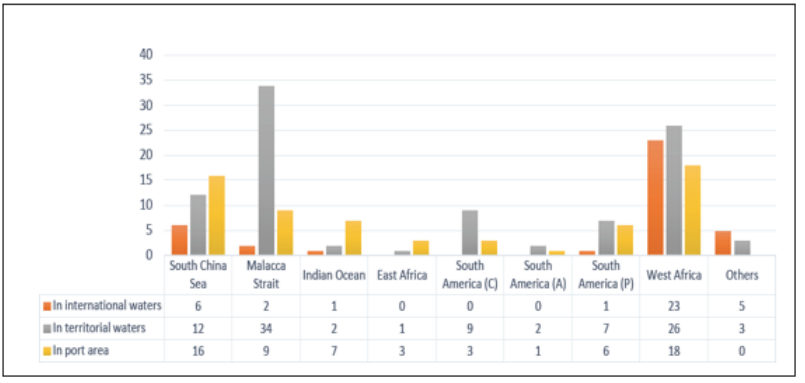
Fonte: Disponível em: < https://www.firjan.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=2C908A8A677FF64C01679930DAFD40FB>. Acesso em 11 ago. 2020.

FIGURA 32 – A Marinha do Brasil junto às Marinhas ou Guardas Costeiras da Costa Oeste Africana.




Fonte: Autor em referência ao Decreto N° 5.294, de 1° de dezembro de 2004, alterado pelos Decretos N° 8.125, de 2013, N° 8.460, de 2015, e N° 10.017, de 2019. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5294.htm>. Acesso em 11 nov. 2020.

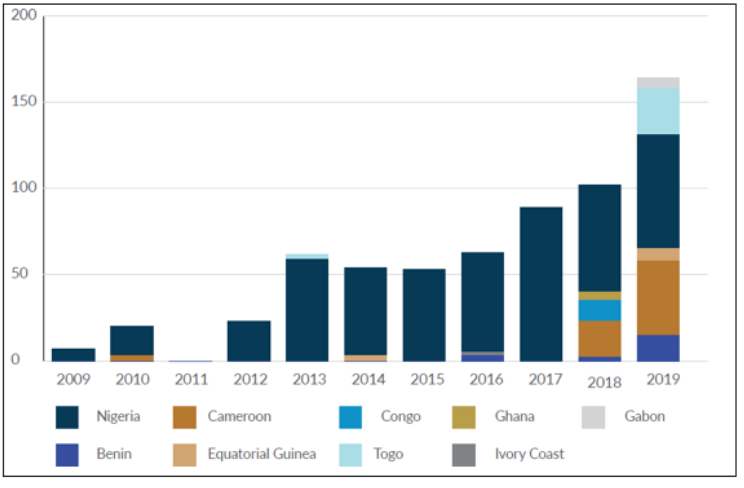
GRÁFICO 1 – Ataques piratas e de roubo armado reportados por regiões em 2019.




| | South China Sea | Malacca Strait | Indian Ocean | East Africa | South America (C) | South America (A) | South America (P) | West Africa | Others |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| In international waters | 6 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 23 | 5 |
| In territorial waters | 12 | 34 | 2 | 1 | 9 | 2 | 7 | 26 | 3 |
| In port area | 16 | 9 | 7 | 3 | 3 | 1 | 6 | 18 | 0 |

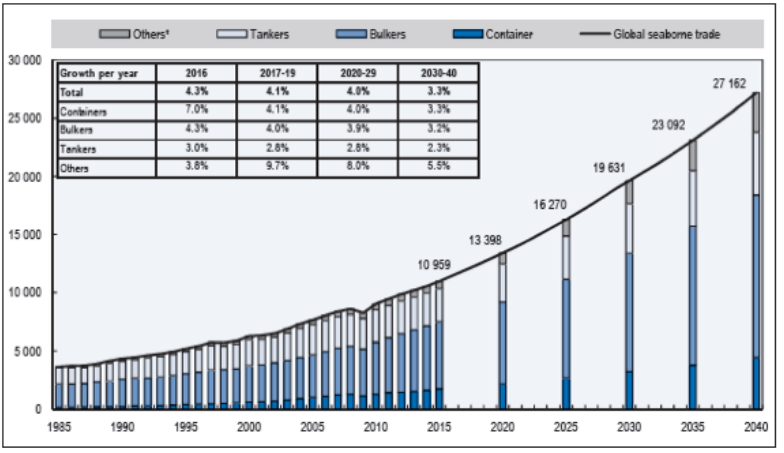
Fonte: IMO, 2020, p. 16.

GRÁFICO 2 – Expansão dos crimes de sequestro de tripulantes pelos Estados.




Fonte: OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 42.

GRÁFICO 3 – Projeção de crescimento do transporte marítimo mundial 1985-2040 (em milhões de toneladas).




| Growth per year | 2016 | 2017-19 | 2020-29 | 2030-40 |
|---|---|---|---|---|
| Total | 4.3% | 4.1% | 4.0% | 3.3% |
| Containers | 7.0% | 4.1% | 4.0% | 3.3% |
| Bulkers | 4.3% | 4.0% | 3.9% | 3.2% |
| Tankers | 3.0% | 2.8% | 2.8% | 2.3% |
| Others | 3.8% | 9.7% | 8.0% | 5.5% |

Fonte: OCDE, 2016, p.191.

# A IMPORTÂNCIA DA MARINHA DO BRASIL PARA O FORTALECIMENTO DO SOFT POWER DO ESTADO BRASILEIRO JUNTO À ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL

*Carlos Henrique de Lima Zampieri*

## RESUMO

Conhecimento é poder. A cada ano, o ritmo de transformações baseado em conhecimento se intensifica, provocando mudanças significativas que vêm afetando diversos setores, incluindo o setor marítimo internacional (*shipping*), responsável por cerca de 80% do funcionamento da economia mundial. Por tratar de uma atividade sem fronteiras, que utiliza embarcações, terminais portuários e tripulantes de diversas nacionalidades para sua execução, o *shipping* se reveste de profunda interdependência, ao passo que necessita de eficaz governança para uma operação segura, ambientalmente sustentável e economicamente viável. Tais conceitos são praticados, à exaustão, na Organização Marítima Internacional (IMO), integrada por 174 por Estados membros, principais atores do Sistema Internacional, por 63 Organizações Intergovernamentais e por 80 Organizações Não Governamentais. Em um fórum no qual predominam a busca contínua por consenso e a adoção dos melhores padrões técnicos para o setor marítimo, os Estados membros buscam influenciar agendas. Tal comportamento se baseia na atração e na persuasão, características da forma de poder conhecida, atualmente, como *soft power*. Inovações tecnológicas marítimas como o emprego de navios não tripulados e o desenvolvimento de soluções efetivas outras para a propulsão de navios que os combustíveis fósseis vêm sendo amplamente discutidas na IMO. Tais temas, contudo, não devem ficar restritos a Estados com forte predominância no setor da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Países como o Brasil, com profunda dependência do mar para trocas comerciais que assegurem seu crescimento e desenvolvimento, precisam estar inseridos no contexto de contribuintes para o desenvolvimento de CT&I no *shipping*. Para atingir esse propósito, o presente Trabalho, descritivo e analítico, verificará, por meio de pesquisa bibliográfica, medidas que poderiam ser adotadas pela Marinha do Brasil (MB), gerenciadora do Estado brasileiro junto à IMO, para que relevante contribuição científico-tecnológica seja apresentada naquela Organização e, consequentemente, que o País consiga elevar seu *soft power*. Iniciativas voltadas para uma atualização de políticas de Estado nacionais relacionadas ao setor marítimo; para o fomento da Tripla Hélice nacional, com forte incentivo da MB; e para o aporte de colaborações substantivas na área de CT&I, prestadas pelas Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação da MB, certamente concorrerão para o aumento da projeção do Brasil junto aos atores que operam na IMO.

**Palavras-chave:** Poder, *Soft Power*, Tecnologia, IMO, Marinha do Brasil (MB).

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

1 – FIGURA 1 – Estrutura externa da IMO 160
2 – FIGURA 2 – Exportações e Importações do Brasil pelo modal marítimo, em 2019. 166
3 – GRÁFICO 1 – Evolução da tonelagem bruta de transporte de mercadorias na navegação internacional, pelo Brasil, ao longo de 10 anos 167
4 – FIGURA 3 – Estrutura do Sistema de Assuntos da IMO do Brasil 169
5 – FIGURA 4 – Fluxo do Tratamento dos Assuntos da IMO 170
6 – FIGURA 5 – MASS Jin Dou Yun 0 Hao, em sua viagem inaugural 178
7 – FIGURA 6 – Eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 185
8– FIGURA 7 – Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 186

# LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Produção documental nacional, com ênfase na área da tecnologia, no período de 2015 a 2019 197

# ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC – Academia Brasileira de Ciências
AMB – Autoridade Marítima Brasileira
AMSSA – African Maritime Safety and Security Agency
Andifes – Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CASNAV – Centro de Análises de Sistemas Navais
CCA-IMO – Comissão Coordenadora para os Assuntos da Organização Marítima Internacional
CISMAR – Centro Integrado de Segurança Marítima
CISNE – Centro de Integração de Sensores e Navegação Eletrônica
CLIA – Cruise Lines International Association
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONTTMAF – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos
CSC – Clean Shipping Coalition
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
DELBRASLON – Representação Especial do Brasil junto aos Organismos Multilaterais Econômicos
DPC – Diretoria de Portos e Costas
ECDIS – Electronic Chart Display Information System
EEDI – Energy Efficiency Design Index
EMA – Estado-Maior da Armada
Endes – Estratégia Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Food and Agriculture Organization
FC – Fórum Consultivo
FT – Forças Transnacionais
GBS – Goal Based Standards
GESAMP – Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection
GHG – Greenhouse Gases
GI – Grupo Interministerial
GISIS – IMO Global Integrated Shipping Information System
GloMEEP – Global Maritime Energy Efficiency Partnerships
GMDSS – Global Maritime Distress and Safety System
GTI – Grupo de Trabalho Interministerial
IA – Inteligência Artificial
IACS – International Association of Classification Societies
ICS – International Chamber of Shipping
ICT – Instituição Científica, Tecnológica e de Inovação

IEAPM – Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira
IMCO – Inter-Governmental Maritime Consultative Organization
IMO – International Maritime Organization
IMSO – International Mobile Satellite Organization
IPqM – Instituto de Pesquisas da Marinha
IRClass – Indian Register of Shipping
ISPS Code – International Ship and Port Facility Security Code
IUU – Illegal, Unreported and Unregulated fishing
LDC – Least Developed Countries
LRIT – Long Range Identification and Tracking
MARPOL – International Convention for the Prevention of Pollution from Ships
MASS – Maritime Autonomous Surface Ships
MB – Marinha do Brasil
MedBESP – The Mediterranean Blue Economy Stakeholder Platform
MEPC – Marine Environment Protection Committee
MSC – Maritime Safety Committee
NCSR – Sub-Committee on Navigation, Communications and Search and Rescue
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI – Organização Intergovernamental
ONU – Organização das Nações Unidas
Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A.
PIB – Produto Interno Bruto
PPGEM – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos
PMN – Política Marítima Nacional
PNM – Programa Nuclear da Marinha
PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RPBIMO – Representação Permanente do Brasil junto à IMO
SAR – Search and Rescue
Sec-IMO – Secretaria Executiva dos Assuntos da IMO
SI – Sistema Internacional
SISTRAM – Sistema de Informação sobre o Tráfego Marítimo
SEEMP – Ship Energy Efficiency Management Plan
SIDS – Small Island Developing States
SOLAS – International Convention for the Safety of Life at Sea
UE – União Europeia
UFF – Universidade Federal Fluminense
WMU – World Maritime University

# INTRODUÇÃO

Dentre as diversas agências especializadas integrantes do Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Marítima Internacional (International Maritime Organization – IMO) avulta de importância, em escala global, por ser a autoridade responsável, por meio de seus Estados membros, das Organizações Intergovernamentais e das Organizações Não Governamentais, pelo estabelecimento de normatizações que concorram para a segurança[1] do transporte marítimo internacional (shipping[2]) e para a prevenção à poluição marinha e atmosférica causada por navios.

Criada em 1948, inicialmente sob a denominação de Organização Consultiva Marítima Intergovernamental (*Inter-Governmental Maritime Consultative Organization* – IMCO), nome que perdurou até 1982, a Organização vem produzindo, desde 1958, data de entrada em vigor de sua Convenção, sólido compêndio de regulamentações de caráter mandatório e outros instrumentos não mandatórios, que objetivam promover um transporte marítimo seguro[3], eficiente, eficaz e ambientalmente sustentável, sempre por meio do princípio da cooperação entre seus membros.

O Brasil é membro da IMO desde o ano de 1963, o que denota a importância que empresta à Organização e às decisões colegiadas que dela advêm, primordiais para um País que utiliza o transporte marítimo para escoamento de seu comércio exterior, na ordem de mais de 95%[4].

Se, por parte do Brasil, o mar prepondera como elemento fundamental para o progresso econômico, assim também é considerado para outros Estados. Nesse contexto, observa-se uma série crescente de iniciativas, por atores estatais de destaque no setor marítimo mundial, entre os quais Alemanha, Japão e Noruega, e por atores não governamentais,

---

1 Fonte: *International Maritime Organization* (IMO). Introdução à IMO..

2 *Shipping*, segundo a ICS, se refere ao ramo de atividade da indústria relacionado ao transporte de mercadorias por meio de navios, em escala internacional, englobando o transporte a granel de insumos e a importação e exportação de bens e alimentos. Segundo a OCDE, o *shipping* se refere ao transporte de carga e de passageiros nos oceanos, bem como ao manuseio de cargas e à utilização de equipamentos relacionados ao transporte aquaviário.

3 Para este Trabalho, o termo "segurança" se aplica ao conceito de *safety*, que, conforme apresentado pela Agência Africana de Proteção e Segurança Marítimas (*African Maritime Safety and Security Agency*) se caracteriza pela elaboração de regulações voltadas para a prevenção da ocorrência de danos acidentais ou eventos de poluição marinha ou de perda da vida humana no mar.

4 EMA-322 – O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval – 2017, p. 1.2.

como CLIA[5] (*Cruise Lines International Association*), CSC[6] (*Clean Shipping Coalition*) e IACS (*International Association of Classification Societies*)[7], muitas vezes envoltas sob um manto de cooperação de ordem tecnológica, que, se por um lado, impulsionam o futuro do setor marítimo, acabam, por outro, polarizando discussões e deliberações em prol de soluções que atendam a interesses econômicos e políticos específicos.

É possível inferir este posicionamento quando observadas iniciativas como, por exemplo, a busca recente e, até certo porto, expedita, por regulamentar, na IMO, o emprego de navios autônomos marítimos de superfície (MASS – *Maritime Autonomous Surface Ships*). Tal item foi incluído na agenda de reuniões da Organização em 2017 com previsão para, até 2022, ter finalizadas as discussões relativas às verificações de impactos de ordem legal para sua operação, no tocante a questões de responsabilidade, ao papel do marítimo e a possíveis interferências com o meio ambiente[8].

Outro exemplo pode ser observado no campo ambiental, mais especificamente na eficiência energética e na redução de gases do efeito estufa gerados por embarcações. O projeto *Green Voyage* 2050, de iniciativa do governo da Noruega, com chancela da IMO, busca aportar as melhores soluções tecnológicas que contribuam para a redução de gases poluentes gerados no comércio marítimo internacional, bem como apoiar, nesse sentido, Estados em desenvolvimento, no menor tempo possível[9].

Tais iniciativas, ao possibilitarem o progresso do transporte marítimo mundial e promoverem sustentação financeira para projetos em curso na IMO, trazem, em seu bojo, amostras de *soft power*[10], exercidas por meio da área da tecnologia.

As discussões, na IMO, principalmente aquelas relacionadas a novas tecnologias, necessitam ser permanentemente acompanhadas pelos seus integrantes, pela repercussão que têm sobre o crescimento e o desenvolvimento nacionais, em suma, sobre a economia.

---

5 Cabe à *Cruise Lines International Association* (CLIA) a representação dos interesses da indústria de cruzeiros.

6 A *Clean Shipping Coalition* (CSC) é uma ONG dedicada à contribuição, na IMO, com as melhores práticas para um eficaz desempenho ambiental do transporte marítimo internacional.

7 A IACS se destina a prover destacada contribuição que concorra ´para a segurança e para a regulamentação do setor marítimo, valendo-se de suporte técnico à IMO, verificação de conformidade, e pesquisa e desenvolvimento (P&D).

8 De acordo com o Programa de Trabalho da IMO para o biênio 2020-2021.

9 *International Maritime Organization (IMO) – Green Voyage Project. Launched in 2019, will initiate and promote global efforts to demonstrate and test technical solutions for reducing such emissions, as well as enhancing knowledge and information sharing to support the IMO GHG reduction strategy.*

10 Ou poder brando, em tradução livre do autor.

A reduzida atuação do Brasil, em se tratando de contribuir com sua capacidade tecnológica e inovadora, na IMO, representa problema que pode vir a acarretar impactos ao seu Poder Marítimo[11].

O Brasil, sendo a 9ª maior economia do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB)[12], por meio de adequada coordenação entre o Governo, a indústria e a Academia, reúne condições para obter uma maior projeção em ampla gama de assuntos discutidos sob a ótica do desenvolvimento científico-tecnológico, na diversificada agenda de temas daquela Organização.

Especificamente, no que se refere ao segmento Governo, a Autoridade Marítima Brasileira (AMB), exercida pela Marinha do Brasil (MB)[13], a quem cabe representar o Estado na IMO[14], detém elevado potencial para, efetivamente, agregar significativa contribuição científico-tecnológica ao setor marítimo internacional, reduzindo o *gap* que vai afastando o País das potências mais desenvolvidas.

A questão central levantada pelo Trabalho é a seguinte: que iniciativas poderiam ser adotadas pelo Estado brasileiro para que projete seu poder de atração e persuasão por meio da área da tecnologia e inovação e, desse modo, contribua na formulação de políticas regulatórias globais para o setor marítimo, concomitantemente à defesa de seus interesses?

Nesse contexto, o propósito desta Tese será verificar medidas que poderiam ser tomadas pela MB, gerenciadora do Estado brasileiro junto à IMO, para que ocorra relevante contribuição relacionada à ciência, tecnologia e inovação (CT&I) naquela Organização e, consequentemente, o aumento de seu *soft power*.

O Trabalho é relevante à medida que contribuirá para o fortalecimento de posicionamento consistente e contributivo do Brasil junto à IMO, Estados membros e Organizações, em um contexto de rápidas e profundas transformações que estão ocorrendo no setor marítimo mundial.

A metodologia a ser utilizada na pesquisa será descritiva e analítica e se delineará por meio de pesquisa bibliográfica.

Para atingir o propósito, o Trabalho terá como objetivos secundários: a discussão de pressupostos teóricos relacionados ao poder e suas for-

---

11 O Poder Marítimo é a projeção do Poder Nacional, resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando a conquistar e manter os objetivos nacionais. Fonte: EMA-305 – Doutrina Militar Naval (DMN) – 2017, p. 1.1.

12 Fonte: *The World Bank – World Development Indicators*.

13 Conforme a Lei Complementar nº 97/99, de 9 de junho de 1999, a Autoridade Marítima Brasileira é exercida pelo Comandante da Marinha, lhe cabendo, dentre outras tarefas, "orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional".

14 O Decreto nº 3.402/2000, de 4 de abril de 2000, atribuiu à Marinha do Brasil a Representação Permanente do Brasil junto à Organização Marítima Internacional.

mas, à interdependência, à governança e à tecnologia; a IMO, ao longo de seus 70 anos de existência; o *soft power*, por meio da tecnologia, utilizado naquela Organização; e, ainda, a verificação de medidas que poderiam incrementar a participação do Brasil, contribuindo no aumento de seu *soft power*.

O Trabalho constará de quatro capítulos e uma conclusão.

O primeiro capítulo, dedicado ao "Poder, Interdependência, Governança, Tecnologia e Inovação" versará, sobre o conceito de poder e suas formas, realçando a forma de influenciar pelo *soft power* e a mútua correlação (interdependência) de atores no Sistema Internacional (SI), e como essas características afetam a governança.

Tal governança, no setor marítimo internacional, se encontra fortemente influenciada pelos avanços tecnológicos, marcados, atualmente, por estratégias calcadas na automação, na elevada capacidade de processamento de informações e no emprego da Inteligência Artificial (IA)[15], dentre outras soluções existentes.

A tecnologia, por sua vez, vem afetando a todos, indistintamente. Por meio de métodos, procedimentos ordenados, técnicas e instrumentos, possibilita que o conhecimento científico seja empregado de modo prático.

O Brasil, contudo, não se encontra preparado para alterações abruptas ligadas à inovação em padrões e processos no setor marítimo.

No segundo capítulo, dedicado à "IMO, ao longo de 70 anos de sua criação", será analisado o papel da IMO como Agência reguladora, em nível mundial, para o *shipping* e o reconhecimento crescente da importância da Organização por Estados e por atores não governamentais. Ainda, segundo um cenário de rápidas e profundas transformações, o capítulo versará sobre a importância do mar nas trocas comerciais brasileiras e abordará a atuação do Brasil na defesa de seus interesses, especificamente a partir de 2000, quando foi delegada à MB a responsabilidade pela coordenação e pela representação do País naquela Organização Intergovernamental.

O terceiro capítulo, intitulado "A IMO e o *Soft Power* pela tecnologia", discorrerá a influência do poder pela atração e persuasão sobre as discussões e deliberações, sob o enfoque da tecnologia, componente que, principalmente no primeiro quarto do século XXI, alcançou uma dinâmica que, compulsoriamente, condiciona a humanidade a persegui-la, sob risco de se perder o trilho do progresso, como comenta HARARI (2016) em seu "Homo Deus – Uma história do amanhã", e culminar na falência e na própria extinção.

[15] IA pode ser definida como um dispositivo (agente inteligente) – sistema de software e/ou de hardware – que percebe o seu ambiente e executa ações que maximizem as chances de alcançar seus objetivos. Fonte: autor.

Merecerão abordagem as inovações tecnológicas de maior vulto nos últimos cinco anos (2015 – 2020) em debate naquela Organização, tais como a busca por combustíveis alternativos aos combustíveis fósseis para navios, e o emprego de navios autônomos.

Finalmente, no quarto capítulo, "Descortinando o futuro", serão apresentadas sugestões que poderão contribuir para incrementar a atuação do Brasil na IMO, no campo do *soft power* voltado à tecnologia, como o direcionamento de esforços de instituições de pesquisa básica e aplicada componentes da estrutura organizacional da MB, com vistas a promover uma catalização dos setores domésticos componentes da Tripla Hélice[16], relacionados ao transporte marítimo.

A atuação firme e continuada de todos os atores nacionais envolvidos no *shipping* necessita ser, incessantemente, incentivada e desenvolvida, a partir de política de Estado atualizada e forte, com destacado foco voltado, dentre outros aspectos, à ciência, tecnologia e inovação.

Ao Estado brasileiro cabe fomentar e facilitar iniciativas, desempenhando o papel de grande gestor, que apontará as diretrizes estratégicas e as ações norteadoras, em um setor de extrema importância para seu progresso.

Independentemente da dimensão atual da frota mercante nacional, reina a responsabilidade e a obrigação de aportar as melhores práticas, de modo a elevar o nome do País em um setor de vital importância.

O corolário de todos esses esforços fortalecerá o Poder Marítimo brasileiro.

Espera-se, ao final deste Trabalho, concluir que o País, reconhecido internacionalmente por sua competência e habilidade diplomáticas, possui condições de ampliar seu *soft power*, por meio da tecnologia, no concerto internacional habitado pelos Estados membros, organizações intergovernamentais e organizações não governamentais que integram a IMO.

# 2 PODER, INTERDEPENDÊNCIA, GOVERNANÇA E TECNOLOGIA

## 2.1 Poder

O termo "poder" já recebeu uma vasta gama de interpretações ao longo da história. Inicialmente atribuído de maneira bastante simplista como uma capacidade de fazer (ou de resistir) que outrem realizasse as intenções que se desejava, de se conseguir o que se quer (BOULDING,

[16] Modelo desenvolvido por Henry Etzkowitz (2009), que sugere que a chave para a inovação contínua e para o crescimento sustentável de uma economia baseada no conhecimento está na interação da academia (universidade), indústria e governo. Fonte: EMA-413 – Doutrina de CT&I da MB – 2016.

1989, p.15 apud NYE, 2012, p. 26), o poder passou, no decorrer dos séculos, por uma metamorfose que o levou a um complexo emaranhado de inter-relações.

Este emaranhado permeia a política, a geografia, a história, a economia, a sociologia e a filosofia, dentre tantas áreas do conhecimento, o que faz com que seja abrangente, interconectado e diferencial para aqueles que o empregam de modo eficaz.

No século XXI se verifica ainda mais tal complexidade. O tradicional *hard power* constitui-se do poder militar. Hoje, porém, o emprego ou a simples possibilidade de emprego de forças militares mantém sua importância, intimidada, porém, por uma série de fatores que vão desde o custo operacional; a repercussão sobre a opinião pública interna e externa (por exemplo, o uso de artefatos nucleares ou de armas excessivamente lesivas ou cujos efeitos são indiscriminados[17]); e até mesmo o fato de, em algumas oportunidades, não representar o meio mais aceitável para se chegar a determinados propósitos (NYE, 2012, p. 53-55).

Em termos de poder militar, no primeiro quinto deste século, verifica-se, ainda, o paradoxo de Estados reconhecidamente detentores de destacado poder se encontrarem, frequentemente, ameaçados por atores não estatais centrados em células dispersas geograficamente, com comandos descentralizados, e com forte componente tecnológica baseada na cibernética, o que torna as forças armadas tradicionais, embora ainda notáveis, sob o ponto de vista da dissuasão, sem um alcance como outrora.

Neste complexo painel de inter-relações no SI habitam, ainda, outras formas de poder, como o poder econômico, o *soft power*, e o *smart power*, este caracterizado por ser uma combinação ótima de poderes, uma mescla do *hard power* e do *soft power* (NYE, 2012, p. 14).

O poder econômico, cujo comportamento se dá pela "produção e consumo da riqueza, mensurável pelo dinheiro" (BALDWIN, 1985, pp. 30-1 apud NYE, 2012, p. 81), é exercido por atores de expressão no SI, como Alemanha, China, Estados Unidos da América (EUA), Japão e União Europeia (UE).

O *soft power*, por sua vez, representa uma opção para se alcançar propósitos por outros modos, como pela cultura, pelo arrasto da ciência, tecnologia e inovação, pelos valores políticos praticados internamente e externamente aos Estados, e pela legitimação e aceitação de suas políticas externas (NYE, 2012, p. 119).

---

[17] A "Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados", comumente conhecida como "Convenção sobre Certas Armas Convencionais" foi adotada em Genebra, em 10 de outubro de 1980. Objetiva ser um instrumento de relevância no Direito Internacional Humanitário (DIH). No Brasil, foi internalizada pelo Decreto nº 2.739, de 20 de agosto de 1998.

O Brasil, por exemplo, é observado internacionalmente como um importante ator na ONU, quando o tema se refere à diplomacia, mais especificamente, às operações de paz. Provas incontestes da capacidade nacional remontam à década de 1930, muito anteriormente à criação da ONU, quando tropas brasileiras atuaram como mediadoras no Conflito de Letícia[18], entre Colômbia e Peru. O Brasil contabiliza, em seu inventário, a participação em mais de 50 missões de paz[19].

NYE (2012, p. 118) destaca que o *soft power* aparenta ser de menor risco para utilização do que o *hard power* ou o poder econômico, porém apresenta maior dificuldade para seu efetivo emprego, maior facilidade de ser perdido, e maior dificuldade para ser restabelecido, posto que depende de credibilidade.

A credibilidade é um ponto fundamental. O *soft power*, para se legitimar, deve ser aceito. E o *modus faciendi* para se alcançar essa aceitação é por meio da influência e da produção de atração positiva (NYE, 2012, p. 44).

Tal característica, vital e extremamente sutil, pode, contudo, ser anulada pela mais simples percepção, por parte de outros atores, de que estão sendo manipulados ou de que os pleitos promovidos são meras propagandas (NYE, 2012, p. 118).

A atuação de Estados, na IMO, utiliza o *soft power*, exercido de modo sutil, sob os comportamentos de atração e persuasão (NYE, 2012, p. 127-129). E, como forma de legitimar sua influência e de eliminar riscos potenciais às suas ações, os Estados se valem do apoio da própria Organização, uma OI, com destacado reconhecimento global.

Essa legitimação ocorre por meio de uma moldagem de preferências, de percepções e de interesses, utilizando-se da simpatia, da competência, da capacidade e do carisma (NYE, 2012, p. 36 e p. 127).

No contexto da dinâmica do poder, releva, ainda, pontuar que o século XXI traz em seu bojo duas grandes características, conforme explicita NYE (2012, p. 16): deslocamentos entre atores estatais, e uma difusão de poder se espalha entre atores estatais para atores não estatais. Essas observações apontam para uma era de incertezas no concerto internacional.

Tais características, *per se*, denotam a importância crescente de Estados e de ONG em organismos multilaterais, como a IMO, como será comentado no próximo capítulo.

---

[18] Fonte; Fundação Getúlio Vargas – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. O Conflito de Letícia ocorreu entre agosto e setembro de 1932 e foi encerrado, graças à mediação brasileira, em 1934, com a assinatura do acordo de Salomón-Lozano. O objeto do conflito foi uma área no extremo sul do território colombiano, fronteiriça ao Peru e ao Brasil, onde se localiza a cidade de Letícia.

[19] Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Cabe ressaltar, todavia, que os Estados permanecem sendo os principais atores do SI, exercendo a necessária e adequada influência em prol do atendimento de seus interesses.

## 2.2 Interdependência

O efeito da atuação pela atração e pela persuasão conforma o fenômeno da interdependência, caracterizado por Sarfati (2005 apud PERINI, 2017) pela reciprocidade dos efeitos ou pelo estado de mútua dependência gerado entre Estados e demais atores do SI.

Não existe navegação internacional, atividade estritamente de cunho econômico, que não compreenda embarcações (navios e instalações de apoio) de diferentes Estados, marítimos de múltiplas nacionalidades, e portos e terminais distribuídos ao redor do mundo, o que acaba por configurar uma grande interdependência de Estados e de atores não estatais.

DI SENA (2015), nesse contexto, pontuou, em seu artigo "Perspectivas de análise das Relações Internacionais na Ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye", que a interdependência evidencia a formação de uma rede de interesses que se inter-relacionam.

O fato é que se acelerou a interconectividade dos Estados, e, consequentemente, a interdependência, principalmente, mas não exclusivamente, sob os enfoques da economia e da segurança, não havendo hiato de tempo considerável entre eventos e suas consequências, em escala mundial.

Prova disso foi a implementação do Código Internacional para a Proteção de Navios e Instalações Portuárias (ISPS *Code*), em tempo recorde e com alcance global. O ISPS *Code* foi adotado em 12 de dezembro de 2002 e foi implementado, internacionalmente, em 1º de julho de 2004.

Decorrente do ataque terrorista aos EUA, em 11 de setembro de 2001, o ISPS *Code* foi proposto por aquele Estado como uma forma de detecção de ameaças e para adoção de medidas preventivas contra incidentes de proteção que afetassem navios ou instalações portuárias utilizadas no comércio internacional[20].

A interdependência nas relações internacionais não é um jogo de soma zero e pode acarretar ganhos mútuos, mas também perdas.

Os ganhos mútuos são alcançados quando ocorre a cooperação em torno de objetivos comuns, influenciada pela atração e/ou pela persuasão.

As perdas se processam pela impossibilidade de alguns Estados reunirem condições para se adequarem às inovações, seja por razões de custo (vulnerabilidade) ou por demasiado tempo para sua incorporação (sensibilidade às mudanças).

[20] Fonte: Comissão Coordenadora de Assuntos da IMO (CCAIMO).

Facetas distintas são constatadas quando confrontadas iniciativas e demandas de Estados com vertentes tecnológica e econômica proeminentes, em relação aos demais Estados. Por um lado, Estados desenvolvidos impulsionam o setor marítimo em temas como,

por exemplo, a inevitabilidade e a imprescindibilidade da regulamentação de navios autônomos na navegação marítima internacional, no menor tempo possível, percebendo, assim, dividendos econômicos e gerando dependência para outros atores.

Por outro lado, há Estados ainda ocupados em regularizar e em adequar sua frota mercante em temas como o gerenciamento de água de lastro, em empregar combustíveis com reduzido teor de óxido de enxofre, ou, até mesmo, em internalizar instrumentos mandatórios aprovados e implementados na IMO, OI à qual aderiram, voluntariamente.

Sem margem de dúvida, trata-se, nesse contexto, de um mesmo setor marítimo internacional, porém com demandas bastante díspares, o que requer a aplicação de uma eficiente governança.

## 2.3 Governança

A governança pode ser definida pelo modo como diversos atores conseguem interagir, expor suas demandas e satisfazer às suas necessidades sobre um determinado tema.

Para ser efetiva, a governança é dependente de aceitação pela maioria dos atores ou, ao menos, pelos atores mais expressivos do sistema em que se encontra inserida.

> Governança é um sistema de ordenação que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente instituídos. Para dizê-lo mais claramente, a governança é um sistema de ordenação que só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política (ROSENAU, 2000 apud SOUZA, 2016, p. 261).

Em definição divulgada pelo relatório da Comissão de Governança Global – *Our Global Neighborhood* (1995 apud CAMPOS, 2018, p. 19), a Governança é constituída da soma dos modos pelos quais se administram interesses sobre assuntos em comum, constituindo-se de um processo continuado, que inclui acomodação de conflitos e a busca pela cooperação e consenso.

A governança, segundo HERZ et al (2015, p. 107), pode ser obtida por meio da interação de instituições; processos entre Estados, sejam eles formais ou informais; sociedades; e organismos governamentais e não governamentais.

Interessante pontuar que uma governança global somente consegue ser alcançada pela cooperação[21]. Não ocorre outra forma de se traçar estratégias e planos e de se obter resultados esperados (*outputs*), posto que não há uma autoridade soberana no SI, eminentemente anárquico.

Os pressupostos da Escola Realista de Hobbes convergem para este tema. Ocorre a centralidade do Estado como ator principal, rodeado por uma estrutura anárquica e conflituosa, segundo comenta MIGUEL (2010).

Se, entretanto, a cooperação pode representar uma fragilidade, constata-se que é o melhor modo de se alcançar alguma previsibilidade dos fatos e de resultados nas ações entre Estados, em um cenário em que não reinam soberanos, e destes com atores não estatais.

O desafio imposto nesta "anarquia precariamente organizada" é, portanto, permanente, e pode ser decomposto nos seguintes aspectos:

– comungar êxitos compartilhados em iniciativas nem sempre comuns, com diferentes interesses coletivos, porém muitas vezes relacionados (interdependentes);

– lidar com diferentes estaturas de *soft power* aplicadas por Estados e por atores não

estatais; e

– estar em conformidade com os propósitos estabelecidos em diplomas legais internacionais e com resultados esperados em agendas mundiais discutidas sob o âmbito da ONU, tais como a "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável"[22] e com os objetivos e metas estabelecidos, aceitos e seguidos por todos, decorrentes de planejamentos estratégicos plurianuais.

## 2.4 Tecnologia e inovação

A informação, base do conhecimento, e a elevada capacidade de processamento e aperfeiçoamento, graças à evolução nos sistemas cibernéticos e de comunicações, são genuínas fontes de poder aos Estados detentores do conhecimento.

Não é de hoje que os esforços de muitos Estados têm sido depositados sobre as atividades de CT&I, destinadas à geração, à disseminação e

[21] A Convenção IMO, em seu artigo 1 (a) estipula como propósito "prover instrumentos para cooperação entre governos no campo da regulamentação e práticas governamentais relacionadas para assuntos técnicos de todos os tipos que afetam o transporte contratado no comércio internacional; para incentivar e facilitar o adoção dos mais altos padrões em questões relativa à segurança marítima, eficiência da navegação e prevenção e controle da poluição marinha por navios; e para lidar com questões administrativas e jurídicas relacionadas aos objetivos estabelecido no presente artigo".

[22] A "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" foi implementada em 2015. É composta por um conjunto de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, previstos para ocorrerem até 2030.

à aplicação do conhecimento científico e tecnológico[23] em todos os campos, abrangendo o aspecto relacionado à inovação[24].

Ganharam espaço, no mundo contemporâneo, a fluidez e a evolução na capacidade de processamento das informações, reforçando o pressuposto de Gordon E. Moore[25], ao postular que os computadores teriam seu poder de processamento (poder computacional) dobrado a cada 24 meses. A Lei de Moore perdurou por 30 anos, até 2015, esbarrando em questões relacionadas à física dos materiais.

Nesse contexto, NYE (2012, p. 152) postulou que, até o ano de 2015, o mundo viu o poder computacional praticamente dobrar a cada 18 meses.

A tecnologia e a inovação – uma competência estratégica – vêm transformando, com incrível rapidez, muitos setores, cadeias de valor e fluxos de trabalho, que tendem a sofrer disrupções cada vez mais rápidas e intensas.

No contexto da inovação, Schumpeter (1912 apud Prestes *et al*, 2017, p.1) a destaca por constituir uma forma de destruição criativa, que é capaz de movimentar melhores e novas combinações produtivas, ocasionando, por conseguinte, o abandono de práticas julgadas antigas e obsoletas.

Como outros setores, o *shipping* persegue essa força destrutivo-criadora, de modo a obter condições produtivas mais eficazes e economicamente compensadoras.

Nesse sentido, a obtenção de melhores resultados se dá pela conjugação coordenada de esforços de setores institucionais distintos, de modo interdependente e cooperativo, caracterizados pelo Governo, pela Academia e pela indústria.

Tal sinergia ficou conhecida como Tripla Hélice, modelo que busca fomentar um ambiente permanente de inovação, construído a partir de iniciativas estatais, por empresas e pela Academia, que procura obter, finalmente, o desenvolvimento econômico em áreas de interesse, se necessário, pela ruptura de processos existentes.

No que tange à tecnologia e inovação aplicadas no setor marítimo, Arun Sharma, então presidente do *Indian Register of Shipping* (IRClass), postulou que a indústria marítima ingressou tardiamente na era da transformação digital, porém encontra-se incorporando, em ritmo extremamente dinâmico, o progresso tecnológico, oriundo da Indústria 4.0[26].

---

[23] Segundo o EMA-413 – Doutrina de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) da Marinha – 2016, p. 1-8, a tecnologia é o conjunto ordenado do conhecimento, seja científico, empírico, técnico ou até mesmo intuitivo, que é empregado no desenvolvimento e na produção de materiais bens e serviços.

[24] Fonte; EMA-413 – Doutrina de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) da Marinha – 2016, p. 1-3.

[25] Originalmente, em 1965, Moore previu que o número de transístores existentes em um circuito integrado de mesma área (em processadores) teria sua quantidade duplicada a cada ano. No ano de 1975, Moore revisou esta afirmação, dando-lhe um caráter mais realista, prevendo que o número de transístores dobraria a cada dois anos.

[26] Segundo a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), a 4ª Revolução

A aceitação de padrões e processos, por vezes disruptivos, tem sido vivenciada pelo setor marítimo, e deverá propiciar ganhos em eficiência e segurança, de modo sustentável e não agressivo ao meio ambiente[27]. Exemplo disso é o MASS, realidade que tende a ser estendida, em futuro próximo, a um maior número de países, desde que obtido consenso na regulação de sua operação internacional.

É fato, portanto, que o conhecimento promove mudanças, pelo desenvolvimento de novas tecnologias. No tempo presente, o conhecimento promoveu ou está contribuindo fortemente para que inovações ocorram em ritmo cada vez mais dinâmico nos Estados que o detém, o que representa uma legítima forma de poder, o *soft power*.

## 3 A IMO, AO LONGO DE SETENTA ANOS DE SUA CRIAÇÃO

Data de mais de um século o estabelecimento de normas que tratem de assuntos relacionados à navegação comercial com segurança[28] e eficiência.

A Convenção Internacional para Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS)[29] foi adotada, em 1914, como resposta ao trágico naufrágio do RMS *Titanic*, ocorrido em abril de 1912.

Embora já houvesse consenso de que somente com marcos regulatórios firmes se anulariam situações como a ocorrida com o *Titanic*, a criação de uma OI totalmente dedicada ao tema somente prosperou em 1948, após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e a criação da ONU.

A criação da IMO pareceu ter ocorrido em momento mais do que apropriado. As questões relacionadas ao que, atualmente, se compreende como *Blue Economy*[30] (Economia dos Oceanos ou Economia Azul) guardam inter-relação com todos os Estados que tratam técnica, econômica e culturalmente com o mar (HERZ et al, 2015, p. 108).

---

Industrial (ou Indústria 4.0) se baseia em um conjunto de tecnologias que permitem a fusão do mundo físico, digital e biológico. Estas tecnologias são, dentre outras, a Inteligência Artificial (IA), a Manufatura Aditiva (impressão 3D), a Internet das Coisas (objetos físicos conectados à internet e executando, de modo coordenado, determinada ação) e os Sistemas Ciberfísicos (sistemas que sintetizam a fusão entre o mundo digital e o mundo físico).

27 Segundo comentado em entrevista concedida pelo Sr. Arun Sharma, atual presidente da *International Association of Classification Societies* (IACS), ao canal especializado em assuntos marítimos Safety4Sea.

28 O termo "segurança" faz menção ao conceito de "*safety*".

29 A Convenção SOLAS estabelece, dentre outros assuntos, padrões para a construção de embarcações; dotação de sistemas de segurança, como sistemas de detecção, proteção e extinção de fogo; dotação de sistemas de comunicação; e procedimentos de emergência.

30 Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Economia dos Oceanos representa o somatório das atividades econômicas das indústrias baseadas em recursos relacionados aos oceanos, bem como os ativos e serviços relativos aos ecossistemas marinhos.

Inicialmente denominada IMCO, a Convenção IMO somente entrou em vigor dez anos depois de sua criação, em 1958, com a primeira reunião formal de seus membros ocorrida em 1959. A IMO passou a ostentar sua nomenclatura atual somente em 1982.

Se, em um primeiro momento, a centelha que promoveu o estabelecimento de regulações no setor e o estabelecimento de uma Agência especializada foi o naufrágio do RMS *Titanic*, que ceifou centenas de vidas em um navio de passageiros, em 1967 surgiria outro problema de dimensões bastante consideráveis.

Tratava-se do encalhe do navio-tanque *Torrey Canyon*, de bandeira da Libéria e tripulação italiana, que transportava 120.000 toneladas de óleo cru, em março de 1967, após ter colidido com os recifes de *Seven Stones*, localizados a sudoeste do Reino Unido e a noroeste da França. O acidente ambiental alcançou enormes proporções, pela perda da carga e consequente contaminação do meio ambiente marinho.

O acidente com o navio-tanque *Torrey Canyon* serviu para incorporar mais uma vertente às tarefas da IMO: a busca pela preservação do meio ambiente marinho e pela prevenção à poluição atmosférica causada por embarcações e suas instalações de apoio.

Novos "Instrumentos IMO"[31] foram, então, criados: a MARPOL[32], em 1973, e dois tratados destinados a compensar financeiramente vítimas resultantes de poluição causada por navios.

Verifica-se, nesse contexto, segundo evidencia Krasner (1982 apud HERZ *et al*, 2015 p. 4), que a complexidade dos temas relacionados ao setor marítimo e a necessidade de respostas que ecoem globalmente promovem o fortalecimento de um regime único, compreendido por um "conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área temática.

Ao mesmo tempo, o respeito às decisões estabelecidas acaba por gerar uma aceitação e uma reciprocidade difusa pelos atores envolvidos (HERZ et al, 2015, p. 7).

Interessante pontuar, mais uma vez, a necessidade de atuação desses atores de modo conjunto, em um sistema de domínio global. Isso se reflete em um desafio permanente, à medida que a IMO conta, atualmente,

31 Os resultados das discussões entre os Estados-Membros, no âmbito da Organização, são formalizados por meio de uma ampla gama de documentos, genericamente conhecidos como "Instrumentos IMO", que podem ser de caráter mandatório ou recomendatório. Os Instrumentos Mandatórios são formalizados por Convenções e Protocolos. Os Instrumentos Não-mandatórios são caráter recomendatório e normalmente expressados por meio de Orientações (*Guidelines*), de Resoluções e de Circulares, servindo para complementar Instrumentos Mandatórios e para auxiliar as Administrações nos seus processos de implementação e de internalização dos instrumentos IMO.

32 A Convenção MARPOL visa à eliminação da poluição acidental e operacional causada por óleo e por outras substâncias nocivas ao meio ambiente (produtos químicos, produtos embalados, esgoto, lixo e poluição do ar).

com 174 Estados membros, 63 OI e 80 ONG[33], representando uma proporção de 55% de Estados membros e 45% de OI e ONG.

É por meio da cooperação que se consegue atingir os objetivos acordados como coletivos, em um sistema permanentemente destinado a imprimir mudanças, a controlar agendas e a estabelecer preferências (NYE, 2012, p. 32).

A atuação por cooperação, como comentado, representa o meio mais aceitável para validar este poder relacional, intrínseco à própria Organização e aos seus Estados membros.

Uma constatação do poder relacional pode ser observada quando da definição da agenda bianual de resultados esperados (*outputs*) para os trabalhos dos diversos comitês e subcomitês de trabalho. Destaca-se, por exemplo, o apertado prazo para discussão sobre o emprego de MASS[34], realizado por meio de exercício de escopo regulatório e verificação de hiatos em convenções de ordem legal existentes na IMO, com finalização prevista até 2022[35].

Com efeito, o poder relacional exercido por Estados dotados de maior capacidade tecnológica preponderou na definição de um exíguo tempo para verificação de necessidade de adaptações da legislação existente que possibilitem, finalmente, o início da operação segura e conforme de navios autônomos na navegação comercial, mesmo porque já representam uma realidade em alguns Estados, como China, EUA e Noruega.

## 3.1 O Conselho da IMO

A importância da atuação da IMO e de seus membros no campo de uma regulação eficiente no *shipping* pode ser referenciada pela percentagem do comércio global realizado pelo modal marítimo, da ordem de 80%[36]. Alia-se a esta proporção o fato de o transporte marítimo permanecer como o meio de transporte mais confiável, eficiente e econômico, em nível global[37]. Se as decisões adotadas naquela Agência afetam a todos os Estados signatários da

Convenção indistintamente, abarcando cerca de 90%[38] do total de países atualmente existentes no mundo, e esta complexidade repercute,

33 Fonte: *International Maritime Organization* (IMO). *Member States*.

34 MASS é um navio que possui condições de operar independentemente da interação humana, segundo graus de autonomia variados.

35 Anexo A – Extrato da Lista de resultados esperados (*outputs*) para o biênio 2020-2021.

36 Fonte: *International Maritime Organization* (IMO). *Introduction to IMO.*

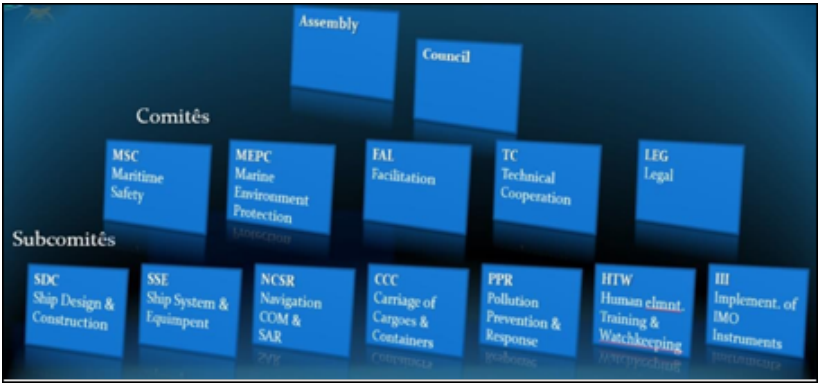
37 Idem.

38 Considerando-se, neste cômputo, a porcentagem do número de Estados membros da IMO (174 Estados), em relação ao número de Estados membros da ONU (193 Estados).

principalmente na economia, é de se supor que haja um interesse cada vez maior no que ocorre naquela Agência, em termos de definição de agendas e da adoção de medidas regulatórias no setor marítimo.

Um modo de se constatar a importância crescente da IMO pode ser observado pela disputa entre Estados para pertencerem ao Conselho da Organização.

FIGURA 1 – Estrutura Externa da IMO.




Fonte: autor, com base em informações disponíveis no sítio de documentação da IMO (IMODOCS).

O Conselho da IMO é composto por 40 Estados membros[39], divididos em três categorias, sem preponderância (precedência ou peso) entre si (categoria a – Estados com o maior interesse no fornecimento de serviços marítimos; categoria b – Estados com o maior interesse no comércio marítimo internacional; e categoria c – Estados com especial interesse no transporte e na navegação e cuja participação no Conselho assegure uma representatividade geográfica balanceada[40]).

Ao Conselho cabe, como segundo órgão colegiado na estrutura da IMO, dentre outras tarefas:

– coordenar as atividades dos Órgãos (comitês e subcomitês) da Organização;

– considerar e aprovar o Programa de Trabalho;

– votar o orçamento;

– determinar os direcionamentos financeiros, analisar e aprovar contas; e

– indicar o Secretário-Geral, para ratificação da Assembleia.

[39] As normas para o Conselho da IMO encontram-se em revisão. Resolução da Assembleia A 31, realizada em novembro-dezembro de 2019, aprovou a nova composição do Conselho da Organização, a ser constituída por 52 Estados membros.

[40] Fonte: *International Maritime Organization* (IMO). *Structure of IMO.*

Em que pese a Assembleia ser o órgão máximo da IMO, somente ocorrem reuniões regulares a cada dois anos, cabendo ao Conselho administrar as tarefas delegadas em mandato, no período interseccional, ao longo de, pelo menos, quatro sessões ordinárias semestrais.

O aumento do número de membros no Conselho da IMO para 52 membros, já aprovado na Assembleia A 31, realizada em novembro/dezembro de 2019, ainda carece de formalidades previstas na Convenção IMO para entrar em vigor, devendo ocorrer somente em 2023.

Independentemente da reforma no número de membros do Conselho, integrá-lo representa um objetivo traçado por países tradicionais no setor marítimo, como o Brasil, bem como por outros Estados que observam a influência que a Organização continua despertando no século XXI, em um escopo cada vez mais atuante de áreas como, por exemplo, o combate ao lixo plástico marinho[41] e o combate, em conjunto com a FAO, da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (*Illegal, Unreported and Unregulated – IUU – fishing*)[42].

Ao que parece, a IMO não vem padecendo dos males descritos por HERZ et al (2015, p. 8), relativos à falta de legitimidade racional-legal e à falta de controle sobre o conhecimento técnico e informativo relacionados ao setor marítimo, o que assevera a continuidade do crédito conferido, em nível global, à Organização.

Releva mencionar, por oportuno, que o Brasil é membro da IMO. Em 1967, foi eleito para seu Conselho, na categoria C, e, em 1975, foi eleito para a categoria B, sendo reeleito, ininterruptamente, desde então, o que denota o reconhecimento conferido ao País na IMO mas, ao mesmo tempo, incute um grau cada vez maior de responsabilidade e o correspondente protagonismo no concerto de atores reinante naquela Agência especializada da ONU.

A importância, portanto, de pertencer ao Conselho da IMO alude ao fato de representar poder e protagonismo na definição dos rumos a seguir pela Organização e, consequentemente, pelo *shipping*.

Pelo fato de as reuniões da Assembleia somente ocorrerem a cada dois anos, o *soft power* exercido pelos Estados pertencentes ao Conselho é relevante e acaba por influenciar o setor marítimo, concorrendo para isso outras hábeis iniciativas, tais como o suporte financeiro a projetos da Organização e o apoio prestado em programas de cooperação técnica.

---

41 A IMO, desde 2018, engajou-se no combate à poluição causada pelo lançamento de lixo plástico no mar, por embarcações e instalações de apoio, tendo em vista o impacto na economia e na saúde. As ações realizadas pela IMO, neste sentido, guardam relação com o Objetivo nº 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU.

42 O combate à atividade pesqueira ilegal, não declarada e não regulamentada compreende esforços mútuos de Estados de bandeira, Estados portuários, Estados costeiros, mercados consumidores, organizações atuantes na gestão eficiente da pesca, armadores de embarcações de pesca e os próprios tripulantes.

## 3.2 A atuação das ONG

Observada a importância capital dos Estados membros em uma OI, principalmente pelo fato de que são eles que conferem o reconhecimento do trabalho e a própria existência da Organização, merece menção o papel das ONG.

As ONG são atores do SI, sem fins lucrativos, conduzidas por indivíduos dotados de interesses comuns. A sua importância se reflete, dentre outras tarefas, na atuação no monitoramento e na defesa de políticas específicas em sua área de abrangência.

HERZ et al (2015, p. 10) pontuam que, atualmente, "as interações de OI e de ONG são cada vez mais densas".

O quantitativo de ONG que atuam na IMO, no ano de 2020, é da ordem de 25% do total de seus membros[43].

Periodicamente, como parte das atribuições regulares do Conselho, representantes dos Estados membros são convidados a compor um grupo de trabalho *ad hoc*, geralmente de periodicidade bianual, destinado a acompanhar o trabalho desempenhado pelas ONG; a verificar as condições para manutenção de seus status consultivos; e a verificar propostas de admissões.

Caso não haja contribuições para os trabalhos da Organização, durante cada biênio e/ou não haja participação efetiva nas reuniões, a ONG pode ter seu *status* consultivo formalmente retirado.

A relevância da atuação das ONG pode ser verificada pelo número de propostas de aplicação. Nos últimos dois biênios (2018-2019 e 2016-2017) houve a solicitação de ingresso de, respectivamente, seis e oito novas ONG para atuar na IMO.

Como prova desse engajamento pode-se citar a *Peel Charitable Trusts* (*Pew*), uma ONG de origem estadunidense, de alcance global, destinada a apoiar pesquisa e políticas públicas. Em 2019, juntamente com a FAO, a *Pew*[44] patrocinou a Conferência de Torremolinos, na cidade de Málaga, Espanha, que teve o propósito de reforçar a mensagem aos Estados sobre a importância da ratificação, no menor tempo possível, do Acordo de Cape Town (*Cape Town Agreement*) de 2012, relacionado à segurança das embarcações engajadas na pesca e, neste diapasão, à segurança dos profissionais e ao combate à pesca ilegal.

Outra comprovação da importância da participação das ONG nas deliberações do setor marítimo pode ser observada pela intensa atuação da *International Association of Classification Societies* (IACS – Associação Internacional de Sociedades Classificadoras)[45].

---

[43] Em 2020, a IMO possui 174 Estados membros, 63 OI e 80 ONG, totalizando 317 membros.

[44] Fonte: International Maritime Organization (IMO). Global regime to create much-needed safety standards for fishing vessels moves a significant step closer

[45] As Sociedades Classificadoras são organizações que detêm capacidade comprovada

Além de seu status consultivo, a IACS possui o *status* de observador, sendo a única ONG nesta condição, lhe cabendo, em estreita parceria com a IMO, fornecer "interpretações unificadas" para as Resoluções adotadas, propiciando um entendimento uniforme que permita a sua implementação.

O papel da IACS é extremamente relevante, vez que preenche, por meio dessas interpretações de caráter eminentemente técnico, lacunas de entendimento, assegurando o cumprimento das Resoluções emanadas pela IMO que tenham sido redigidas com interpretação dúbia ou vaga; que possuam apenas requisitos funcionais; ou que permitam a adoção de soluções alternativas a requisitos prescritivos.

Recentemente, a IACS celebrou um Memorando de Entendimento com a IMO para colaborar ainda mais com os objetivos esperados (*outputs*) constantes da agenda da Organização.

Focado em três áreas prioritárias – segurança cibernética; contínua observação e atuação junto aos membros da Associação, com foco no Sistema de Padrões Baseados em Metas (GBS – *Goal Based Standards*)[46]; e fornecimento de nova estruturação lógica (desenho) para o Módulo de Investigação de Acidentes Marinhos (MCI), existente no Sistema Global Integrado de Informações de Navegação (GISIS)[47] – a IACS demonstra a forte participação nas discussões da IMO, não somente em áreas exclusivamente técnicas, mas em outras áreas que denotam intensa presença da tecnologia, como é o caso da segurança cibernética.

Com base nas exemplificações apresentadas, verifica-se que a contribuição promovida pelas ONG, com seu profundo conhecimento específico na sua área de atuação, tem representado um diferencial na IMO, com tendência a se intensificar.

---

para a manutenção de uma embarcação sob certificação estatutária e/ou que possuam a comprovada competência e capacidade para manter uma embarcação sob regras próprias de classe a que foi classificada. Fonte: Normas da Autoridade Marítima para Reconhecimento de Sociedades Classificadoras e Certificadoras (Entidades Especializadas) para atuarem em nome Governo Brasileiro – NORMAM-06/DPC, p. 1-3.

[46] O Sistema GBS compõe-se, ao menos, de: um objetivo, de requisitos funcionais associados a este objetivo e da verificação de conformidade com as regras/regulamentos que atendem aos requisitos funcionais, incluindo os objetivos. Em 1990, o Comitê de Segurança Marítima (MSC) reconheceu que os regulamentos emanados pela IMO, eminentemente prescritivos, não se mostravam capazes de abordar adequadamente os novos desafios no setor marítimo, relacionados ao projeto de navios. A partir de então, foram tomadas medidas para incorporar o GBS aos regulamentos técnicos existentes na SOLAS.

[47] Segundo o *The Mediterranean Blue Economy Stakeholder Platform* (MedBESP), o GISIS é um sistema informatizado, gerenciado pela IMO, composto por vários módulos (subsistemas) que compilam informações relativas, dentre outros assuntos, à segurança marítima, a relatórios de acidentes e vítimas de acidentes marítimos, a equipamentos utilizados na prevenção da poluição; à pirataria; e ao registro de emissões de gases do efeito estufa.

Por vezes, entretanto, a atuação de ONG parece transcender sua área específica de atuação, como é o caso da IACS, quando emprega esforços de seus associados no tocante a temas de elevado teor tecnológico, como é o caso da segurança cibernética.

Merece observação a predisposição das ONG para uma atuação mais efetiva e voltada não somente aos propósitos constituídos em seus estatutos, mas para o exercício do *soft power* pelo emprego de políticas e estratégias, auxiliadas pela fluida capacidade de articulação dessas organizações, em temas que remetem a atividades de cunho tecnológico, como exemplificado pelo caso da IACS.

## 3.3 A importância da IMO para o Brasil

Em 2019, por ocasião de entrevista de abertura de vídeo institucional da AMB destinado à divulgação das atividades marítimas do País[48], o Comandante da Marinha, Almirante-de-Esquadra Ilques Barbosa Junior, explicitou a dependência do mar para o crescimento do Brasil.

De fato, o Brasil se encontra afastado de seus mercados consumidores de *commodities*, base de formação do PIB, e dos mercados que lhe exportam insumos fundamentais para o desenvolvimento da economia. O principal modo de alcançar as trocas comerciais do Brasil com outros países se dá pelo mar.

Dentre outras razões como cultura, língua e acordos comerciais estabelecidos, uma razão que levou o País a empregar o modal marítimo como principal elemento de ligação comercial com os demais Estados guarda estreita relação com as condições geográficas em que se encontra inserido.

Geograficamente, ao norte, o Brasil é limitado em suas linhas de comunicação com os demais Estados pela exuberância da Floresta Amazônica[49]; e, a oeste, se depara com o Pantanal, uma das maiores extensões continuamente úmidas do planeta, com área aproximada de 150.355 km², respondendo por 1,76% da área total do território brasileiro[50] e de dimensões equivalentes ao Reino Unido. Resta, portanto, somente um terço de seu território livre de barreiras físicas impostas pelo relevo para comercializar produtos, nas suas porções sul e sudoeste; e a imensidão de sua fronteira leste, o oceano Atlântico, em uma extensão de litoral de cerca de 8.500 km[51], imprescindível para seu desenvolvimento econômico, como postula a Doutrina Militar Naval.

---

48 O vídeo, em sua íntegra, encontra-se disponível para acesso na página oficial da MB, no Facebook, no endereço https://www.facebook.com/watch/?v=2158326414273725.

49 Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a região denominada como Amazônia Legal compreende a área de 5.217.423 km² e responde por, aproximadamente, 61% do território brasileiro. É composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e Mato Grosso, bem como pelos Municípios do Estado do Maranhão situados ao oeste do meridiano 044ºW.

50 Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA).

51 Idem.

> De uma maneira geral, os países marítimos possuidores de litoral extenso, de rede fluvial apreciável e de ponderável concentração demográfica e econômica ao longo e/ou próxima do litoral, dependem das navegações em mar aberto e nas águas interiores, essenciais para o desenvolvimento econômico (BRASIL, EMA-305, p. 1- 5).

Não há, portanto, para a realidade brasileira, modo mais viável de crescimento e prosperidade, senão pelo mar, o caminho adequado[52].

No contexto do crescimento, sob o ponto de vista da economia, é notório afirmar que a interconectividade dos Estados, provocada pelo fenômeno conhecido como globalização, aproximou mercados produtores e consumidores.

Tratando-se de aplicar um modelo teórico conceitual às trocas comerciais, para melhor contextualizá-las no caso brasileiro, optou-se por empregar, com adaptações, o "Modelo Gravitacional de Newton[53] ao Comércio Internacional".

Conforme explanado por Prates e Pereira (2015, p. 111), o comércio internacional (Força F) exerce razão diretamente proporcional à massa entre dois países, representada pelos PIB envolvidos, e inversamente proporcional ao quadrado da distância entre seus mercados, segundo a fórmula:

$$F = \frac{k\ m1 \times m2}{r^2}$$

As grandes distâncias envolvidas entre o Brasil e seus mercados consumidores de produtos repercutem em fator dificultador para suas trocas comerciais[54], donde se avulta que qualquer iniciativa para sua atenuação, baseada em tecnologia e em processos, é sempre bem- vinda.

Atualmente, segundo dados constantes no Anuário Estatístico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) – ano 2019 – o maior volume de exportações e de importações, no longo curso, se destinou à China, aos EUA, à Malásia, à Holanda e ao Japão; e aos EUA, à China, à Argentina, à Rússia e à Colômbia, respectivamente.

Em 2017, os Estados que mais comercializaram com o Brasil foram os mesmos, à exceção das importações, nas quais se apresentaram como principais parceiros comerciais os EUA, a China, a Argentina, a Colômbia e a Austrália.

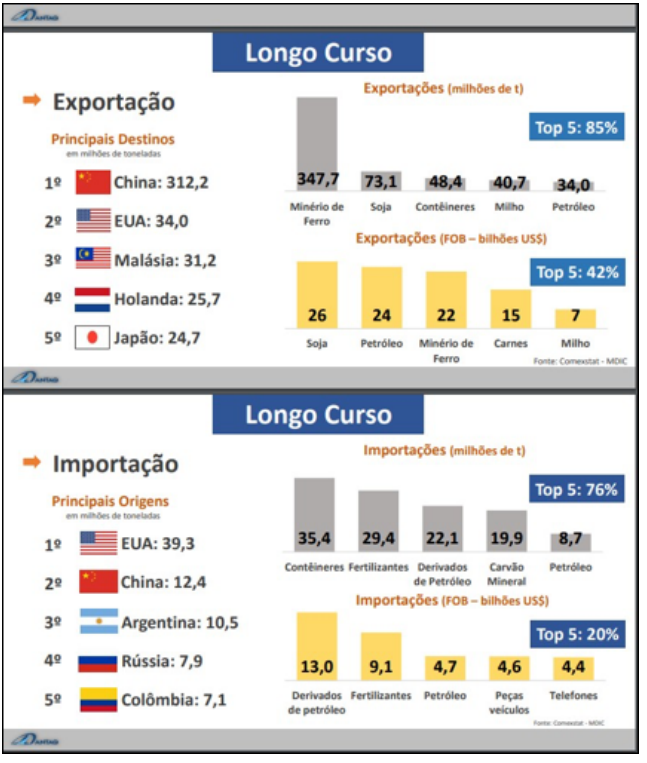
---

52 O termo "adequado", neste contexto, se refere à característica do planejamento logístico que representa a possibilidade de resolver o problema considerado em todos os seus aspectos, isto é, atender às condições de tempo e espaço, quanto à ação, e de quantidade e qualidade, quanto aos meios. (MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas, 2016, p. 20/288).

53 *Issac Newton*, na Lei da Gravitação Universal, postulou que cada partícula do universo atrai todas as outras partículas com uma forca (F) diretamente proporcional (k) ao produto de suas massas (m1 e m2) e inversamente proporcional ao quadrado da distância (r) entre elas (GUAJARATI e PORTER, 2011 apud PRATES e PEREIRA, 2015, p. 111).

54 As distâncias envolvidas nas trocas comerciais são extremante relevantes, segundo o Modelo Gravitacional de Newton. Na fórmula, observa-se sua preponderância, posto que são inversamente proporcionais às massas dos países, e multiplicadas ao quadrado.

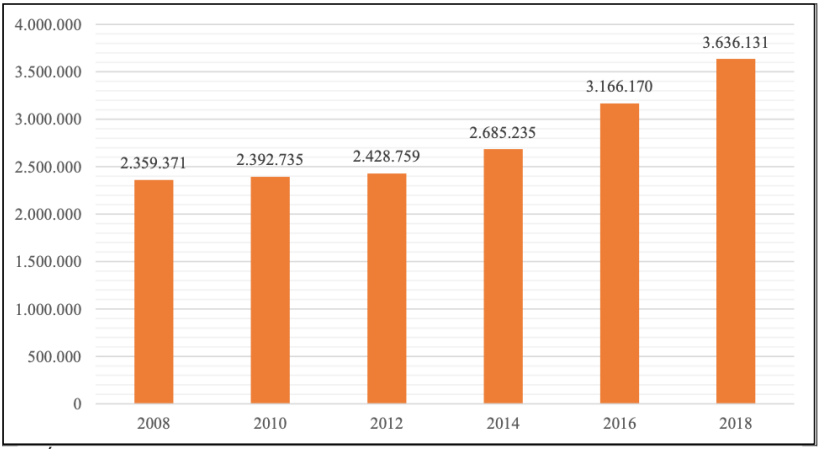
FIGURA 2 – Exportações e importações do Brasil pelo modal marítimo, em 2019




Fonte: ANTAQ.

Não obstante as distâncias envolvidas, o que, *per se*, afiança a necessidade de recursos efetivos, baseados em tecnologia, para sua sustentabilidade, é mandatório comentar o crescimento do volume de carga transportada pelo Brasil, nos últimos 10 anos.

GRÁFICO 1 - Evolução da tonelagem bruta de transporte de mercadorias na navegação internacional pelo Brasil, ao longo de 10 anos.




Fonte: autor, a partir de compilação de dados disponíveis no sítio de documentos da IMO (IMODOCS), com informações da *Lloyd´s Register* e IHS *Maritime and Trade.*

No gráfico apresentado, percebe-se que, de 2008 até 2018, houve um aumento de 54% na tonelagem bruta transportada pelo modal marítimo.

Considerando-se, portanto, as distâncias envolvidas nas trocas comerciais brasileiras e o crescente fluxo de carga transportada, verifica-se que os avanços tecnológicos desempenham papel preponderante para que o resultado desta equação, cujas variáveis são distância e volume transportado, tenha resultado positivo para a balança comercial brasileira.

Cabe acompanhar, atentamente, a evolução das tendências no *shipping* e o surgimento de novas tecnologias que possam ocasionar externalidades negativas ao Brasil, afetando a competitividade de suas trocas comerciais, principalmente de suas exportações.

O Estado brasileiro, inicialmente, por intermédio da MB, representante junto à IMO, deve permanecer vigilante a toda e qualquer evolução no setor marítimo. Deve, ainda, valer-se da conjugação de esforços dos atores da Tripla Hélice nacional, para aportar contribuições significativas ao *shipping* e, assim, elevar seu poder de influência pela tecnologia.

A missão da MB compreende, segundo estatuído na Política Naval, o preparo e o emprego do Poder Naval[55], em contribuição para a defesa da Pátria, para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; o cumprimento de atribuições subsi-

[55] Segundo o EMA-305 (Doutrina Militar Naval) – 2017, p. 1-4, o Poder Naval é "um dos componentes da expressão militar do Poder Nacional e integrante do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar, nas águas interiores e em certas áreas terrestres limitadas de interesse para as operações navais, incluindo o espaço aéreo sobrejacente".

diárias especificadas em Lei; bem como o apoio à Política Externa brasileira As atribuições subsidiárias particulares para a MB encontram previsão na Lei Complementar nº 97/1999, *in verbis*:

> I - orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;
> II - prover a segurança da navegação aquaviária;
> III - contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;
> IV - implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.
> V – cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução. (LEI COMPLEMENTAR nº 97, de 9 de junho de 1999).

Por observação das atribuições específicas previstas em lei, verifica-se que a MB pode ser caracterizada por sua multiplicidade de tarefas. Ao mesmo tempo em que possui como eixo estruturante o preparo e emprego do Poder Naval, igualmente não pode descurar de suas responsabilidades relacionadas à Marinha Mercante, à segurança da navegação e à sua natural inter-relação com os assuntos tratados na IMO.

A história da atuação do Brasil na IMO remonta à década de 1970, quando a MB passou a lotar um oficial na cidade de Londres, com o propósito de participar das discussões na IMO, compondo a delegação brasileira.

Inicialmente, este oficial ficou adido à Representação Especial do Brasil junto aos Organismos Multilaterais Econômicos (DELBRASLON), até 1981, quando da extinção daquela Representação, passando a ficar adido ao Embaixador do Brasil no Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

O crescente vulto dos trabalhos da Organização levou o Brasil a estabelecer, em 1998, a Comissão Coordenadora dos Assuntos da IMO (CCA-IMO), vindo a ser coordenada pela MB.

A CCA-IMO se encontra regulada pelo Decreto nº 9.878/2019 e é composta por representantes do[56]:

– Ministério da Defesa, que a coordenará por meio do Comando da Marinha;

– Ministério da Justiça e Segurança Pública;

– Ministério das Relações Exteriores;

[56] O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) não participa da CCA-IMO, embora, pela pujança do agronegócio para o Brasil, esta participação fosse relevante. Nota do autor.

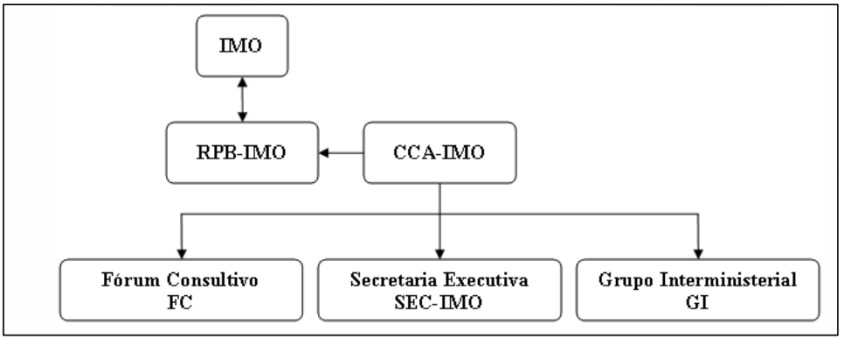
– Ministério da Economia;
– Ministério da Infraestrutura;
– Ministério de Minas e Energia;
– Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações[57]; e
– Ministério do Meio Ambiente.

À CCA-IMO cabe, como órgão de assessoramento:

– a análise dos temas em tratamento na IMO;
– a formulação das posições brasileiras perante a IMO;
– a proposição de medidas para implementação doméstica, decorrentes dos compromissos e recomendações assumidos pelo País, na IMO.

Para o cumprimento de suas tarefas, a CCA-IMO é estruturada em um Fórum Consultivo (FC); em uma Secretária-Executiva (Sec-IMO), interna à estrutura do Comando da Marinha – Diretoria Geral de Navegação; e em um Grupo Interministerial (GI).

FIGURA 3 – Estrutura do Sistema de Assuntos IMO do Brasil.




Fonte: CCA-IMO.

Em síntese, buscou-se, nessa estruturação, contemplar:

– a reunião de opiniões e posicionamentos de representantes da comunidade marítima, de entidades científicas e setoriais, de Organizações Governamentais e de ONG – realizada por meio de "Fórum Consultivo";

– o estudo, a análise, o acompanhamento de assuntos, e o encaminhamento ao GI das propostas de documentos brasileiros para a IMO, com ênfase naqueles que demandem alguma definição política – a cargo da Sec-IMO; e

[57] Encontra-se em andamento o processo de desmembramento da área de comunicações do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). A área de comunicações passará a compor Ministério próprio.

– a formulação de posições de Estado e instruções a serem empregados pela delegação brasileira nas reuniões da IMO – realizada pelo GI.

Cabe à MB, como Coordenadora da CCA-IMO, e assessorada pela Sec-IMO, conciliar todas as documentações e posicionamentos de ordem técnica e apresentá-los ao GI, para as considerações políticas.

Todo esse trabalho serve, em última análise, para subsidiar e Representação Permanente do Brasil (RPBIMO), parcela integrante da estrutura regimental do Comando da Marinha, sediada em Londres, e chefiada por um Almirante – Representante Permanente do Brasil junto à IMO – na defesa dos interesses nacionais.

FIGURA 4 – Fluxo do Tratamento dos Assuntos da IMO.

Fonte: autor, a partir de informações da Comissão Coordenadora de Assuntos da IMO (CCAIMO).

Interessante pontuar a relevância de o País possuir uma Representação, sob a chefia da MB, em caráter permanente, na mesma cidade da sede da IMO.

A importância reside, principalmente, por não haver ator estatal mais apropriado para a coordenação dos trabalhos junto à IMO do que a MB, pelo fato de ser, por força de lei, a AMB (*Brazilian Maritime Authority*), desempenhando as tarefas legais de orientação e de controle da Marinha Mercante; o provimento da segurança aquaviária; e a contribuição para o planejamento e para o emprego de políticas nacionais que façam menção ao mar.

Na Representação Permanente do Brasil laboram, atualmente, 3 oficiais da MB, 1 oficial da Marinha Mercante[58]; e 3 servidores contratados localmente[59], compondo uma Força de Trabalho, relacionada à atividade-fim, de 7 pessoas.

A este "núcleo duro" da delegação brasileira cabe a preparação para as reuniões; a discussão de estratégias de abordagem para os diversos assuntos componentes da agenda; a realização de conversações multi-

[58] Em razão de convênio entre a MB e a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Aquaviário e Aéreo, na Pesca e nos Portos (CONTTMAF).

[59] Conforme disposto no Decreto nº 1.339/1994, são denominados Auxiliares Locais os brasileiros ou estrangeiros admitidos localmente, por tempo determinado, para prestar serviços técnicos, administrativos e de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde estiver sediada a organização da Marinha para a qual foi contratado.

laterais e alianças; e o apoio às discussões em plenário e em grupos de trabalho estabelecidos durante as sessões da IMO.

O trabalho desempenhado na IMO, pela delegação brasileira, chefiada pela MB, necessita, contudo, ser o vetor resultante da conjugação permanente e regular de esforços oriundos de fontes governamentais, de atores da iniciativa privada, de organizações não estatais e da Academia. O aporte de contribuições ligadas à pesquisa, desenvolvimento e aplicação de tecnologia no *shipping* representa fator primordial para agregar *soft power* ao Brasil junto aos Estados membros e organizações não estatais que atuam na IMO.

O sensível papel do "sistema de assuntos IMO" brasileiro, por assim dizer, deverá assegurar a consistência, de modo permanente, com posicionamentos precisos e objetivos, em todas as situações que guardem implicação para o setor marítimo nacional e para a projeção brasileira no cenário externo, ainda que a frota mercante brasileira, atualmente, represente cerca de 1% da frota marítima mundial, por bandeira de registro[60].

A atuação firme e precisa em uma série de temas de profundo domínio por parte do Brasil deve ser incessantemente realizada e, nesse contexto, não obstante a dimensão atual da frota mercante nacional, todos os atores nacionais relacionados ao *shipping* têm, em suas áreas de atuação, a responsabilidade e a obrigação de aportar as melhores práticas para projetar o País como ator de expressão no setor.

Importante pontuar, nesse sentido, que iniciativas relacionadas à tecnologia devam ser, permanentemente, incentivadas no setor marítimo. Conseguir-se-á, desse modo, aplicar, objetivamente, o *soft power* tecnológico nacional, possibilitando a cooperação e o estabelecimento de parcerias consistentes com outros Estados e outros atores não estatais, como a própria IMO.

Cabe, portanto, ao Brasil, inicialmente à MB, a tarefa de encorajar o setor marítimo em sua plenitude, tanto os aspectos relacionados ao desenvolvimento ágil de regulações quanto ao estabelecimento de operações seguras, eficazes, com forte apelo à tecnologia e ambientalmente sustentáveis.

O estabelecimento da CCA-IMO concorre para este fim, ao passo que congrega ministérios (Governo), indústria e Academia em um tema extremamente relevante para o presente e para gerações futuras: a Economia dos Oceanos e a sua importância para o Brasil.

Pelas reponsabilidades como AMB e por suas intrínsecas características de articulação junto aos diversos setores da sociedade, a MB permanece integralmente vocacionada como um ator imprescindível na prospecção, no acompanhamento e na defesa dos interesses do setor marítimo, contribuindo, internamente, e atuando, externamente, na IMO.

[60] Fonte: EMA-322 – O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval – 2017, p. 2-3.

# 4 A IMO E O *SOFT POWER* PELA TECNOLOGIA

> "Os avanços da ciência e suas aplicações tecnológicas permitem antever o surgimento de inovações de ruptura em diversos setores que afetam a distribuição de poder no sistema internacional...". (BRASIL, EMA-415, 2017, p. 1-1).

A busca por elevados e inovadores padrões repousa, invariavelmente, na adoção de novas tecnologias que venham a facilitar e tornar mais viáveis os processos, o que, por vezes, causa disruptura[61].

Na IMO, o *soft power* pela tecnologia é verificado desde a sua gênese, quando da adoção da Convenção IMO, em 6 de março de 1948, em Genebra. Segundo estatuído no artigo 1(a) de sua Convenção, a Organização deve trabalhar como facilitadora no trato entre governos, para incentivar e para facilitar a adoção dos mais elevados padrões técnicos no setor marítimo.

O poder intrínseco associado à tecnologia e inovação é a mola propulsora para os avanços no setor marítimo, tais como a construção de embarcações ambientalmente mais eficientes e não tripuladas.

As potências tecnológicas marítimas como China, EUA, Finlândia, Japão e Noruega, dentre outras, já há muito compreenderam a importância de se inovar no *shipping*, atividade estritamente econômica que visa, acima de tudo, elevar ganhos e reduzir custos.

Nesse contexto, destacam-se, como alterações mais significativas em curso na IMO, com forte apelo ao *soft power* na área da tecnologia, desde 2015, os esforços realizados no combate às mudanças climáticas; o apelo pela regulamentação de navios autônomos (MASS); e a incorporação de novos provedores de serviços voltados para a segurança dos navios e de seus tripulantes.

O Brasil, pela relevância do transporte marítimo para o desenvolvimento nacional e pela capacidade tecnológica que dispõe, deve reservar adequada atenção e promover o fortalecimento e a adoção de iniciativas para estas temáticas, que já vêm afetando, de modo irreversível e disruptivo, o *shipping*.

## 4.1 A atuação da IMO nas questões relacionadas às mudanças climáticas. O Projeto *Green Voyage*-2050

A questão ambiental possui agenda permanente em vários órgãos integrantes do Sistema ONU e na sociedade.

Questões relacionadas ao combate à degradação ambiental e à sua preservação para as gerações futuras estão massivamente presentes em meios de comunicação e na opinião pública.

A IMO não está ausente do tema. Prova disso é o engajamento da Organização e de seus membros sobre o Objetivo Sustentável nº 13 – *Cli-*

[61] A disruptura se refere ao processo, criado por modelo inovador do negócio, capaz de, rapidamente, vir a transformar, totalmente, um setor ou atividade.

*mate Action* (Ação Contra a Mudança Global do Clima)[62], adotando, como base, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)[63] e o Protocolo de Quioto (1997), com metas para a redução de emissões, aplicáveis aos países considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima[64].

O Protocolo de Quioto (2005) apresentou disposições relacionadas à redução de emissões também para os setores aéreo e marítimo, de natureza global, que deveriam ser, a partir de então, tratados pela Organização da Aviação Civil Internacional e pela IMO.

Em setembro de 1997, a IMO, pela primeira vez, tratou do tema, durante a reunião do Comitê de Proteção ao Meio Ambiente Marinho (*Marine Environment Protection Committee*).

Na ocasião, a Resolução MEPC nº 8, relativa às emissões de dióxido de carbono (CO2) por navios, clamou pela verificação de que estratégias de redução de CO2 seriam passíveis de implementação, pela relação entre o CO2 e outros poluentes atmosféricos e marinhos.

A mesma Resolução também convidou a IMO, em cooperação com a UNFCCC, a realizar um estudo das emissões de CO2 dos navios, cujo propósito foi o estabelecimento da quantidade e da porcentagem relativa de emissões de CO2 dos navios como parte do inventário global de emissões de CO2.

O assunto prosseguiu, desde então, com significativos avanços, destacando-se:

I) a publicação de três "Estudos IMO sobre Emissão de Gases do Efeito Estufa por Navios"[65]. As estimativas obtidas apontaram que os navios envolvidos no *shipping* responderam por cerca de, respectivamente, 1,8%, 2,7% e 2,8% das emissões antrópicas[66] totais de CO2;

II) a adoção de medidas para incrementar a eficiência energética para navios no transporte internacional, tais como o "Índice de Projeto de Eficiência Energética" (*Energy Efficiency Design Index* – EEDI)[67], destinado a

[62] Os impactos da mudança do clima podem afetar todos os estados, indistintamente. O Objetivo nº 13 abordou medidas urgentes para combate às mudanças climáticas e aos seus impactos.

[63] A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), de 1992, tem o propósito de "estabilizar as concentrações de gases causadores do efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência humana perigosa no sistema climático".

[64] O Protocolo de Quioto entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005.

[65] "IMO GHG *Study on GHG Emissions From Ships*" (termo oficial no idioma inglês).

[66] Emissões produzidas como resultado direto da ação humana sobre o meio ambiente.

[67] O EEDI estabelece um nível mínimo de eficiência energética para o trabalho realizado (por exemplo, emissões de CO2 por tonelada-milha), sendo aplicável a navios novos, construídos a partir de 2013, com AB superior a 400. É esperado que, até 2030, sejam retiradas do ar cerca de 180 e 240 milhões de toneladas anuais de gases causadores do efeito estufa, graças ao cumprimento do EEDI.

gerar efeitos positivos no longo prazo; e do "Plano de Gerenciamento de Eficiência Energética de Navios" (*Ship Energy Efficiency Management Plan* – SEEMP)[68], com foco no curto e no médio prazos;

III) a publicação da "Estratégia Inicial da IMO para Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa por Navios" (*The Initial IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*), que terá sua versão final publicada em 2023; e

IV) a conclusão, no segundo semestre de 2020, do 4º "Estudo IMO", com atualizações referenciadas ao período de 2012 a 2018, bem como a previsão de emissões para o setor, até o ano de 2050.

No que se refere à "Estratégia Inicial da IMO para Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa por Navios", os propósitos principais se destinavam a identificar as[69]:

> - possíveis medidas candidatas de curto prazo, que poderiam ser acordadas entre 2018 e 2023, como melhoria do EEDI e do SEEMP, desenvolvimento de indicadores operacionais para navios novos e existentes, estabelecimento de um programa de melhoria de frota existente, uso de otimização e redução de velocidade, desenvolvimento e atualização de planos de ação nacionais, aprimoramento das atividades de cooperação técnica gerenciadas pela IMO, desenvolvimentos de portos (por exemplo, fornecimento de energia em terra a partir de fontes renováveis), incentivos para que os pioneiros desenvolvam e adotem novas tecnologias etc.;
>
> - possíveis medidas intercalares candidatas, que poderiam ser acordadas entre 2023 e 2030, como o programa de implementação para a adoção efetiva de combustíveis alternativos de baixo teor de carbono e zero de carbono ou mecanismos inovadores de redução de emissões para incentivar a redução de emissões de gases do efeito estufa, incluindo, por exemplo, Medidas baseadas em Mercado;

[68] O SEEMP buscou medir e controlar o dispêndio de gases do efeito estufa em navios já existentes, por meio do gerenciamento da eficiência ao longo do tempo.

[69] The Initial Strategy identifies:

- possible candidate short-term measures, which could be agreed between 2018 and 2023, such as further improvement of the EEDI and the SEEMP, the development of operational indicators for both new and existing ships, the establishment of an Existing Fleet Improvement Programme, the use of speed optimization and speed reduction, the development and update of national action plans, the enhancement of technical cooperation activities managed by IMO, ports developments (e.g. onshore power supply from renewable sources), incentives for first movers to develop and take up new technologies etc.);
- possible candidate mid-term measures, which could be agreed between 2023 and 2030, such as the implementation programme for the effective uptake of alternative low-carbon and zero-carbon fuels or innovative emission reduction mechanisms to incentivize GHG emission reduction, including for example Market-based Measures;
- possible candidate long-term measures, which could be agreed beyond 2030, such as pursuing the development and provision of zero-carbon or fossil-free fuels or encouraging and facilitating the adoption of other innovative emission reduction mechanisms.

> - possíveis medidas candidatas a longo prazo, que poderiam ser acordadas além de 2030, como a busca pelo desenvolvimento e fornecimento de combustíveis sem carbono ou sem fósseis, ou o incentivo e a facilitação da adoção de outros mecanismos inovadores de redução de emissões (IMO – HISTORIC BACKGROUND. Tradução e grifos do autor).

Interessa ressaltar, no contexto, a importância que é conferida à pesquisa e ao desenvolvimento que gerem inovações contributivas para a redução de gases do efeito estufa no setor marítimo. Prova disso são, por exemplo, as iniciativas de cooperação técnica, gerenciadas pela IMO; e o desenvolvimento de combustíveis alternativos com baixo teor de carbono.

A Estratégia, portanto, acordada pelos Estados membros, buscou um propósito específico e legitimamente aderente à agenda ambiental estabelecida na Agenda 2030, qual seja, a redução do lançamento, na atmosfera, de gases causadores do efeito estufa.

Entretanto, perseguir e passar a empregar opções alternativas de combustíveis em prol de um meio ambiente mais saudável dificilmente deixarão de ser tarefas desempenhadas por um seleto grupo de Estados com destacada capacidade tecnológica, cabendo aos demais Estados navegarem na esteira desse desenvolvimento e se ajustarem (ou não concordarem[70], com as externalidades associadas) às inovações propostas.

Em continuação ao caminho traçado na "Estratégia Inicial da IMO para Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa por Navios" a IMO lançou, em estreita parceria com a Noruega, em 2019, o Projeto *GreenVoyage*-2050.

Por meio da implementação de soluções de ordem técnica, o Projeto *GreenVoyage*- 2050 busca contribuir com os esforços globais para a redução das emissões de gases do efeito estufa, bem como aprimorar o compartilhamento de conhecimentos destinados a apoiar os objetivos traçados na Estratégia.

Com viés inclusivo e uma carteira inicial de cerca de US$ 1,1 milhão, provida pelo governo da Noruega, o Projeto buscará, ao menos até 2023, com a participação de 50 Estados, conciliar esforços para criar mecanismos de facilitação, de modo que Estados em desenvolvimento, Estados menos desenvolvidos (*Least Developed Countries* – LDC), e os pequenos

[70] O Brasil, neste contexto, reservou posição em relação à adoção dos níveis indicativos de ambição contidos na Estratégia, em especial quanto à redução do total anual de emissões de gases do efeito estufa em, ao menos, 50%, até o ano de 2050, quando comparado aos níveis de 2008, prosseguindo no entanto, com esforços para eliminar emissões. Na ocasião da adoção da Estratégia Inicial, no Comitê MEPC, alegou que a tomada de decisões com base em evidências se mostra essencial para manter a tradição da IMO no que se refere ao estabelecimento de níveis de ambição desafiadores, mas realistas, que sejam inequivocamente compartilhados por todos os Estados membros e demais atores envolvidos no *shipping*.

Estados insulares (*Small Island Developing States*) atinjam as metas estabelecidas na Estratégia acordada de 2018.

Segundo declarado pelo Secretário-Geral da IMO, Sr. Kitack Lim, o Projeto *Green Voyage*-2050 representa uma franca resposta de suporte técnico aos Estados, apoiando a transferência de tecnologia, e promovendo o advento de tecnologias mais sustentáveis que convirjam para a melhoria da eficiência energética e para a redução de gases causadores do efeito estufa por navios[71].

A iniciativa norueguesa contextualiza uma característica relacionada ao *soft power*, que é o estabelecimento de parcerias. Conforme comenta NYE (2012, p. 119), essa forma de poder é uma dança que requer parceiros. E, no cenário reinante do século XXI, marcado por rápidas transformações de processos, o *soft power* pode (e deve) ser compartilhado, configurando uma soma positiva.

O estabelecimento e a manutenção de uma teia de conexões, aliada à legitimidade conferida pela agenda robusta desenvolvida por uma Organização Intergovernamental como a IMO, se configuram como relevantes para a multiplicação do poder.

É fato que iniciativas ambientais buscando reduzir os efeitos da descarga de gases provenientes da queima de combustíveis fósseis pelo setor marítimo continuarão sendo perseguidas.

Como comentado, em 2023, ocorrerá a publicação da Estratégia Final da IMO para Redução de Emissões de Gases Causadores do Efeito Estufa por Navios. É recomendado que o País, previamente à sua adoção, aporte contribuições técnicas relevantes que contribuam para a defesa de seus interesses e para o atingimento do consenso nesta sensível questão, posto que traz relevantes implicações ao escoamento da produção brasileira.

Ao mesmo tempo, esforços deveriam ser envidados no sentido de participar de projetos como o *Green Voyage* 2050, bem como de apoiar iniciativas congêneres da IMO, de elevado cunho tecnológico, que, certamente, contribuiriam para aumentar o *soft power* exercido pelo País junto ao setor marítimo internacional.

É reconhecida a importância do petróleo para o Brasil, ainda mais quando observada a pujança das reservas existentes na camada do pré-sal nacional. Entretanto, não se deve descurar do fato de que o setor marítimo se encontra severamente empenhado na prospecção de soluções energéticas menos agressivas para o meio ambiente, sendo forçoso reconhecer a necessidade de o País acompanhar esses esforços, de modo a se manter vigilante a eventuais adoções de tecnologias disruptivas no setor, que impactem diretamente o *shipping*.

[71] Fonte: *International Maritime Organization (IMO). UN agency launches new global project to tackle maritime GHG emissions*.

## 4.2 Navios autônomos no transporte marítimo

O advento dos MASS teve início no ano de 2017, quando ocorreu a primeira demonstração de embarcação comercial remotamente pilotada.

Segundo a indústria, o MASS já representa uma realidade, carente, entretanto, de regulamentação para sua operação, tarefa atribuída à IMO, em seu plano estratégico vigente.

Idealizado com o propósito de contribuir para a redução no custo do transporte de carga; para tornar mais seguro o transporte e as cadeias de suprimentos; e para reduzir a poluição sobre o meio ambiente, o MASS é uma evolução que privilegiará, inicialmente, os Estados que dominam seu processo, desde a pesquisa e desenvolvimento, até a sua aplicação concreta, atendendo a todos os requisitos de segurança estabelecidos pela IMO.

A sessão da 100ª reunião do Comitê de Segurança Marítima (*Maritime Safety Committee* – MSC) da IMO, realizada em dezembro de 2018, foi emblemática. Ao passo que marcou o centenário do mais importante comitê daquela Organização, discutiu temas que representam uma evolução tecnológica no setor marítimo, caso dos MASS.

Naquela sessão, em apresentação sobre o tema, o Sr. Kevin Daffey, Diretor de Inteligência de Navios, Engenharia e Tecnologia da *Marine Commercial Rolls-Royce*, hoje pertencente ao grupo norueguês *Kongsberg Maritime*, transmitiu aos presentes, em tempo real, um vídeo da balsa SVAN (*Safer Vessel with Autonomous Navigation*), totalmente autônoma, navegando entre as localidades de *Parainen* e *Nauvo*, na Finlândia.

Na mesma oportunidade, o Sr. Timo Koponen, Vice-presidente de Soluções de Processamento da finlandesa *Wärtsilä Marine Business*, demonstrou aos presentes a operação, por controle remoto, de uma embarcação offshore, ocorrida em agosto de 2017. A navegação da embarcação, ao largo de *Aberdeen* (Escócia), foi remotamente controlada a partir de San Diego, distante 8.000 km da área de operação.

Em 2019, o navio de bandeira chinesa J*in Dou Yun 0 Hao*, o primeiro navio comercial autônomo daquele Estado, realizou sua viagem inaugural à cidade de *Zhuhai*, Guangdong (antiga Cantão).

O navio foi desenvolvido pela *Yunzhou Tech*, uma empresa de tecnologia sediada em *Zhuhai*, em parceria com a Academia e o governo chineses. A expectativa é que sua operação represente uma redução de 20% em custos de construção, de 20% em custos operacionais, e de 15% no consumo de combustível. Segundo o Presidente da *Yunzhou Tech*, Sr. Zhang Yunfei, a empresa prosseguiria testando exaustivamente a tecnologia embarcada, de modo a explorar ativamente o seu emprego comercial[72].

[72] Fonte: S*eatrade Maritime News*. *China's first autonomous cargo ship makes maiden Voyage.*

FIGURA 5 – MASS Jin Dou Yun 0 Hao, em sua viagem inaugural.

China's first autonomous cargo ship, M/V Jindouyun 0 Hao, conducts its maiden voyage in Zhuhai, a special economic zone in Guangdong province, on Sunday. DENG HUA/XINHUA

Fonte: *China Daily*.

O Japão, por sua vez, realizou testes em seu primeiro navio autônomo, o *Iris Leader*, de 70.826 toneladas, destinado ao transporte de caminhões, navegando da China para o Japão. O teste foi realizado entre os dias 14 e 17 de setembro de 2019, da localidade de *Xinsha* (China) até a cidade de *Nagoya* (Japão), e de *Nagoya* até *Yokohama* (Japão), de 19 a 20 de setembro de 2019[73].

Em que pese a evolução industrial, com navios autônomos em testes ou em operação em rotas controladas, o caminho a percorrer até sua implementação, em nível internacional, não será expedito.

É sabido que já se dispõe, nos países de maior preponderância no setor marítimo, da tecnologia necessária para seu funcionamento, porém a componente regulatória é bastante relevante e sensível. A IMO se encontra debruçada em detectar quais são os diplomas legais que sofrerão alterações e como conciliá-los com a nova realidade, o que se denominou, no plano de trabalho bianual da Organização, como "Exercício de Escopo Regulatório", com prazo previsto de conclusão até 2022.

Provavelmente, navios autônomos e navios convencionais, tripulados, vão coexistir nos mares, ao menos inicialmente.

[73] Fonte: *Seatrade Maritime News. NYK completes world's first autonomous ship trial voyage from China to Japan*.

Questões relacionadas à segurança; à legalidade dos atos praticados em uma embarcação que não possua a presença de seu comandante a bordo; à responsabilidade em eventos de busca e salvamento (*Search and Rescue* – SAR); à segurança cibernética; e à administração e emprego de marítimos, dentre outras, deverão ser superadas oportunamente.

Para o caso em tela, faz-se prudente valer-se das palavras de HARARI (2016), quando postula que dificuldades técnicas ou objeções políticas até poderão vir a retardar a evolução, mas não conseguirão impedi-la.

Incorporando, ainda, HARARI (2016), é pertinente comentar que o conhecimento e a velocidade dos avanços tecnológicos tornam o mundo imprevisível e, por vezes, incerto no entendimento de seu tempo presente.

Importante, entretanto, é não descurar o fato de que o MASS já é uma realidade.

Não focar nas inovações remetidas pelo conceito e não participar do momento não representam uma alternativa aceitável, sob risco de se perder o compasso da evolução.

O Brasil, por meio da MB, no contexto do MASS, ocupou-se, desde já, em publicar Regulamento Provisório para Operação de Embarcação Autônoma[74], o que afiança não somente a preocupação com a salvaguarda da vida humana no mar e a segurança da navegação, mas também a atenção para os aspectos tecnológicos envolvidos.

Permanecem recomendatórios a ativa participação nas discussões de grupos de trabalho e de comitês e subcomitês que tratam do MASS, bem como o aporte de documentação técnica a respeito, com as visões nacionais sobre o tema.

## 4.3 Novos sistemas GMDSS

O Sistema Global de Socorro e Segurança Marítimo (*Global Maritime Distress and Safety System* – GMDSS) data do ano de 1979, com implementação somente em fevereiro de 1999.

Naquela época, os Estados membros da IMO concordaram em implementar um sistema de amplitude mundial, destinado às comunicações de urgência, de socorro e de segurança.

O propósito do GMDSS é abreviar ao mínimo possível o tempo de resposta a chamados de emergência, utilizando todos os recursos de busca e salvamento (SAR) disponíveis, valendo-se, inclusive, de outras embarcações que se encontrem nas proximidades de onde se originou a emergência.

Nesse contexto de rapidez, é relevante, no sistema GMDSS, a comunicação satelital.

A IMO, por meio da Resolução A.1001 (25), de 29 de novembro de 2007, estabeleceu critérios formais para o fornecimento de serviços de comunicação móvel por satélite, aplicáveis ao Sistema GMDSS.

[74] Portaria nº 59/2020, da Diretoria de Portos e Costas (DPC).

De acordo com a Resolução, os provedores de sistemas de satélites que tenham intenção de participar do GMDSS devem solicitar à IMO, por meio de um Estado membro, sua inclusão, respeitadas as condicionantes estabelecidas na Resolução. A solicitação, então, é analisada pelo Comitê de Segurança Marítima (MSC), no que se refere à política de expansão dos serviços de satélite no GMDSS.

Dentre outros fatores, o Estado que propuser novo serviço deverá assegurar que a empresa prestadora de serviços satelitais, registrada em seu território, permanecerá viável, em um futuro próximo, e terá condições de fornecer as informações necessárias, de modo contínuo e confiável.

Desde 1979, até o ano de 2017, vigorou absoluto, como provedor de serviços do GMDSS, o prestador de serviços INMARSAT[75], de origem britânica.

Em 2018, o provedor norte americano IRIDIUM foi formalmente aprovado pela IMO para o fornecimento de serviços ao GMDSS, transcorridos cinco anos de sua aplicação formal à Organização. O evento marcou o término do monopólio do INMARSAT como provedor de serviços do GMDSS.

A aceitação do IRIDIUM no GMDSS não foi, entretanto, livre de questionamentos, de ordem técnica, que desembocaram na política.

Os aspectos de ordem técnica debatidos abordaram desde a confiabilidade do arranjo da constelação de satélites utilizada, de órbita baixa ou média, em vez de satélites geoestacionários, como opera o INMARSAT, até a não previsão desse tipo de constelação na Resolução A.1001 (25), tornando inseguro assegurar a eficiência e a eficácia do novo sistema por meio dos critérios existentes.

Os EUA, Estado proponente do novo sistema, realizaram intensa atuação multilateral junto aos demais atores da IMO, comprovando o cumprimento dos requisitos previstos na Resolução A.1001 (25), e assegurando a inexistência de barreiras técnicas para a aprovação do provedor de serviços IRIDIUM.

A vitória diplomática (e tecnológica) dos EUA, na inclusão do IRIDIUM como provedor de serviços, terreno exclusivamente ocupado pelo INMARSAT, somente conseguiu ser alcançada graças ao *soft power* exercido por aquele Estado junto aos demais atores. Valeu- se, para tal, de detalhada, contínua e exaustiva exposição dos benefícios para o setor marítimo, pela diversificação de provedores do GMDSS, com inovações tecnológicas que permitirão, segundo o fabricante, a comunicação em locais antes inacessíveis pela tecnologia do sistema INMARSAT, como nas regiões polares.

[75] A *International Maritime Satellite Organization* (INMARSAT) foi fundada em 1979. Perdurou como Organização Intergovernamental até o ano de 1999, quando se tornou uma empresa privada, a INMARSAT PLC. Uma pequena parte da INMARSAT original se transformou na Organização Intergovernamental *International Mobile Satellite Organization*, baseada em Londres, no mesmo prédio da IMO.

A China, por sua feita, ainda no ano de 2018, ingressou com solicitação formal para a inclusão de seu provedor, BEIDOU, no GMDSS.

Após deliberação ocorrida na 7ª Reunião do Subcomitê de Navegação, Comunicação e Busca e Resgate[76] (*Sub-Committee on Navigation, Communications and Search and Rescue – NCSR*), a IMSO foi instruída (convidada) a realizar a avaliação técnica e operacional do BeiDou, para emprego futuro no GMDSS, desde que atendidas as condições previstas na Resolução A.1001 (25).

O que se observa com as iniciativas comentadas, além do ponto de vista econômico, pela defesa dos negócios das empresas sob seu domicílio, é a franca atuação dos Estados no sentido de difundirem suas tecnologias, para aceitação voluntária e cooperativa pelos atores envolvidos no *shipping*.

Sob um argumento, legítimo, de incremento da segurança, verifica-se o *soft power* pela tecnologia sendo, intensamente, propagado aos demais Estados membros.

# 5 DESCORTINANDO O FUTURO

## 5.1 Políticas e estratégias

Há diversas abordagens para o termo "Política". O Glossário das Forças Armadas define a Política Nacional como o "conjunto dos Objetivos Nacionais identificados e estabelecidos a partir da interpretação das necessidades, interesses e aspirações da nação, bem como a orientação para o emprego do Poder Nacional"[77].

Tratando-se da vertente marítima, a Política Marítima Nacional (PMN):

> … orienta o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e das hidrovias interiores brasileiras, de acordo com os interesses nacionais. O documento converge as Políticas Nacionais de Desenvolvimento e de Defesa e é condizente com os atos internacionais reconhecidos pelo Brasil. Estabelece, ainda, que os órgãos da Administração Federal contribuam dentro de suas respectivas áreas de competência para alcançar os objetivos estabelecidos na PMN. A análise desses objetivos revela que a PMN visa à aplicação otimizada do Poder Marítimo e de seu componente Naval, de for-

[76] O Subcomitê NCSR trata de assuntos relacionados à navegação, comunicações e busca e salvamento (SAR). As suas tarefas incluem a análise e a aprovação de medidas de rota de navios; de sistemas de comunicação; de requisitos de transporte e padrões de desempenho para equipamentos de navegação e comunicação; de assuntos relacionados à busca e salvamento (SAR); e do GMDSS, incluindo o reconhecimento de prestadores de serviços.

[77] Fonte: MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas, 2016, p. 213/288.

> ma complementar, buscando explorar os pontos em comum, tendo como principal meta o desenvolvimento nacional. Para tal, incentiva as atividades marítimas, aperfeiçoamento dos recursos humanos, aprimoramento tecnológico, proteção do meio ambiente e projeção internacional do País, sendo estas atividades realizadas dentro do escudo da Segurança (BRASIL, EMA-322, p. 2-1). Grifos do autor).

Dois pontos importantes foram grifados.

O primeiro alude à utilização integrada, harmônica e racional do mar, o que caminha ao encontro das diversas obrigações legais que o Brasil é signatário, perante a comunidade internacional, como, por exemplo, a internalização de convenções e protocolos voltados à segurança da navegação e à proteção do meio ambiente marinho; e a assinatura de compromissos internacionais, como a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da ONU.

O segundo grifo faz menção à necessidade (obrigatoriedade) de participação e atuação conjunta para se alcançar os objetivos estatuídos na PMN. O esforço deve ser coletivo, posto que a agenda de temas relacionados ao mar perpassa ministérios e suas áreas de atuação.

Não bastasse a vasta área de abordagem e complexidade do tema, contribuem, de modo negativo, a existência de uma PMN desatualizada, datada de 1994, e, consequentemente, a inexistência de uma Estratégia Marítima[78], por assim dizer.

Em que pese citar que os Objetivos traçados na PMN 1994 mantêm alguma aderência com o que se advoga na atualidade (por exemplo: desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional; racionalidade e economicidade das atividades marítimas; independência tecnológica nacional, no campo das atividades marítimas; e obtenção de benefícios decorrentes da participação em atos internacionais, no campo das atividades marítimas) é fato que aspectos relacionados à projeção do País no concerto internacional, por meio de ações de *soft power* pela tecnologia, direcionadas aos assuntos marítimos, são rarefeitas.

A falta de uma política de Estado atualizada, norteadora do emprego de esforços nacionais, concorre negativamente para o setor marítimo.

O desafio em se gerar uma Política de Estado atual, abrangente e multissistêmica, vem sendo debatido pelo Governo e sociedade. Preocupa, entretanto, o excessivo tempo transcorrido sem se atingir uma versão revisada e contemporânea da PMN.

A MB, nesse contexto, por força das atividades previstas em lei, relacionadas à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana no mar, à orientação e controle da Marinha Mercante brasileira, ao preparo

[78] O autor se refere a uma Estratégia que congregue o Poder Marítimo como um todo, e não somente a vertente de defesa ligada ao Poder Naval, condicionada pela Política Nacional de Defesa (PND), pela Estratégia Nacional de Defesa (END) e pelo Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

e emprego do Poder Naval, e à defesa dos interesses nacionais junto à IMO, reuniria todas as condições para coordenar essa atualização, no menor tempo possível.

Não obstante aspectos continuamente perseguidos, como o incremento da mentalidade marítima, verifica-se que a busca pelo desenvolvimento tecnológico deveria representar um dos principais alicerces para uma PMN efetiva, vez que promoveria ganhos de produtividade no setor, aumento da eficiência e, consequentemente, o fortalecimento do Poder Marítimo e da economia.

Na realidade brasileira, caracterizada pela dependência do mar para suas trocas comerciais, a tecnologia representa um diferencial, pelas distâncias envolvidas na comercialização de suas *commodities* e para a importação de insumos necessários para seu desenvolvimento.

Essas distâncias e tempos decorrentes necessitam ser atenuados, o que pode ser conseguido por meio de investimentos maciços em inovações tecnológicas que já se configuram como realidade em Estados de maior influência no setor marítimo internacional, como, por exemplo, a busca por outras fontes de combustíveis para embarcações; o emprego de MASS; e a otimização de terminais portuários, com recursos tecnológicos como a internet das coisas (IoT) e a Inteligência Artificial[79].

Vale ressaltar que, uma vez concluída e aprovada a versão atualizada de uma PMN, o passo subsequente se constitui na formulação de estratégia[80] e de planos de ação decorrentes para o setor marítimo, em suas diversas vertentes, etapas necessárias, e que deverão demandar considerável tempo para sua realização.

No que se refere ao campo da estratégia, é válido pontuar que, em 2018, foi publicada a Estratégia Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (Endes)[81], sob custódia do Ministério da Economia, para o período 2020-2031.

---

[79] Soluções tecnológicas como o cálculo do risco preditivo, destinado a apoiar os operadores portuários quanto à
probabilidade de um navio atrasar a sua chegada ao porto, ou então o redirecionamento de navios para outro local, caso o porto programado esteja congestionado, com suas atividades interrompidas ou impossibilitado de receber navios por algum desastre natural ou calamidade pública, já são uma realidade. Estas iniciativas utilizam ferramentas atuais da tecnologia, como *Machine Learning*, segundo comentado na revista Logística & *Supply Chain*.

[80] A Estratégia consiste na arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional. (MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas, 2016, p. 110/288). Nota do autor: no contexto deste Trabalho, aplica-se ao Poder Marítimo Nacional.

[81] A Endes tem o propósito de orientar, de articular e de influenciar todas as discussões relativas aos demais instrumentos existentes no planejamento brasileiro, tais como os planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União. A Endes foi influenciada pela Agenda 2030 da ONU e orientada sobre três vertentes do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental

A Endes traz em seu bojo quantidade extremamente diversificada de temáticas que objetivam a elevação da renda e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução de desigualdades regionais e sociais, a ser alcançada por esforços direcionados em 5 eixos estruturantes: institucional, infraestrutura, econômico, social e ambiental.

Releva mencionar, nesse contexto, que alguns desafios apresentados na Endes sugerem um setor marítimo nacional mais fortalecido. É o caso, dentre outros, do aumento da produtividade da economia nacional; da consolidação do papel do Brasil no âmbito internacional; e dos esforços para o País se tornar uma economia resiliente e de baixo carbono.

O eixo estruturante "infraestrutura", por sua vez, destaca, na logística, a necessidade de ampliação do uso de modais mais eficientes na matriz de transportes, dentre outros, o hidroviário (marítimo e fluvial), bem como o incentivo à intermodalidade e à concorrência intramodal e intermodal (BRASIL, 2018).

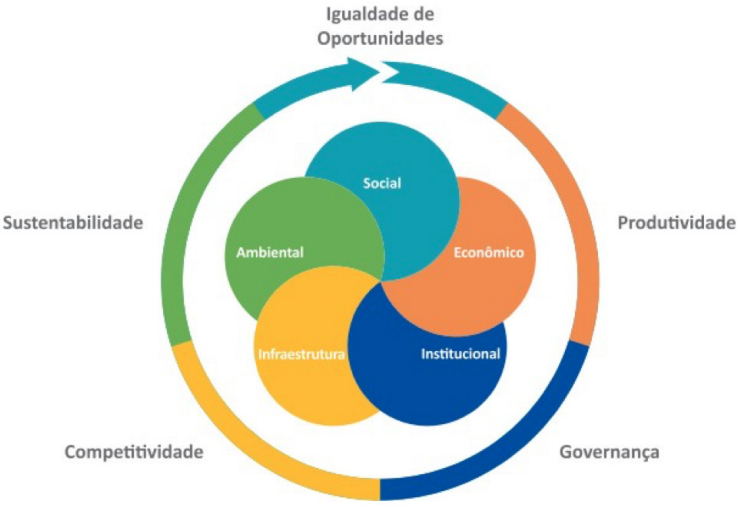
Embora a Endes não represente uma estratégia para o setor marítimo por excelência, é interessante verificar que o Brasil parece ter se apercebido da importância de ser mais competitivo internacionalmente, para isso lançando mão de recursos como o emprego de modais hidroviários; da proteção das linhas de comunicação marítimas, vitais para o progresso; e da necessidade de adequação às melhores práticas ambientais baseadas em emissões de baixo teor de carbono.

Entretanto, em que pese a Endes apresentar, como megatendência até 2030, que o ritmo do desenvolvimento tecnológico será cada vez maior, com aplicações tecnológicas cada vez mais integradas, no Brasil resta pouco explorada a possibilidade de contribuição da tecnologia para o desenvolvimento de soluções para o setor marítimo e a consequente capacidade de influenciar pelo *soft power* em fóruns internacionais, como a IMO.

Exemplificando, no desafio intitulado "ampliar os investimentos em infraestrutura", os lugares mais próximos nos quais se constata a utilização dos avanços tecnológicos fazem menção à obtenção da eficiência e da segurança energéticas, tratando de "criar condições para acelerar os investimentos em desenvolvimento e adoção de novas tecnologias, bem como o surgimento de modelos de negócios inovadores, que sejam viabilizadores de ganhos sistêmicos para o setor energético e a economia" e "viabilizar medidas de eficiência energética nos transportes, na indústria e nas edificações, e em seus respectivos produtos e serviços" (Endes, 2018, p. 36).

Por sua vez, no desafio "melhorar o desempenho logístico do país" (Endes, 2018,p. 37), profundamente aderente ao setor marítimo, nada é comentado sobre a utilização da tecnologia.

FIGURA 6 – Eixos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social




Fonte: Ministério da Economia.

## 5.2 A "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" como ferramenta de *soft power* pela tecnologia

Uma solução para concentrar esforços voltados ao desenvolvimento tecnológico, contornando a defasagem de tempo sem atualização da PMN e com rarefeitas iniciativas existentes na Endes, seria lançar mão de outro instrumento ratificado pelo Brasil e por todos os demais 192 Estados integrantes da ONU.

A "Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" da ONU teve suas negociações multilaterais concluídas em agosto de 2015 e tem sido aplicada, voluntariamente, por todos os Estados-membros da ONU, na intenção coletiva de superar dificuldades e obter o progresso sustentável nas dimensões social, econômica e ambiental.

A Agenda 2030[82] compreende 17 "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" (ODS) e 169 metas a eles associadas, com prazo de implementação até 2030.

[82] Para o presente Trabalho, será utilizado o termo simplificado "Agenda 2030".

FIGURA 7 – Objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Fonte: Ministério das Relações Exteriores (MRE).

No Brasil, a Comissão instituída para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030[83] (BRASIL, 2016) foi, inicialmente, composta por 16 integrantes de setores vocacionados para as dimensões social, ambiental e econômica do País.

Compuseram a "Comissão Nacional ODS", por parte do Governo, representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério do Meio Ambiente, dentre outros ministérios, além de representantes dos governos estaduais, Distrito Federal e administrações municipais.

A Comissão ainda contou com mais 8 representantes, oriundos do segmento industrial, como, por exemplo, da Confederação Nacional da Indústria e do Instituto Ethos[84], e da Academia, representada, pela Academia Brasileira de Ciências (ABC) e pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

A MB não integrou a Comissão, em que pese desempenhar a coordenação dos assuntos relacionados ao *shipping*.

[83] O Decreto n.º 8.892, de 27 de outubro de 2016, estabeleceu a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS) no Brasil. A Comissão foi revogada pelo Decreto nº 10.179, de 18 de dezembro de 2019. O Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, estabeleceu regras e limitações para colegiados da Administração Pública Federal.

[84] O Instituto Ethos foi criado em 1998 por empresários e executivos da iniciativa privada. Tem o propósito de ser um polo de organização do conhecimento e troca de experiências, destinado a auxiliar a gestão das empresas e a fomentar seu compromisso com o desenvolvimento sustentável e a responsabilidade social.

Internacionalmente, tem-se verificado que os ODS constantes na Agenda 2030 e suas correlações com iniciativas no setor marítimo vêm sendo enfatizados por atores diversos, não somente no direcionamento interno de seus esforços, mas também na promoção externa de seus interesses, o que caracteriza a persuasão e a influência, marcantes características do *soft power*. Nesse contexto, também se situam os avanços, pela tecnologia, perseguidos pelos Estados.

A título de exemplificação, pode-se citar a Dinamarca. Em 2018, aquele Estado, no que se refere ao *shipping*, estipulou, divulgou e vem canalizando seus esforços, por meio de iniciativas que contam com participação de representantes da Tripla Hélice na atenção prioritária aos seguintes Objetivos[85]:

– Objetivo 8: trabalho decente e crescimento econômico;
– Objetivo 13: ação contra a mudança global do clima; e
– Objetivo 14: vida na água.

A Arábia Saudita, por sua vez, realizou, em 2019, na cidade de *Jeddah*, a Conferência intitulada "*Sustainable Marine Development Towards 2030 and Beyond*"[86]. O propósito do evento foi o fortalecimento de parcerias com os Estados membros da IMO para a consecução dos Objetivos previstos na Agenda 2030, discutindo, dentre outros assuntos, a capacitação de pessoal e o treinamento marítimo especializado; e medidas de facilitação aplicadas ao setor.

Por meio da divulgação, no evento, de sua "Visão 2030", a Arábia Saudita, ao passo que buscou fortalecer o seu *soft power*, externou as ações que tem adotado para se converter em uma economia industrial produtiva e autossustentável, ao invés de um Estado baseado na economia do petróleo.

A iniciativa de formular e divulgar uma "visão" aplicada ao setor marítimo, de comum acordo com os atores relacionados ao *shipping*, se adotada pelo Brasil, sob coordenação da MB, em nada viria a afetar as discussões que se encontram em curso sobre a atualização da PMN 1994, ou as iniciativas disponibilizadas na Endes.

Pelo contrário, poderia reunir iniciativas dispersas e direcionaria esforços dos atores envolvidos na atividade marítima, sejam eles institucionais, da iniciativa privada ou da Academia, principalmente aqueles que possuam relação com o desenvolvimento de soluções tecnológicas para o setor.

Ao mesmo tempo, o estabelecimento e a divulgação de uma "visão", pelo Brasil, denotariam à comunidade internacional a inequívoca atenção conferida ao setor marítimo, o que poderia contribuir para elevar seu *soft power*. Uma "visão" abriria mais uma oportunidade para demonstrar as ações que o País tem realizado, em especial no tocante à área da tecnologia direcionada ao setor marítimo, nas mais variadas aplicações.

---

85 Fonte: *Danish Shipping and the Sustainable Development Goals*.

86 "Desenvolvimento marítimo sustentável para 2030 e Além", em tradução livre do autor.

No que se refere à Academia, observa-se, igualmente, o emprego dos ODS como norteadores das ações e fomentadores de tendências no *shipping*, como é o caso da *World Maritime University* (WMU)[87].

No mesmo evento realizado na Arábia Saudita, a WMU apresentou ao público quais ODS estavam direcionando os trabalhos daquela instituição de ensino e pesquisa. Dentre os ODS tratados pela WMU, destacaram-se os seguintes, de forte apelo ao desenvolvimento tecnológico:

– Objetivo 4: educação de qualidade;
– Objetivo 7: energia limpa e acessível;
– Objetivo 9: indústria, inovação e infraestrutura;
– Objetivo 13: ação contra a mudança global do clima; e
– Objetivo 14: vida na água.

No campo das OI, releva mencionar a importância conferida à Agenda 2030 pela IMO. A Organização, a exemplo de Estados e Academia, vem buscando pautar sua agenda e demonstrar, globalmente, a sua contribuição sobre todos[88] os Objetivos da Agenda 2030. Tratando-se de aporte de contribuições de ordem tecnológica ao *shipping*, a IMO vem trabalhando com os seguintes ODS:

– Objetivo 3: saúde e bem-estar – pela adoção das mais rígidas medidas regulatórias, de modo a mitigar os efeitos nocivos das emissões atmosféricas geradas pelos navios e pelos portos à população mundial, de forte concentração em áreas litorâneas;

– Objetivo 4: educação de qualidade – pela adoção das melhores práticas relativas à formação e à capacitação de pessoal, traduzidas na atualização contínua da Convenção Internacional da IMO sobre Padrões de Treinamento, Certificação e Vigilância para Marítimos (STCW); por meio dos programas de cooperação da Organização; e pelos esforços das instituições de ensino vinculadas à IMO – a Universidade Marítima Mundial (*World Maritime University* – WMU) e o Instituto Internacional de Direito Marítimo (*IMO International Maritime Law Institute* – IMLI);

– Objetivo 6: água potável e saneamento – pelos esforços no sentido de contribuir para o gerenciamento eficaz do alijamento e do despejo de resíduos por embarcações, o que é, por exemplo, perseguido por meio de iniciativas de alcance global para o combate à poluição no mar; e por esforços visando à adoção da Convenção de Londres e/ou seu Protocolo[89];

[87] A WMU é o centro de excelência de estudos para pós-graduação da IMO. Aspira, como visão, a ser o centro global de excelência em educação marítima e oceanográfica de pós-graduação, treinamento e pesquisa profissional, enquanto persegue a capacidade de contribuir para a promoção do desenvolvimento sustentável.

[88] Fonte: *International Maritime Organization (IMO). IMO and the Sustainable Development Goals.*

[89] De acordo com os decretos nº 87.566/1982 e nº 6.511/2008, a Convenção de Londres e o Protocolo de Londres regulamentam o alijamento – todo despejo deliberado de

– Objetivo 7: energia acessível e limpa – na atuação por meio de cooperação internacional para possibilitar a pesquisa, desenvolvimento e acesso a energias limpas (oriundas de fontes renováveis, sem emissão de gases poluentes ou que causem impactos ao meio ambiente); por meio de programas voltados ao emprego de combustíveis com reduzido teor de óxido de enxofre (SOx); e por projetos de eficiência energética, como o GloMEEP[90];

– Objetivo 9: indústria, inovação e infraestrutura – com a oferta de fórum adequado para fomentar debates voltados ao estabelecimento de arranjos econômicos resilientes que incorporem mudanças tecnológicas, de vital importância para o setor, como é o caso dos navios autônomos e de inovações no setor portuário;

– Objetivo 11: cidades e comunidades sustentáveis – com ações voltadas para a segurança (*safety*) em sua vertente preventiva, atuando no gerenciamento de riscos, e no estabelecimento de normas para a segurança, proteção e eficiência dos portos;

– Objetivo 12: consumo e produção responsáveis – pela busca a padrões regulatórios para reciclagem de embarcações e para aperfeiçoar os métodos e capacidades de gerenciamento de águas residuais, em navios e nos portos; e para promover a reciclagem, tecnologias de produção mais limpas e padrões de consumo sustentáveis;

– Objetivo 13: ação contra a mudança global do clima – ao tratar enfaticamente de desenvolver estratégias e soluções realistas, mas ambiciosas, que contribuam para reduzir a participação do setor marítimo na poluição do ar e seu impacto nas mudanças climáticas;

– Objetivo 14: vida na água – quando atua, com os instrumentos regulatórios existentes em seu arcabouço, nas fases de concepção, projeto, construção, equipagem, operação, e descarte de navios, bem como na proteção de ecossistemas marinhos e costeiros, por meio do estabelecimento de Áreas Especiais (*Special Areas*) e de Áreas Marinhas Particularmente Sensíveis (*Particularly Sensitive Sea Areas*)[91]; e

---

resíduos e de outras substâncias, sendo efetuado por embarcações, por aeronaves, plataformas ou por outras construções, assim como todo afundamento deliberado de embarcações, aeronaves, plataformas ou de outras construções – no mar.

90 A Parceria Global de Eficiência Energética Marítima (*Global Maritime Energy Efficiency Partnerships* – GloMEEP) é um projeto conjunto da IMO, do Global *Environment Facility* (GEF), e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O GloMEEP prioriza Estados em desenvolvimento, incentiva a eficiência energética marítima, e convida os Estados a trabalharem sua agenda política desenvolvimentista no setor marítimo para operarem de modo ambientalmente sustentável.

91 Áreas Marinhas Particularmente Sensíveis (*Particularly Sensitive Sea Areas*) são áreas que demandam ação da IMO no sentido de protegê-las, seja por razões ecológicas, socioeconômicas ou científicas, evitando a sua depreciação devido às atividades marítimas internacionais.

– Objetivo 15: vida terrestre – principalmente, na atuação contra a proliferação global de espécies exóticas invasoras por navios, o que se relaciona com o tratamento e gerenciamento da água de lastro e da bioincrustação.

O Brasil poderia ter uma divulgação mais robusta de quais têm sido suas contribuições para o setor marítimo, em termos dos ODS da Agenda 2030, principalmente, no que se refere ao escopo deste Trabalho, relacionadas às contribuições tecnológicas que detém capacidade.

Fato é que iniciativas relacionadas ao mar, na área da tecnologia, vêm sendo desenvolvidas nacionalmente, e poderiam ter maior alcance e amplitude quando divulgadas dentro do contexto estabelecido na Agenda 2030, provocando uma projeção do *soft power* do Estado. Exemplo disso é a atuação ativa do País no combate à bioincrustação. O Brasil, por intermédio da MB e do Ministério do Meio Ambiente, é um dos países-líderes no Projeto *GloFouling*, da IMO, que busca combater o trânsito de espécies aquáticas por meio da bioincrustação. O Projeto *GloFouling* possui relação direta com os ODS 5, 9, 13, 14, 15 e 17.

## 5.3 As Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT) da MB – catalisadoras para o progresso do Poder Marítimo Brasileiro

A história recente do País, no que compete à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), guarda estreita relação com a MB.

Para exemplificar a forte ligação da Marinha do Brasil com o progresso científico- tecnológico do País, é relevante abordar o desenvolvimento autóctone do setor nuclear.

As memórias remetem ao ano de 1946, quando o então Capitão de Mar e Guerra Álvaro Alberto da Mota e Silva[92] foi designado representante brasileiro na recém-criada Comissão de Energia Atômica da Organização das Nações Unidas.

Pouco mais tarde, entre os anos de 1956 e 1961, o Almirante Álvaro Alberto presidiu o inovador Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq)[93]. Durante sua gestão, o Brasil construiu o primeiro protótipo de reator nuclear da América Latina (MACHADO, 2010, p.54).

Ao passo que o País demonstrava a vontade política de ascender ao concerto dos Estados que buscavam protagonizar os avanços tecnológicos advindos da energia nuclear, a MB vislumbrou, naquele diapasão, a

[92] O Almirante Álvaro Alberto é o patrono da CT&I na MB.

[93] O CNPq, criado em 1951, encontra-se vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), e lhe competem, dentre outras atribuições previstas na Política Nacional de Ciência e Tecnologia: a promoção da pesquisa científica e tecnológica, em todas as áreas do conhecimento; e o fomento à inovação tecnológica.

oportunidade de dotar o País com uma arma de elevado valor estratégico e de vital importância para a garantia da segurança nas águas jurisdicionais: o submarino com propulsão nuclear.

O Programa Nuclear da Marinha (PNM)[94], ao longo de 50 anos de sua existência, tem obtido relevantes sucessos no domínio do ciclo do combustível nuclear e no desenvolvimento e construção de planta nuclear de geração de energia elétrica nacional.

Em paralelo ao PNM, o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), está delineado para que a MB disponha de 5 submarinos (4 unidades convencionais e uma unidade com propulsão nuclear) e de um complexo de infraestrutura naval, compreendendo um estaleiro e uma base naval, localizados na cidade de Itaguaí, no estado do Rio de Janeiro.

Destaca-se, nesse contexto, que o PROSUB vem alavancando a indústria brasileira da defesa com tecnologia nuclear de ponta e, consequentemente, promovendo o desenvolvimento de setores industriais estratégicos no País, contribuindo para o crescimento econômico.

Exemplos de interação da MB com a CT&I e o progresso do País podem ser visualizados em projetos das demais Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação[95] (ICT) da Força.

Para o presente Trabalho vai-se limitar a abordagem a algumas das iniciativas existentes em três ICT da MB[96]: o Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV), o Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira (IEAPM) e o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM).

O CASNAV é uma ICT que tem como propósito contribuir para o desenvolvimento científico e tecnológico da MB e do País.

Dentre as suas tarefas, destacam-se: pesquisar, projetar e desenvolver sistemas digitais para apoio ao processo decisório; e pesquisar, projetar e desenvolver algoritmos e sistemas aplicáveis à segurança da informação e à criptologia.

O CASNAV vem trabalhando em sistemas estratégicos e operativos, destacando-se como relevantes, no contexto do setor marítimo, dentre outros, o Sistema de Informação sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM)[97];

---

94 O PNM é conduzido pelo Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP).

95 A Lei nº 13.243/2016 estabelece que as ICT são órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta, bem como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, que estejam legalmente constituídas sob as leis brasileiras, com sede e foro no País. As ICT devem incluir em sua missão institucional ou em seu objetivo social ou estatutário a pesquisa básica ou aplicada, de caráter científico ou tecnológico, ou o desenvolvimento de novos produtos, serviços ou processos.

96 São, ainda, ICT da MB: a Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM); o Hospital Naval Marcílio Dias (HNMD) / Instituto de Pesquisas Biomédicas (IPB); a Escola de Guerra Naval (EGN); o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP); o Centro de Hidrografia da Marinha (CHM); o Laboratório Farmacêutico da Marinha (LFM); e o Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN).

97 O SISTRAM é um sistema legado da MB capaz de acompanhar, graficamente e em

e o *Long Range Identification and Tracking* (LRIT), este último, foco de continuadas submissões de documentos do Brasil à IMO, para seu aperfeiçoamento tecnológico, nos últimos 5 anos.

No que se refere ao IEAPM, sua missão se coaduna integralmente ao estatuído no ODS 14 – vida na água – visto que executa tarefas relacionadas à pesquisa, ao desenvolvimento, à inovação, e à prestação de serviços tecnológicos na área de ciências do mar, com o propósito de contribuir para a ampliação do conhecimento e para a eficaz utilização do meio ambiente marinho no interesse da MB e do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

Releva mencionar, no contexto do IEAPM, a existência do Programa de Pós- Graduação em Biotecnologia Marinha (Mestrado e Doutorado), concebido em parceria com a Academia, representada pela Universidade Federal Fluminense (UFF), destinado ao desenvolvimento da biotecnologia marinha.

A fortalecida componente de pesquisa e desenvolvimento do IEAPM e a proximidade com a Academia convergiram para que representantes tivessem destacada participação no Programa *GloBallast*[98], da IMO, além da atuação de representante no *Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection* (Grupo Misto de Peritos sobre os Aspectos Científicos de Proteção Ambiental Marinha – GESAMP)[99].

Ainda, cabe destacar que servidor daquela ICT, no ano de 2020, exerce o cargo de presidente do *IMO Sub-Committee on Pollution Prevention and Response* (Subcomitê de Prevenção e Resposta à Poluição – PPR), o que assevera a seriedade do trabalho desempenhado no IEAPM e uma histórica e permanente contribuição do País, por meio da MB, junto à IMO. À ICT IPqM, por sua vez, cabe realizar atividades científicas e desenvolvimento tecnológico associados com ênfase, dentre outras áreas, em sensores, em sistemas digitais e na tecnologia de materiais, objetivando contribuir para a independência tecnológica do Brasil, para

o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, e para o fortalecimento do Poder Naval.

---

tempo real, as embarcações nacionais e estrangeiras navegando no longo curso, na cabotagem, na navegação interior e no apoio marítimo. A adesão ao SISTRAM é obrigatória a todas as embarcações navegando no mar territorial e a todas as embarcações de bandeira brasileira ou afretadas por armadores brasileiros.

98 O Programa *GloBallast* abordava a problemática do gerenciamento da água de lastro das embarcações. Buscava fomentar parcerias inovadoras, em escala global, para desenvolver soluções que convergissem para a redução da transferência de organismos aquáticos nocivos na água de lastro dos navios.

99 O GESAMP possui capilaridade distribuída entre 10 Agências especializadas da ONU, com interesses marítimos e com responsabilidades potencialmente sobrepostas. O propósito do GESAMP é o estabelecimento de uma governança sustentável no ambiente marinho, a ser obtida por meio de entendimento científico multidisciplinar quanto aos ecossistemas marinhos e aos efeitos antropogênicos sobre eles.

Pode-se citar como alguns dos projetos do IPqM, desenvolvidos de modo autóctone, e que se relacionam ao setor marítimo:

- Simulador de Máquinas – destinado ao treinamento e à capacitação de tripulantes na operação de um navio mercante;
- Sistema de Controle e de Monitoração – sistema que opera em rede e que monitora sensores, aciona equipamentos remotamente, e é capaz de efetuar cálculos de estabilidade do navio; e
- Sistema CISNE (Centro de Integração de Sensores e Navegação Eletrônica) – de larga aplicação dual, permite integrar os sensores de navegação e os mais variados equipamentos de comunicação. O Sistema CISNE permite as funcionalidades de leitura de cartas náuticas eletrônicas, compilação do cenário operacional, apoio à decisão, e auxílio à navegação por meio de fusão de dados diversos. O desenvolvimento da versão ECDIS (*Electronic Chart Display Information System*) estará concluído em dezembro de 2020.

Tomando como base o trabalho desempenhado e os produtos gerados por suas ICT, resta inequívoca a participação permanente do Governo, representado pela MB, no desenvolvimento e na aplicação da CT&I no Brasil, não somente na área de defesa, mas também em proveito do Poder Marítimo brasileiro, buscando fomentar iniciativas e catalisar esforços para seu desenvolvimento.

No que se refere à pá da hélice relativa à Academia, além da parceria existente entre o IEAPM e a UFF, no tocante ao Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia Marinha, é importante ressaltar que a MB se encontra dedicada à multiplicação e ao fortalecimento do conhecimento relacionado aos temas marítimos por meio do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM).

Com abordagem multi e interdisciplinar, o PPGEM se constitui de um programa de pós-graduação composto pelos cursos de Mestrado Profissional e de Doutorado Profissional em Estudos Marítimos.

Mais uma vez se constata o pioneirismo da MB no trato dos assuntos ligados ao setor marítimo, posto que o PPGEM é o primeiro curso do Brasil relacionado ao setor e disponibilizado às comunidades marítima e acadêmica.

Releva mencionar que o Programa de Pós-Graduação vai além da capacitação para assessoramento aos segmentos governamental e privado em temas de defesa relacionados à área marítima, preparando pessoal capaz de formular políticas de Estado e de atuar na gestão pública de CT&I, nos institutos de pesquisa voltados para o setor marítimo[100].

As linhas-mestra de pesquisa do PPGEM que concorrem para estes propósitos – política e estratégia marítimas; regulação do uso do mar, processo decisório e métodos prospectivos; e política e gestão em CT&I no ambiente marítimo – estão totalmente alinhadas ao desenvolvimento

[100] Fonte: Escola de Guerra Naval. Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos.

de capacidades que possibilitarão, juntamente com o Governo e a indústria, o fortalecimento do País no setor marítimo.

No que se compete à indústria, na Tripla Hélice de Etzkowitz, por sua vez, o País se ressente de contribuição mais robusta e assertiva na construção de um *soft power* alicerçado na tecnologia.

Dignos de menção são os esforços empreendidos pela empresa integrada de energia Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), que conta com projetos vencedores em inovação tecnológica nos anos de 2016 a 2018, premiados pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e que participa, com relevantes contribuições, nas discussões da IMO.

Destaca-se, também, nesse contexto, a ativa participação da mineradora Vale[101], em estreita cooperação com a CCA-IMO, promovendo documentação balizada em sólidos estudos que contribuem nas discussões para o aprimoramento de Instrumentos IMO.

É o caso, por exemplo, da atualização de requisitos de segurança para transporte de minérios; da concepção e do emprego de navios graneleiros de grande porte para seu transporte (*bulk carriers*); e do aprimoramento de medidas de eficiência operacional desse tipo de embarcação, que representam um marco, pelo volume de material transportado e pelas inovações tecnológicas agregadas ao seu projeto, construção e operação.

É válido relembrar que o *shipping*, cada vez mais, está calcado em tecnologia, desde a construção de embarcações, passando por sua operação segura no mar, e por operações portuárias eficientes, tudo para que a atividade se mantenha sustentável e minimamente agressiva ao meio ambiente.

À MB, naturalmente, por suas atribuições como Autoridade Marítima e possuidora de capacidade tecnológica de relevância no concerto nacional, cabe, permanentemente, aportar, na IMO, contribuições que vão ao encontro de um *shipping* eficiente e eficaz, fortalecendo o *soft power* tecnológico nacional.

Resta demonstrada, portanto, a inquestionável capacidade que dispõe a MB para exercer o papel de catalisadora da produção tecnológica nacional no setor marítimo, por meio de suas ICT.

No modelo de Etzkowitz, notáveis, ainda, são as iniciativas acadêmicas promovidas pela MB para fomentar e disseminar o conhecimento no setor marítimo, concretizadas no PPGEM e no Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia Marinha.

[101] A Vale teve sua origem em 1º de junho de 1942, como a estatal Companhia Vale do Rio Doce. Atualmente, é uma empresa privada com atuação em cerca de 30 países, e que incorpora na sua missão a transformação de recursos naturais em crescimento e em desenvolvimento sustentáveis. Além da mineração, a Vale atua na logística, por meio de ferrovias, de portos, de terminais e de infraestrutura de energia e de siderurgia.

Detém a MB a importante tarefa de permanentemente estimular os componentes da Tripla Hélice para se "fazerem ao mar", por meio de um modelo de empreendedorismo baseado no desenvolvimento científico-tecnológico autóctone.

## 5.4 O emprego da produção documental para o fortalecimento do *soft power* pela tecnologia

O método de trabalho da IMO se baseia na submissão, por escrito, de documentação pelos Estados e Organizações, previamente às sessões e, posteriormente, de apresentação oral, pelo(s) proponente(s) do documento, em plenário, para discussão e deliberação.

As datas para submissão de documentos são disponibilizadas com antecedência não inferior a 6 meses, e compõem o primeiro documento ordinário para cada sessão, denominado *Provisional Agenda* (Agenda Provisória).

Na Agenda Provisória é sempre apresentado o prazo para submissão de cada tipo de documentos para uma reunião específica, de acordo com seu quantitativo de páginas, sendo:

- documentos com quantidade de páginas superior a seis páginas – 13 semanas de antecedência à data da reunião;
- documentos que contêm seis páginas ou menos – 9 semanas de antecedência à data da reunião; e
- documentos de comentários sobre os documentos acima apresentados – 7 semanas de antecedência à data da reunião.

Uma simplificada análise desse cronograma permite observar que os esforços para a produção técnica de documentos para reuniões de comitês e subcomitês, eminentemente de ordem técnica, devem demandar prazo bem superior às 13 semanas (cerca de 3 meses) para sua consecução, observando-se o tempo necessário para a evolução da pesquisa científica e desenvolvimento, passando pela aprovação em nível nacional, pela articulação por parcerias (*sponsorship*), pela publicação do documento na base de dados documental da IMO culminando, finalmente, pela defesa em plenário.

Nesse sentido, quatro pontos suscitam comentários.

O primeiro, que a natureza do trabalho é contínua e assim deve ser compreendida pelos atores que labutam no setor, em seus mais variados segmentos. As pautas de agenda de reuniões não sofrem alterações bruscas de continuidade, vez que estão estabelecidas em decorrência de plano plurianual de trabalho da Organização, para o período de 6 anos, sendo revistas a cada dois anos.

Em segundo lugar, não é raro que determinados assuntos, pela sua complexidade, sejam desdobrados em grupos de trabalho específicos ou em grupos de correspondência, para aprofundamento das discussões e

auxílio ao plenário na adoção das melhores práticas. Essa metodologia afiança a necessidade de permanente atenção dos interessados, desde a concepção de documentação até a apresentação e participação consistente em debates técnicos em Londres, sede da IMO, durante as reuniões.

O terceiro ponto se refere à necessidade de que o Estado possua uma priorização de assuntos. Aparenta ser inviável e contraproducente que haja posicionamentos concretos para toda a sorte de temas, posto que alguns deles podem passar ao largo dos interesses estratégicos nacionais e das possibilidades de cooperação tecnológica.

Um último e relevante ponto se refere à necessidade de protagonismo das ações, principalmente em assuntos relacionados à tecnologia. O simples fato de não apresentar documentos técnicos, amparados por farta pesquisa, remete o Estado a, tão somente, e, quando possível, comentar documentações técnicas publicadas por outros Estados e Organizações, vindo a se tornar um mero espectador ou ator de reduzida expressão, o que é injustificável e inapropriado quando há condições para produzir posicionamentos concretos, fundamentados e colaborativos.

O *soft power* pela tecnologia é auxiliado, dentre outros métodos, pela disseminação de farta e volumosa documentação técnica, prática recorrente realizada por grandes potências do setor marítimo, como o Japão.

Em 2019, durante a sua campanha para reeleição como membro do Conselho da Organização para o biênio 2020-2021, aquele Estado fez questão de ressaltar a destacada produção de documentos ocorrida no ano de 2018, da ordem de 60 documentos, distribuídos pelos subcomitês e comitês (órgãos técnicos). Na ocasião, o Japão divulgou o quantitativo de documentos publicados ao longo dos últimos 5 anos (2015 a 2019), alcançando cerca de 300 documentos.

O Brasil, por sua vez, tem apresentado um quantitativo documental que poderia ser aprimorado, se observado o elevado potencial técnico nacional.

De 2015 a 2019, o País apresentou, isoladamente ou em parceria com outros Estados e Organizações, o total de 61 documentos para discussão nos comitês e subcomitês da IMO.

Deduzindo-se, deste número, somente os documentos relacionados às questões envolvendo temas com vertente tecnológica, o quantitativo ficou reduzido a 33 documentos – pouco mais da metade (55%) do total apresentado – conforme evidenciado a seguir:

TABELA 1 – Produção documental nacional, com ênfase na área da tecnologia, no período de 2015 a 2019.

| ÓRGÃO / COMITÊ / SUBCOMITÊ | | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **COMITÊS** | | | | | | | |
| **MSC** | Comitê de Segurança Marítima | | | | 1 | 2 | 3 |
| **MEPC** | Comitê de Proteção do Meio Ambiente Marinho | | 3 | | | 1 | 4 |
| **FAL** | Comitê de Facilitação | | | | | | 0 |
| **LEG** | Comitê Legal | | | | | | 0 |
| **TCC** | Comitê de Cooperação Técnica | | | | | | 0 |
| **SUBCOMITÊS** | | | | | | | |
| **CCC** | Subcomitê de Transporte de Cargas e Contâineres | 4 | 2 | 3 | 4 | 3 | 16 |
| **III** | Subcomitê de Implementação de Instrumentos IMO | | | | | | 0 |
| **HTW** | Subcomitê de Elemento Humano, Treinamento e Vigilância | | | | | | 0 |
| **SSE** | Subcomitê de Sistemas e Equipamentos para Navios | | | | | | 0 |
| **PPR** | Subcomitê de Prevenção e Resposta à Poluição | | | | | | 0 |
| **SDC** | Subcomitê de Projeto e Construção de Navios | | | | | | 0 |
| **NCSR** | Subcomitê de Navegação, Comunicação e Busca e Salvamento | 2 | 3 | | 2 | 3 | 10 |
| **TOTAL** | | **6** | **8** | **3** | **7** | **9** | **33** |

Fonte: autor, a partir de dados compilados do sítio de documentos da IMO (IMODOCS).

Os documentos brasileiros com teor voltado à tecnologia fizeram menção a novo fenômeno encontrado, passível de ocorrência no transporte marítimo da bauxita, denominado "separação dinâmica"[102]; à modernização do sistema LRIT1[103]; a medidas de eficiência energética relativas a grandes navios graneleiros que transportam minérios (*bulk carriers*) e petroleiros de grande porte (*large tankers*); e a novos estudos relacionados à estabilidade intacta[104].

[102] O fenômeno da "separação dinâmica" acomete a bauxita e é causado quando a carga é embarcada com teor de umidade acima do máximo permitido. Os movimentos dinâmicos do navio, aliados à umidade da carga, ocasionam a formação de uma massa compacta de bauxita e uma camada de água que fica acima dessa massa compacta, com livre movimento (superfície livre). Essa massa líquida gera instabilidade no navio e acaba por causar seu emborcamento e posterior afundamento.

[103] O Sistema LRIT (*Long Range Identification and Tracking* – Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância) tem o propósito de acompanhar a movimentação dos navios mercantes, por meio de informações padronizadas de posição, fornecidas pelos provedores de sistemas de acompanhamento (*tracking*). Possui a capacidade de intercambiar informações por diferentes Estados (denominados Centros de Dados Regionais), em atividades relacionadas à Busca e Salvamento (SAR) e na identificação do tráfego marítimo de interesse.

[104] A IMO vem elaborando, há mais de uma década, um novo conjunto de normas de estabilidade intacta para embarcações, denominado "2ª Geração do Critério de Estabilidade

Considerando-se o conteúdo significativo de documentos produzido por Estados como o Japão (cerca de 60 documentos ao ano) e as capacidades institucional, acadêmica e técnica nacionais, verifica-se que a produção e a disseminação de conhecimento tecnológico, de modo consistente e contínuo, poderia representar uma forma de auxiliar o crescimento do *soft power* do País sobre uma Agência especializada da ONU que tem a tecnologia e a cooperação como molas propulsoras para o futuro sustentável do *shipping*.

A MB, nesse contexto, como pá da Tripla Hélice de relevante expressividade, reúne vasta possibilidade de contribuir, permanentemente, com documentação pautada em sólido conhecimento e aplicação de cunho prático, por meio de suas ICT, conforme já discutido.

Iniciativas dessa ordem certamente aufeririam maior expressividade ao País, no que se refere à capacidade de influenciar pelo *soft power*.

Ressalta-se, por parte do Brasil, que a inobservância dessas iniciativas pode vir a ocasionar o afastamento cada vez maior do concerto de Estados que reúnem condições para alavancar o futuro do *shipping*.

## 6 CONCLUSÃO

De todas as atividades comerciais utilizadas pelos Estados, releva a importância do *shipping*, por constituir atividade que transcende fronteiras e que é a base para o adequado funcionamento da economia global.

Por ultrapassar rigorismos físicos de delimitação entre Estados, as regulações para o comércio marítimo necessitam ser, permanentemente, atualizadas, segundo as melhores práticas de segurança, eficiência, eficácia e não agressão ao meio ambiente.

A viabilização de um *shipping* seguro é o objetivo principal dos Estados membros e organizações não estatais presentes na IMO. O comércio pelo modal marítimo, indispensável para um mundo globalizado, precisa ser economicamente viável e, tanto quanto possível, refratário a acidentes ou a interferências danosas sobre o meio ambiente.

Acidentes como o naufrágio do RMS *Titanic* e o derramamento de óleo do petroleiro *Torrey Canyon* estimularam os Estados a estabelecerem um fórum permanente para discussão destas questões de segurança, para o fomento da cooperação e para a adoção das melhores práticas no setor marítimo.

A IMO tem buscado, por meio de consistente compêndio de instrumentos, continuamente revisitados, os quesitos mais elevados relaciona-

Intacta". Natal e Brandão (2017) e Oliveira *et al* (2018), pontuam que a estabilidade intacta se refere à estabilidade de uma embarcação quando mantida a sua integridade física, isto é, sem admissão de água externa em seus compartimentos.

dos à segurança marítima, à prevenção e controle da poluição marinha por navios, e ao desempenho do elemento humano envolvido no *shipping*.

O estabelecimento desses padrões de excelência se faz consubstanciado por destacada pesquisa técnico-científica, desenvolvimento tecnológico, e inovação em materiais e em processos.

Provas incontestes desse desenvolvimento tecnológico são a realidade e a operação do MASS, ainda pendente, contudo, de regulação internacional; iniciativas associadas ao combate às emissões de gases causadores do efeito estufa por navios, como projetos de embarcações dotadas de elevado índice de eficiência energética, e pesquisa de novos tipos de combustíveis menos poluentes e menos agressivos à atmosfera; e o reconhecimento de novas soluções satelitais que promovam o aumento da segurança.

Nesse contexto inovativo, alguns atores se destacam no concerto da IMO por serem provedores de soluções tecnológicas relevantes ao setor marítimo internacional, como os EUA, a China, o Japão e a Noruega.

Ao passo que impulsionam o setor, estes Estados reforçam seu *soft power*, pela tecnologia, forma de poder predominante naquela Agência especializada da ONU.

Não obstante esses atores de relevância, observa-se um interesse cada vez maior, por outros Estados e organizações não governamentais, em participarem da governança da IMO, fato comprovado pelo quantitativo de postulantes às cadeiras do Conselho e à obtenção de *status* consultivo, na Organização.

O Brasil é Estado membro da IMO desde 1963, cinco anos após a adoção de sua Convenção, o que demonstra a importância que confere aos assuntos marítimos, primordiais para uma economia em crescimento.

Tal fato se traduz na importância e na dependência do *shipping* para escoar suas riquezas, baseadas em *commodities*, e para importar os insumos necessários ao desenvolvimento do País.

Em que pese o fato de o Brasil, atualmente, não contar com uma política de Estado atualizada para o setor marítimo, é relevante que esteja atento à sua evolução e que promova sua atualização no menor tempo possível, sob risco de perder o trilho do progresso, cada vez mais dinâmico.

E que canalize esforços oriundos da Tripla Hélice, sob coordenação da MB, para o aprimoramento do conhecimento e para a aplicação de tecnologias e inovações no setor marítimo, visto que a reduzida atuação do País pode representar potencial negativo de impacto à economia.

Dada a participação histórica da MB para o desenvolvimento nacional na área de CT&I, traduzida, no contexto deste Trabalho, no PNM e no PROSUB, reveste-se de extrema relevância a atuação de suas ICT também no sentido de prover contribuição significativa ao *shipping*, vez que a MB desempenha tarefas que vão além da defesa da Pátria, dentre elas, as atribuições relativas ao exercício da AMB.

Tais iniciativas das ICT da MB, aliadas à utilização dos ODS da Agenda 2030 como referenciais para a divulgação de ações em andamento, bem como à submissão de sólida documentação baseada em conhecimento, junto à IMO, são primordiais para que o Brasil esteja inserido no seleto grupo de Estados que orientam o futuro do setor marítimo, por ações de persuasão e de atração.

Ao término deste Trabalho, constata-se, finalmente, que a MB, gerenciadora do Brasil junto à IMO, reúne as condições necessárias para contribuir ainda mais com o *shipping*, por meio de aportes na área da tecnologia e inovação, que culminarão em maior projeção internacional do País no concerto da IMO, e, por conseguinte, no fortalecimento de seu *soft power*, fundamental para um Estado que depende do mar para sua prosperidade.

## REFERÊNCIAS

About CLIA. Disponível em: <https://cruising.org/en/>. Acesso dia 12 de Agosto de 2020.

About us. Disponível em: <http://www.cleanshipping.org/about/>. Acesso dia 12 de agosto de 2020.

A Inteligência Artificial, um novo objetivo para os Portos. Disponível em: <https://www.imam.com.br/logistica/noticias/3265-a-inteligencia-artificial-um-novo-objetivo- para-os-portos>. Acesso dia 11 de Agosto de 2020.

AMAZÔNIA BRASILEIRA – O QUE É? Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?=&t=o-que-e>. Acesso dia 06 de junho de 2020.

Autonomous passenger ferries: Congestion-buster or hype on the high seas? Disponível em: <https://www.smartcitiesworld.net/special-reports/special-reports/autonomous-passenger-ferries-congestion-buster-or-hype-on-the-high-seas>. Acesso dia 20 de junho de 2020.

Assuntos Militares. Emgepron apresenta na LAAD 2013 o sistema de integração de sensores de navegação CISNE. Disponível em: <https://www.assuntosmilitares.jor.br/2013/04/emgepron-apresenta-na-laad-2013-o.html>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

BALDWIN, David A. Economic statecraft. Princeton, NJ: Princeton University Press: 1985.

BARBOSA Jr, Ilques. No mar, a riqueza e o futuro das Nações. O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/economia-azul/noticias/no-mar-riqueza-e-o- futuro-das-nacoes>. Acesso dia 07 de março de 2020.

Bem-vindo à "Amazônia Azul". Disponível em: < https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/>. Acesso dia 09 de abril de 2020.

Brasil participa da 7ª Sessão do Subcomitê da Navegação, Comunicações e de Busca e Salvamento na IMO. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/noticias/brasil-participa-da-7a-sessao-do-subcomite-da-navegacao-comunicacoes-e-de-busca-e>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

BRASIL. ABDI. Indústria 4.0. Disponível em: <http://www.industria40.gov.br/>. Acesso dia 11 de Agosto de 2020.

. ANTAQ. Anuário Estatístico 2017. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp- content/uploads/2018/02/20180112_Anu%C3%A1rio_2017_v4-4-vers%C3%A3o-final.pdf>. Acesso dia 07 de junho de 2020.

. . Anuário Estatístico 2018. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp- content/uploads/2019/02/Anu%C3%A1rio-2018-Layout-4-3.pdf>. Acesso dia 07 de junho de 2020.

. . Anuário Estatístico 2019. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Anu%C3%A1rio-2019-vFinal-revisado.pdf>. Acesso dia 07 de junho de 2020.

. Atribui à Marinha do Brasil a Representação Permanente do Brasil junto à Organização Marítima Internacional e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2000/decreto-3402-4-abril-2000-372442- norma-pe.html>. Acesso dia 08 de abril de 2020.

. CCAIMO. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/solas>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

. . International Ship and Port Facility Security Code. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/international-ship-and-port-facility-security-code>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

. . MARPOL. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/marpol>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

. . Regimento Interno da CCA-IMO. Disponível em: <https://www.ccaimo.mar.mil.br/regimento-interno-da-cca-imo>. Acesso dia 06 de março de 2020.

. Centro de Análises de Sistemas Navais (CASNAV). Carta de serviços ao Cidadão. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/casnav/sites/www.marinha.mil.br.casnav/files/Carta%20de%20S ervi%C3%A7os_0.pdf>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR). SISTRAM (Sistema de Informações Sobre o Tráfego Marítimo). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/sistram>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP). Programa Nuclear da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ctmsp/programa-nuclear-da-marinha>. Acesso dia 24 de julho de 2020.

. Comissão Nacional ODS. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/relatorio-cnods-2017-18>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

. Diretoria de Portos e Costas – Normas da Autoridade Marítima para Embarcações empregadas na Navegação em Mar Aberto (NORMAM nº1). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/NORMAM- 01_DPC.Mod42.pdf>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

. . Normas da Autoridade Marítima para reconhecimento de Sociedades Classificadoras e Certificadoras (entidades especializadas) para atuarem em nome governo brasileiro. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/normam06_0.pdf> Acesso dia 20 de junho de 2020.

. Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha. Instituições Científicas, Tecnológicas e de Inovação (ICT) da Marinha. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/>. Acesso dia 24 de julho de 2020.

. Estado-Maior da Armada. Doutrina Militar Naval. EMA-305. Brasília, 2017.

. . Doutrina de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha. EMA-413. Brasília, 2016.

. . Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha. EMA-415. Brasília, 2017.

. . O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval. EMA-322. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema- 322.pdf>. Acesso dia: 05 de julho de 2020.

. . Plano Estratégico da Autoridade Marítima Brasileira para Implementação dos Instrumentos da Organização Marítima Internacional. EMA-140. Brasília, 2017.

. Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira. Programa de Pós-Graduação em Biotecnologia Marinha (Mestrado e Doutorado). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ieapm/programa-de-pos-graduacao>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Instituto de Pesquisas da Marinha. Missão. Áreas de atuação. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/ipqm/missao> Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Lei nº 10.973/2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm.. Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Lei nº 13.243/2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13243.htm>. Acesso dia 12 de agosto de 2020.

. Lei Complementar nº 97/1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso dia 11 de junho de 2020.

. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. O CNPq. Disponível em: <http://www.cnpq.br/web/guest/apresentacao_institucional/>. Acesso dia 24 de julho de 2020.

. Ministério da Defesa. Glossário das Forças Armadas. Disponível em: <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/141/1/MD35_G01.pdf>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

. Ministério da Economia. Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes. Disponível em: <http://www2.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>. Acesso dia 17 de julho de 2020.

. Ministério das Relações Exteriores. Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/135-agenda-de--desenvolvimento-pos- 2015>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

. Ministério do Meio Ambiente. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao- das-nacoes-unidas>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

. . Gerenciamento Costeiro.Disponível em: <https://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro?tmpl=component&print=1>. Acesso dia 11 de junho de 2020.

. . Pantanal. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/biomas/pantanal#:~:text=A%20sua%20%C3%A1rea%20aproximada%20%C3%A9,a%20bacia%20do%20Alto%20Paraguai.>. Acesso dia 06 de junho de 2020.

. . Protocolo de Quioto. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/protocolo-de-quioto.html>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

. Política Marítima Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm>. Acesso dia 07 de março de 2020.

. Política Naval. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/politica_naval/book.html>. Acesso dia 11 de junho de 2020.

. Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Apresentação. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/ppgem/?q=content/apresenta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso dia 17 de Agosto de 2020.

. . Área de Concentração e Linhas de Pesquisa. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/ppgem/?q=content/%C3%A1rea-de- concentra%C3%A7%C3%A3o-e-linhas-de-pesquisa>. Acesso dia 17 de Agosto de 2020.

. Prosub. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/node/813>. Acesso dia 24 de julho de 2020.

. Regulamenta, no âmbito do Ministério da Marinha, o art. 67 da Lei nº 7.501, de 27 de junho de 1986, com a redação dada pelo art. 13 da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre o regime jurídico dos auxiliares locais, estendido às Forças Armadas através do art. 14 da referida Lei nº 8.745/93. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1339.htm>. Acesso dia 04 de julho de 2020.

. SALVAMAR Brasil. LRIT (Sistema de Identificação e Acompanhamento de Navios a Longa Distância). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/lrit>. Acesso dia 18 de julho de 2020.

CAMPOS, Felipe A. O BRICS e sua influência na governança do Sistema Internacional. Disponível em:<https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/28202/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20de%20Mes trado%20-%20Felipe%20Amorim%20Campos-converted.pdf> Acesso dia 21 de junho de 2020.

COGONI, Ronaldo. O que diz a Lei de Moore? Disponível em: <https://tecnoblog.net/277370/o-que-diz-a-lei-de-moore/>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

Conflito de Letícia. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete- tematico/leticia-conflito-de>. Acesso dia 10 de abril de 2020.

Danish Shipping and the Sustainable Development Goals. Disponível em: <https://www.danishshipping.dk/politik/csr/verdensmal/download/Basic_Model_Linkarea_Li nk/1022/policy-paper_danish-shipping-and-the-sustainable--development-goals-june- 2018.pdf>. Acesso dia 18 de julho de 2020.

DataBank World Development Indicators. The World Bank. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.MKTP.CD&country=>. Acesso dia 25 de março de 2020.

DI SENA Jr, Roberto. Poder e interdependência: Perspectivas de análise das Relações Internacionais na Ótica de Robert O. Keohane e Joseph S. Nye. Disponível em: <http://xoomer.virgilio.it/leonildoc/curso/ri18.htm>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

Disruption ahead: Technology's impact on shipping industry. Disponível em:<https://safety4sea.com/cm-disruption-ahead-technologys-impact--on-shipping-industry/?cf_chl_jschl_tk=1cf72d5ca57892d88fda70a2a-3283864207c5420-1597193604-0-AWkQ2Rw2ZdlQQ7IZEDA-6Rko-9jydoNDBvUfGEmS2uvEaro_C4vXNymepbuF3BR0PYH6NTk0VOTxyN2p--5v1GTdKTpbDZ2z7-ZnDLRD7UUu2TGk2p5pri20U9-l0nIA6VWUxFhA-9WN9rGmvbX1svQKpn2Hh6X30hGob558rxQvXcisHEY2ScY4NmmKH S9fsSidpAWjfwrMllEF49Z1iBfY8MQzd_py8aYuBhNO-lxb6N- XUaP5w5pntYpn0P-zLqqAQ51-AdGfjhoTcM4Tqjjk3CUFkE3HTO3lBcQK1vxcw1klLU661U_UdVgrj-1D9Ps4s6uCf2XnfYn ABcgUXttq858XAaR0CQFVTSg9lJw7MY_G6>. Acesso dia 11 de Agosto de 2020.

DynamicSeparation of Cargos. Disponível em: <https://www.amsa.gov.au/vessels-operators/cargoes-and-dangerous-goods/dynamic-separation-cargoes#:~:text=Dynamic%20separation%20occurs%20during%20a,to%20vibration%20and%20vessel%20movement.&text=The%20result%20in%20more%20extreme,progressively%2 0listing%20to%20one%20side.> Acesso dia 22 de Agosto de 2020.

First autonomous cargo ship makes debut trip. Disponível em: <https://www.chinadaily.com.cn/a/201912/17/WS5df83230a310cf3e3557e8fe.html> A c e s s o dia 20 de junho de 2020.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8.ed. ver. e ampl. por Júnia L. França e Ana C. de Vasconcellos. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

GMDSS (Global Maritime Distress and Safety System). Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/salvamarbrasil/Sistema/gmdss>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

Global Integrated Shipping Information System. Disponível em: <https://medblueconomyplatform.org/vkc/kms/global-integrated-shipping-information-system-7c999e04d7/>. Acesso dia 20 de junho de 2020.

HARARI, Yuval N. Homo Deus: Uma Breve História do Amanhã. Editora Companhia das Letras: 2016.

HERNANDEZ, Louis Jr. Technology Outlook 2020: A New Breed Of Disruption. Disponível em: <https://chiefexecutive.net/technology-outlook-2020-a-new-breed-of-disruption/>. Acesso dia 11 de agosto de 2020.

HERZ, Mônica, HOFFMANN, Andrea R., TABAK, Jana. Organizações Internacionais: História e Práticas. São Paulo: Elsevier Editora, 2015. 237 p.

IMO is divided over GMDSS recognition of Iridium. Disponível em: <https://www.rivieramm.com/opinion/opinion/imo-is-divided-over-gmdss-recognition-of- iridium-25239>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). About IMO: Brief History of IMO. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>. Acesso dia 05 de março de 2020.

. Addressing Marine Plastic Litter from Ships – Action Plan Adopted. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/20-marinelitteractionmecp73.aspx>. Acesso dia 16 de abril de 2020.

. Autonomous Shipping. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Autonomous-shipping.aspx>. Acesso dia 07 de março de 2020.

. EEDI – Rational, Safe and Effective. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/GHG/Pages/EEDI.aspx>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

. Historic Background. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Historic%20Background%20GHG.aspx>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

. IMO and the Sustainable Development Goals. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/SustainableDevelopmentGoals.aspx>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

. IMO Goal-based standards. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Safety/SafetyTopics/Pages/Goal-BasedStandards.aspx#:~:text=IMO%20Goal%2Dbased%20standards&text=Goal%2Dbased%20standards%20(GBS),rules%20and%20standards%20for%20ships.&text=Broad%2C%20ov er%2Darching%20safety%2C,to%20meet%20during%20their%20lifecycle.>. Acesso dia 20 de junho de 2020.

. GloBallast Programme. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/SpecialProgrammesAndInitiatives/Pages/Glo Ballast.aspx>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

. Global regime to create much-needed safety standards for fishing vessels moves a significant step closer. Disponível em: <https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/25-Torremolinos- Conference.aspx>. Acesso dia 30 de junho de 2020.

. GloFouling Partnerships Project. Disponível em:<http://www.imo.org/en/OurWork/PartnershipsProjects/Pages/GloFouling-Project.aspx>. Acesso dia 20 de julho de 2020.

. IMO takes first steps to address autonomous ships. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/08-MSC-99-MASS- scoping.aspx> Acesso dia 20 de junho de 2020.

. IMO Secretary-General welcomes adoption of Sustainable Development Goals. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/41-SDGS.aspx>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

. Introduction to IMO. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

. List of Outputs for the 2020-2021 Biennium. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/strategy/Documents/A%2031-Res.1131%20-%20LIST%20OF%20OUTPUTS%20FOR%20THE%202020-2021%20BIENNIUM.pdf>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

. MemberStates, IGOs and NGOs. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/Default.aspx> Acesso dia 19 de junho de 2020.

. Particularly Sensitive Sea Areas. Disponível em: <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PSSAs/Pages/Default.aspx>. Acesso dia 26 de julho de 2020.

. Reducing Greenhouse Gas Emissions from Ships. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/Reducing-greenhouse-gas-emissions- from-ships.aspx>. Acesso dia 07 de março de 2020.

. Resolution A.1001(25). Disponível em: <http://www.imo.org/en/KnowledgeCentre/IndexofIMOResolutions/Assembly/Documents/A.1001(25).pdf>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

. Rules and Guidelines for Consultative Status of Non-governmental International Organizations with the International Maritime Organization. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Membership/Documents/RULES%20AND%20GUIDELINES%20FOR%20CONSULTATIVE%20STATUS%20-%20December%202019.pdf> Acesso dia 16 de abril de 2020.

. Structure of IMO. Disponível em: <http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>. Acesso dia 13 de abril de 2020.

. UN Agency launches New Global Project to tackle Maritime GHG Emissions. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/08-green-voyage- 2050.aspx>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

. Visions of the Future as Maritime Safety Committee celebrates 100th Session. Disponível em: <http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/22-MSC-100-special-session.aspx>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

International Mobile Satelitte Organization. IMSO Yesterday. Disponível em: <https://imso.org/imso-yesterday/>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

. IMSO to Begin Assessment of BMDSS. Disponível em: <https://imso.org/2020/01/27/imso-to-begin-assessment-of-bdmss/>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

MACHADO, Roberto L. O submarino nuclear brasileiro. 1.ed. Rio de Janeiro: 2010.

MARTINELLI, Caio B. O Jogo Tridimensional: o Hard Power, o Soft Power e a Interdependência Complexa, segundo Joseph Nye. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/06/5-Caio-Barbosa- Martinelli.pdf>. Acesso dia 20 de março de 2020.

MIGUEL, Vinicius Valentin Raduan. A perspectiva realista na teoria das relações internacionais. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/17929/a-perspectiva-realista-na- teoria-das-relacoes-internacionais>. Acesso dia 21 de junho de 2020.

Missões de Paz. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes- de-paz>. Acesso dia 10 de abril de 2020.

NATAL, Fernando Motta Pereira. BRANDÃO, Yan Barcelos. Estabilidade e suas complicações. Disponível em: <http://www.redebim.dphdm.mar.mil.br/vinculos/00001a/00001a8a.pdf>. Acesso dia 18 de julho de 2020.

NYE Jr, Joseph S. O Futuro de Poder. São Paulo: Benvirá, 2012. 333p.

. Soft Power. The Means to success in World Politics. Nova Iorque: Public Affairs, 2004. 191p.

OLIVEIRA, Mauro; SANTOS NEVES, Marcelo de Almeida; KASSAR, Bruno de Barros Mendes; COELHO, Luiz Cristovão Gomes; CASTILLO, Claudio Alexis Rodriguez; ESPERANÇA, Paulo de Tarso; MONTEIRO, Flavia; SANTIS, Rafael; POLO, Julio Cezar. A nova proposta da IMO para a avaliação da estabilidade de navios: Uma aplicação da 2ª Geração do Critério de Estabilidade Intacta. Disponível em: <https://proceedings.science/sobena- 2018/papers/a-nova-proposta-da-imo-para--a-avaliacao-da-estabilidade-de-navios%3A-uma- aplicacao-da-2%C2%AA-geracao-do-criterio-de-estabilida>. Acesso dia 18 de julho de 2020.

PECEQUILO, Cristina S. Política Internacional. 2ª Edição Atualizada. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012. 398p.

PERINI, Josué. Teoria da Interdependência e sua influência no Mundo Atual. Disponível em: <https://medium.com/@josueperini/teoria-da-interdepend%C3%AAncia-e-sua- influ%C3%AAncia-no-mundo-atual-9323aaa18668>. Acesso dia 21 de junho de 2020.

PRATES, Rodolfo C., PEREIRA, Heliara P. Análise dos fatores determinantes do comércio internacional brasileiro: uma análise do modelo gravitacional. Disponível em: <http://periodicos.uesc.br/index.php/reflexoeseconomicas/article/view/825>. Acesso dia 06 de junho de 2020.

PRESTES, Gabriel, XAVIER, Valdirene S, SEVERO, Eliana A., NEUMANN, Juliane L. Inovação no Brasil e sua Relação com a Tríplice Hélice Universidade. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/mostraucsppga/xviimostrappga/paper/viewFile/5066/1806>. Acesso dia 17 de agosto de 2020.

Risk Prevention and Maritime Security. African Maritime Safety & Security Agency (AMSSA). Disponível em: <http://www.amssa.net/intelligence/risk-prevention-and-maritime- security.aspx>. Acesso dia 15 de março de 2020.

Rolls-Royce and Finferries demonstrate world's first Fully Autonomous Ferry. Disponível em: <https://www.vesselfinder.com/news/14008-Rolls-Royce-and--Finferries-demonstrate-worlds- first-Fully-Autonomous-Ferry>. Acesso dia 20 de junho de 2020.

Science for a Sustainable Ocean. GESAMP. Disponível em: <http://www.gesamp.org/. Acesso dia 25 de julho de 2020.

Safe Shipping of Solid Bulk Cargoes. Disponível em: <https://www.nepia.com/2018-rt-classnk- safe-shipping-of-solid-bulk-cargoes-brochure>. Acesso dia 18 de julho de 2020.

Seatrade Maritime News. Disponível em: <https://www.seatrade- maritime.com/technology/chinas-first-autonomous-cargo-ship-makes-maiden-voyage>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

. NYK completes world's first autonomous ship trial voyage from China to Japan. Disponível em: <https://www.seatrade-maritime.com/asia/nyk-completes-world-s-first- autonomous-ship-trial-voyage-china-japan>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

Shipping and World Trade. International Chamber of Shipping (ICS). Disponível em: <https://www.ics-shipping.org/shipping-facts/shipping-and-world-trade>. Acesso dia 26 de março de 2020.

SILVA, Gilberto M da. Marinha Mercante Brasileira: Contribuição para o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Frevista.esg.br%2Findex.php%2Fre vistadaesg%-2Farticle%2Fdownload%2F269%2F239%2F&psig=AOvVaw1Fs9X0YSYpK_nC FF-bioUh4&ust=1595979029658000&source=images&cd=vfe&ved=0CAIQjRxqF-woTCJjX mLDL7uoCFQAAAAAdAAAAABAK. Acesso dia 27 de julho de 2020.

Sobre o Instituto Ethos. Disponível em: www.ethos.org.br/conteudo/conteudo/sobre-o- instituto//>. Acesso dia 16 de agosto de 2020.

SOUZA Jr, José M. O lugar das organizações internacionais no sistema internacional: ideias, governança e transnacionalismo. Conjuntura Global, vol. 5 n. 2, mai./ago., 2016. Disponível em:<https://www.google.com/search?q=governan%-C3%A7a+no+sistema+internacional&rlz= 1C1GCEB_enBR890BR890&oq=governan%C3%A7a+no+sistema+internacional&aqs=chrome..69i57.5967j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

Sustainable maritime development Saudi Arabia's priority shared with IMO member states. Disponível em: <https://saudigazette.com.sa/article/581916>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

SVAN – Safer Vessel with Autonomous Navigation. Disponível em: <https://breakingwaves.fi/wp-content/uploads/2019/06/SVAN-presentation.pdf>. Acesso dia 20 de junho de 2020.

The Ocean Economy in 2030. OCDE. Disponível em: <https://read.oecd- ilibrary.org/economics/the-ocean-economy-in-2030_9789264251724-en#page1>. Acesso dia 06 de junho de 2020.

. The Ocean as a Sustainable Source of Economic Growth. Disponível em: <https://www.oecd.org/sti/futures/Policy-Note-Ocean-Economy.pdf> Acesso dia 20 de junho de 2020.

The Role of IMO for the Eradication of IUU Fishing. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/307921311_The_Role_of_IMO_for_the_Eradicati on_of_IUU_Fishing>. Acesso dia 16 de abril de 2020.

Torrey Canyon, United Kingdom, 1967. ITOPF. Disponível em: <https://www.itopf.org/in- action/case-studies/case-study/torrey-canyon-united-kingdom-1967/>. Acesso dia 11 de abril de 2020.

Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso dia 20 de abril de 2020.

United Nations. Sustainable Development Goal 13. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg13>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

Vale. Quem somos. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/Paginas/default.aspx>. Acesso dia 25 de julho de 2020.

What is Ship Energy Efficiency Management Plan? Disponível em: <https://www.marineinsight.com/maritime-law/what-is-ship-energy-efficiency-management-plan/>. Acesso dia 19 de abril de 2020.

WMU Mission & Vision. Disponível em: <https://www.wmu.se/about/mission--vision- statement>. Acesso dia 05 de julho de 2020.

# ANEXO A – Extrato da Lista de Resultados Esperados (Outputs) para o Biênio 2020-2121



Annex

**LIST OF OUPUTS FOR THE 2020-2021 BIENNIUM**

| Reference to SD, if applicable | Output number | Description | Target completion year | Parent organ(s) | Associated organ(s) | Coordinating organ(s) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Reference to SD, if applicable** | **Output number** | **Description** | **Target completion year** | **Parent organ(s)** | **Associated organ(s)** | **Coordinating organ(s)** |
| SD 2 Integrate new and advancing technologies in the regulatory framework | 2.7 | Regulatory scoping exercise for the use of maritime autonomous surface ships (MASS) | 2020 | MSC | FAL | |
| | 2.20 | Regulatory scoping exercise and gap analysis of conventions emanating from the Legal Committee with respect to maritime autonomous surface ships (MASS) | 2022 | LEG | | |

Extrato da Lista de Resultados Esperados (*Outputs*) para o Biênio 2020-2021.
Fonte: Sítio de documentos da IMO (IMODOCS), com dados compilados pelo autor.

# LIDERANÇA NA MB:

## A IMPORTÂNCIA DA MERITOCRACIA COMO FERRAMENTA DE LIDERANÇA NO CFN

*Alexandre Vasconcelos Tonini*

## RESUMO

Este estudo objetiva compreender se a meritocracia deve ou não se constituir em instrumento de liderança na condução de militares do Corpo de Fuzileiros Navais. Justifica-se a questão diante da percepção de desmotivação de militares da Marinha do Brasil. Existe, por parte de alguns, a compreensão de que os esforços não são devidamente reconhecidos por líderes no dia a dia, assim como em processos de avaliação e seleção ao longo de suas carreiras, provocando descrença em critérios meritocráticos e, em última instância, comprometendo a imprescindível relação de confiança entre líderes e liderados. Por isso, entender integralmente o conceito de meritocracia possibilitará o estabelecimento de possível conexão entre essa definição e as práticas de liderança eficaz. O estudo dessa correlação poderá funcionar como um catalisador para mudanças, ao promover reflexões e posicionamento crítico sobre a essencial relação entre líderes e liderados, assim como aprofundar a compreensão de líderes em relação a desempenho, motivação e bem-estar de liderados. O estudo fundamentou-se, para isso, em pesquisa quali- quantitativa, balizada, ainda, por revisão bibliográfica vinculada ao tema e análise de conteúdo de questionários semiestruturados, dirigidos a Comandantes de Organizações Militares do Corpo de Fuzileiros Navais, justamente com o objetivo de aferir a importância da meritocracia em práticas de liderança. O recorte temporal da pesquisa enfatizou o período das duas últimas décadas do século XX aos dias de hoje, tendo em vista que os princípios iniciais de importantes abordagens teóricas sobre liderança mantiveram, nesse período, a recorrência e a atualidade do debate sobre o tema. Priorizou-se, para a leitura de dados, a técnica de análise de conteúdo que, por sua vez, auxiliou pesquisar, refletir e discutir as respostas às perguntas abertas presentes no questionário respectivo. O estudo suscitou discussão referente à normatização e instrumentalização da meritocracia no CFN, a inclusão do tema em documentos e currículos de cursos, a premência em desenvolver um sistema de avaliação de pessoal que vise inibir a falta de padronização, bem como realizar esforços no sentido de conscientizar os líderes do CFN em relação à relevância do *feedback*, em especial em processos de avaliação de desempenho, até que essa prática esteja consagrada na sua cultura organizacional.

**Palavras-chave:** Meritocracia. Liderança. Motivação. Corpo de Fuzileiros Navais. Valores. Cultura Organizacional.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Espaço Semântico do Mérito 223
Figura 2 - Níveis de Cultura 231
Figura 3 - A Transformação da Natureza das Relações de Trabalho conforme o Sistema de Produção 237
Figura 4 - Dois Estilos de Liderança 242
Figura 5 - *Grid* Gerencial 244
Figura 6 - Estágios de Maturidade 246
Figura 7 - O Modelo do Caminho Objetivo 248
Figura 8 - Pirâmide de Maslow 250
Figura 9 - O Processo de Geração da Cultura a partir dos Valores e a Influência da Cul-tura na Formação de Valores 258
Figura 10 - O Processo de Sinergia entre Liderança e Gestão 259
Figura 11 - Correlação entre o Desempenho e os Estágios Culturais das Organizações 260
Figura 12 - Rosa das Virtudes 267
Figura 13 - Cultura da Marca 272

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BONO - Boletim de Ordens e Notícias
CACEMSO - Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais
C-ApACFN - Curso de Aperfeiçoamento Avançado para Oficiais do
CFN C-EMOS - Curso de Estado - Maior para Oficiais Superiores
C-Espc-SG - Cursos de Especialização para Sargentos
C-Esp-SOMor - Curso de Preparação para Suboficial MOR
CFN - Corpo de Fuzileiros Navais
CIAMPA - Centro de Instrução Almirante Milciades Portela Alves
CIASC - Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo
CM - Comandante da Marinha
CN - Colégio Naval
CPO - Comissão de Promoção de Oficiais
DGPM - Diretoria Geral de Pessoal da Marinha
ECD - Escalas de Comando e Direção
EMA - Estado-Maior da Armada
EN - Escola Naval
END - Estratégia Nacional de Defesa
E-PrepFutCOMFN - Estágio de Preparação para Futuros Comandantes de OM do CFN FT - Força de Trabalho
GLO - Garantia da Lei e da Ordem
GT - Grupo-Tarefa
IDP - Índice de Distância de Poder
QAM - Quadros de Acesso por Merecimento
MB - Marinha do Brasil
MD - Ministério da Defesa
MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti
MUP - Mapa Único de Pontuação
OA - Oficiais-Alunos
OEA - Organização dos Estados Americanos
OM - Organização Militar
OMP - Operações de Manutenção da Paz
ONU - Organização das Nações Unidas
ORCOM - Orientações do Comandante da Marinha
PCOM - Plano de Carreira de Oficiais da Marinha
PL - Projeto de Lei
PODERH-CFN - Programa de Otimização de Desempenho e Emprego de Recursos Humanos do Corpo de Fuzileiros Navais
RM2 - Serviço Militar Voluntário de Oficiais
SEN - Sistema de Ensino Naval
SPSMFA - Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas
UNIFIL - Força Interina das Nações Unidas no Líbano
VUCA - *Volatility, Uncertaint, Complexity, Ambiguity*

# INTRODUÇÃO

Meritocracia é uma palavra largamente empregada na sociedade brasileira, mas na verdade ainda pouco conhecida na sua essência e no seu real significado.

O termo meritocracia foi criado pelo sociólogo, político e ativista social britânico Michael Young, no livro *The Rise of the Meritocracy*, lançado em 1958. Nessa obra, o autor faz uma sátira sobre supostas transformações sociais na Inglaterra, no período imaginário de 1870 a 2033, em que o mérito, medido pelo esforço individual, era o critério para o ingresso e desenvolvimento de pessoas em uma carreira promissora numa Inglaterra renovada. O conceito de meritocracia, segundo Young (1958), seria a junção das palavras mérito e aristocracia. Ou seja, um conceito com viés negativo, no qual a meritocracia seria responsável pela manutenção do poder devido ao surgimento de uma nova forma de nepotismo, o meritocrático. Ao contrário do que o autor imaginava, no entanto, o termo meritocracia foi percebido pela sociedade como algo positivo, um ideal abstrato e não algo a ser rejeitado. Sendo assim, a compreensão de uma sociedade justa seria aquela na qual a meritocracia adotaria o desempenho individual como parâmetro a ser utilizado para definir posições que pessoas ocupariam e as respectivas recompensas que receberiam.

No contexto da sociedade brasileira, marcada por profundas desigualdades sociais, o nepotismo meritocrático parece ser um problema somente quando o favorecido, sabidamente, não possui as qualificações necessárias para exercer o cargo que ocupa (ASSIS, 2014). Diante disso, Castilla e Benard (2010) suscitam uma questão, que, para os autores, ainda está sem resposta: se as desigualdades continuam existindo apesar do empenho em viabilizar a meritocracia ou se existem justamente em consequência da própria meritocracia. Segundo Assis (2014, p. 34), esse impasse faz surgir uma outra questão: "se a meritocracia pode ser considerada igualitária e justa e, ao mesmo tempo injusta, mas desejável".

Já no ambiente organizacional brasileiro, por sua vez, percebe-se a meritocracia como dispositivo efetivo a fim de motivar funcionários e utilizado, ainda, no combate ao uso dos famigerados critérios não meritocráticos (ASSIS, 2014). Nesse sentido, revela-se a importância de investigar qual seria a forma adequada de fazer com que esse conceito se torne parte do cotidiano de uma organização. Logo, emerge o questionamento: no contexto de organizações brasileiras, de que maneira incorporar o valor declarado de meritocracia na cultura organizacional? Eis que surge a liderança baseada em valores que, por ser assim, se mostra capaz de orientar a consolidação desse desafio.

Os líderes que agem alicerçados em valores são protagonistas na sedimentação de valores declarados por determinada instituição em sua cultura organizacional. Dois pilares são fundamentais durante esse pro-

cesso: a ética e a ação baseada em valores. Esses são os fatores que diferenciam as grandes organizações daquelas consideradas medianas. A liderança baseada em valores é o caminho para estabelecer vínculos entre líderes e liderados. Essa conexão seria capaz de solucionar aspectos vinculados à cooperação e confiança tão necessários a ações em cenários complexos e imprevisíveis (MIGUELES; ZANINI, 2009).

A liderança vem, cada vez mais, sendo exercida com base em persuasão e em consenso de grupo em detrimento de práticas coercitivas. Os líderes, ao priorizarem essas práticas, estão constantemente em busca de ferramentas que possam contribuir no processo de influenciar e motivar os liderados.

Nesse sentido, a Doutrina de Liderança da Marinha, EMA-137, estimula os líderes Navais, em todos os níveis, direta, organizacional e estratégica, a conhecer bem os subordinados e zelar pelo bem-estar deles. "Para que possa empregar seus homens com maior eficiência, o líder deve observá-los frequentemente, familiarizar-se com eles, compreender lhes a personalidade e compartilhar suas alegrias e tristezas." (BRASIL, 2013, p. 7-3).

Percebe-se, entretanto, a desmotivação de alguns militares na Marinha do Brasil (MB) por acreditarem que os esforços empreendidos não são devidamente reconhecidos pelos líderes no dia a dia, como também em processos de avaliação e seleção ao longo de suas carreiras. Essa realidade provoca descrença na existência de critérios meritocráticos e, em última instância, compromete a inarredável relação de confiança entre líderes e liderados. Respaldado nessa percepção, decidiu-se delimitar como objeto de estudo, dentro da Marinha do Brasil, o sistema Corpo de Fuzileiros Navais (CFN). Devido, entretanto, ao fato de o CFN ser uma parcela intrínseca da MB, serão contemplados alguns aspectos da MB que, devido à abrangência indissociável, encontram ampla aderência com o sistema em estudo.

Reitere-se, pois, que, nesse momento, a meritocracia apresenta-se como possível solução para a desmotivação destacada há pouco. O entendimento integral desse conceito por parte dos líderes do CFN permitiria que eles atuassem, na relação direta com os liderados, alicerçados na percepção de que existe verdadeira e legítima preocupação institucional com a motivação e o bem-estar de cada um dos integrantes, corroborando, assim, com o mais importante programa estratégico da MB[1], "Pessoal: Nosso maior patrimônio". A meritocracia poderia funcionar como um ca-

[1] A MB organiza as suas necessidades em Programas Estratégicos. Tal sistemática está alinha às melhores práticas de governança e gestão de recursos públicos, contribuindo com a eficiência do investimento estatal e o desenvolvimento da área de defesa. Nesse sentido sete Programas Estratégicos da MB foram concebidos: 1- Pessoal: Nosso maior patrimônio, que busca aperfeiçoar os sistemas e procedimentos relacionados à gestão de pessoal; 2- Programa Nuclear da Marinha; 3- Construção do Núcleo do Poder Naval; 4- Obtenção da Capacidade Operacional Plena; 5- Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul; 6- Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para Meios Operativos; e 7- Mentalidade Marítima (BRASIL, 2020c).

talisador para mudanças, ao promover reflexão acerca da indispensável relação entre líderes e liderados. Essa possível solução, por sua vez, definiu o propósito do presente trabalho, qual seja, verificar se a meritocracia deve ou não ser ferramenta de liderança na condução de militares do Corpo de Fuzileiros Navais.

Este trabalho se caracteriza por utilizar como metodologia a pesquisa quali- quantitativa, fundamentada por revisão bibliográfica de fontes primárias e secundárias vinculadas aos temas do estudo e, ainda, por análise de conteúdo por meio de questionário, um dos meios mais eficazes para testar de forma precisa as questões levantadas. Aplicou-se, para isso, questionário semiestruturado[2] a Comandantes de Organizações Militares do CFN, até o posto de Contra-Almirante, com o objetivo de perceber a importância da meritocracia nas práticas de liderança no Corpo de Fuzileiros Navais.

O critério temporal dessa pesquisa enfatizou a segunda metade do século XX aos dias de hoje, tendo em vista que os marcos iniciais de importantes abordagens teóricas sobre liderança, que impulsionaram os estudos e mantiveram a atualidade do debate sobre o tema, aconteceram no final do século passado. Não obstante, alusões a outras épocas também foram incluídas com o intuito de enriquecer o contexto histórico da temática deste trabalho.

O segundo capítulo apresentará uma definição conceitual de meritocracia, levando em consideração os aspectos positivos e negativos, possibilitando entendimento amplo do termo. Ainda neste capítulo, será feita uma contextualização desse conceito na sociedade brasileira, assim como no ambiente organizacional. Além disso, será estabelecida a conexão da meritocracia com a liderança.

O terceiro capítulo será dedicado à evolução das teorias de liderança e identificará as teorias que servirão de base para este estudo, tendo como fio condutor as teorias de liderança baseada em valores. A motivação, por ser considerada indissociável da liderança, também será devidamente tratada no capítulo.

Já no quarto capítulo, será feita uma contextualização e descrição do Corpo de Fuzileiros Navais, instituição a que se refere o estudo, tendo como ponto central a cultura organizacional.

No quinto capítulo, por intermédio de uma pesquisa descritiva, será feita a interpretação dos dados do questionário semiestruturado com o objetivo de identificar a visão de Comandantes de OM do CFN no que diz respeito à liderança, meritocracia e à relação entre elas. Serão formuladas, ainda, sugestões em relação à aplicação da meritocracia no CFN.

[2] Um questionário semiestruturado apresenta questões abertas, ou seja, em que o entrevistado pode responder livremente e, também, questões fechadas, aquelas que apresentam respostas pré-definidas (GUERRA, 2006).

Será apresentada, por fim, a conclusão com o propósito de alcançar o objetivo da tese de verificar se a meritocracia deve ou não ser uma ferramenta de liderança na condução de militares do Corpo de Fuzileiros Navais. Essa narrativa será fundamentada na conjunção da estrutura teórica da meritocracia e da liderança com a cultura organizacional e a experiência profissional dos líderes do CFN.

# 2 MERITOCRACIA

## 2.1 Origem da Meritocracia

Apesar do termo meritocracia ter sido cunhado, em 1958, pelo sociólogo britânico Michael Young, esse conceito tem sido objeto de interesse da humanidade em várias culturas, desde o início da Era Cristã. O intelectual, jurista e economista alemão Max Weber, considerado um dos fundadores da sociologia, ao ilustrar o seu pensamento da interdependência entre religião e capitalismo, costumava citar a "Parábola dos Talentos[3]". Essa Parábola fala de um senhor que, tendo de ausentar-se por um bom tempo, chamou os três empregados e confiou, a cada um, certa quantidade de "talentos[4]" e, ao retornar, diferenciou-os pelo resultado, elogiando e recompensando os dois que haviam tido um bom desempenho, ou seja, reconheceu o mérito individual, e despediu aquele que não havia se esforçado para multiplicar o recurso recebido. Além disso, no início do século XX, Weber, em seus manuscritos sobre sociologia da religião, criticava a discriminação que não permitia a seleção de judeus para universidades. No seu entendimento, a sociedade teria prejuízos pelo fato de ignorar o mérito de judeus e de outras etnias devido ao preconceito de atributos hereditários (CHAVES, 2017).

No Brasil, a cultura meritocrática vem sendo delineada com clareza desde a primeira Constituição, outorgada em 25 de março de 1824. O artigo 179, item XIV, previa que os talentos ou virtudes, sem outra diferença, seriam os únicos critérios válidos para que todo cidadão pudesse ser admitido em cargos públicos civis, políticos ou militares. Portanto, esses cargos não eram ocupados por nomeações nepóticas ou fisiológicas. A Constituição promulgada em 24 de fevereiro de 1891, por sua vez, reitera o direito de livre acesso de todos os brasileiros aos cargos públicos civis e militares, observadas as condições de capacidade especial exigidas pela lei. Já a promulgação da Constituição, em 16 julho de 1934, apesar de reafirmar o direito de livre acesso, estabelece que não haveria mais distinções de sexo e estado civil, presentes nas legislações anteriores.

[3] Mateus 25:14-30. Disponível em: https://www.churchofjesuschrist.org/bible-videos/videos/the-parable-of-the-talents?lang=por. Acesso em: 10 jul. 2020.

[4] Moeda antiga da Grécia e de Roma.

Nesse mesmo sentido, as demais constituições – 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988 – apesar de não fazerem referência explícita à capacidade individual no sentido anterior de talentos e virtudes, deixam implícito, por meio do anonimato e da impessoalidade, que a seleção seria baseada no mérito individual, pois não levam em consideração os atributos sociais como status, poder político e econômico, relações consanguíneas e pessoais (BARBOSA, 2001).

Na Marinha do Brasil, apesar de a meritocracia estar sendo praticada instintivamente há muito tempo, foi amplamente ressaltada em 2019, quando foi, formalmente, definida e citada em diversos documentos dentre os quais destacam-se:

– o BONO Geral nº 035, de 15 de janeiro de 2019, Comandante da Marinha (CM); o BONO Especial nº 101, de 5 de fevereiro de 2019, da Comissão de Promoção de Oficiais (CPO); e o BONO Especial nº 221, de 21 de março de 2019, da CPO, que versam sobre o aprimoramento em todos os processos seletivos conduzidos pela CPO como: os de promoção, Quadros de Acesso por Merecimento (QAM), e os de comando e direção, Escalas de Comando e Direção (ECD). Esses aprimoramentos foram baseados em meritocracia, visando à sua valorização dentro da MB, utilizando-a como critério objetivo de seleção;

– Memorando nº 01/2019 do Diretor-Geral do Pessoal da Marinha, de 18 de fevereiro de 2019, que trata, em consonância com as práticas de meritocracia atualmente vigentes na MB, da valorização de Oficiais servindo em Organizações Militares (OM) do Sistema de Ensino Naval (SEN).

– o BONO Especial nº 145, de 21 de fevereiro de 2019, da Diretoria-Geral do Pessoal da Marinha (DGPM), que trata do uso de meritocracia nos Cursos de Aperfeiçoamento e Cursos de Aperfeiçoamento Avançado e ressalta que, no contexto acadêmico, a meritocracia premia os resultados alcançados por Oficiais-Alunos (OA), valorizando o esforço e a dedicação como forma de incentivar o contínuo aperfeiçoamento profissional em busca de excelência pessoal;

– o BONO Especial nº 035, de 27 de maio de 2019, do CM, que versa sobre a Reestruturação da Carreira e a Reforma do Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas (SPSMFA), cita o estudo realizado pelas três Forças, em coordenação com o Ministério da Defesa (MD), fruto do qual decorreu o Projeto de Lei (PL) nº 1.654/2019. Na MB foi criado um Grupo-Tarefa (GT) multissetorial intitulado "Nosso barco, nossa alma", com o intuito de salientar quatro premissas básicas dentre as quais destaca-se a valorização da meritocracia, independentemente de níveis hierárquicos;

– o BONO Geral nº 469, de 7 de junho de 2019, DGPM, referente ao Plano de Carreira de Oficiais da Marinha (PCOM), que publica a aprovação, por meio da Portaria nº 148/MB, de 24 maio de 2019, da nova revisão do PCOM, realçando a inclusão do conceito de Meritocracia como forma de reconhecimento e valorização da Força de Trabalho (FT);

– o BONO Especial nº 478, de 10 de junho de 2019, do CM que publicou a Ordem do Dia do Comandante da Marinha, também por ocasião do Aniversário da Batalha Naval do Riachuelo, destaca que a "Marinha continua valorizando a meritocracia, independente dos níveis hierárquicos, como uma importante ferramenta na busca de uma adequada capacitação do nosso pessoal." Salientou-se ainda que a MB terá uma tripulação "motivada pelo reconhecimento da meritocracia" (BRASIL, 2019c); e

– o BONO Especial nº 479, de 10 de junho de 2019, do CM, que publicou a Mensagem do Senhor Presidente da República, por ocasião da comemoração do 154º Aniversário da Batalha Naval do Riachuelo, destaca que a MB "vem valorizando o seu capital humano, no qual tem investido continuamente para sua capacitação, **adotando critérios que privilegiam, sobretudo, o mérito**" (BRASIL, 2019d, grifo nosso).

## 2.2 Conceito de meritocracia

Ao analisar a origem etimológica da palavra meritocracia constata-se que ela é composta de dois termos: o latim "mereo", que significa ser digno, merecer; e o grego antigo "krátos", que significa força, poder. Trata- se, portanto, de uma palavra de origem híbrida, pois combina elementos linguísticos provenientes de duas raízes distintas, que estabelece uma ligação direta entre as palavras mérito e poder[5]. Logo, o significado literal de **meritocracia seria o poder do mérito** que se aproxima do conceito de aristocracia de Platão no seu livro A República.

O termo meritocracia, no entanto, é polissêmico pois as palavras mérito e poder têm diversos significados, o que permite margem a interpretações distintas. De acordo com Barbosa (2001), o dicionário Aurélio, o maior e mais popular da língua portuguesa do Brasil, em sua versão mais recente, ainda não traz um significado para o termo em estudo. Por conta dessa aparente dificuldade de chegar a uma definição precisa e harmoniosa, Arrow, Bowles e Durlauf (2000) afirmam que a meritocracia pode ter muitas virtudes, mas a clareza não é uma delas.

Segundo Barbosa,

> Poderíamos defini-la, no nível ideológico, como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais. A meritocracia pode ser interpretada a partir de duas dimensões: uma negativa e outra positiva (BARBOSA, 2001, p. 22).

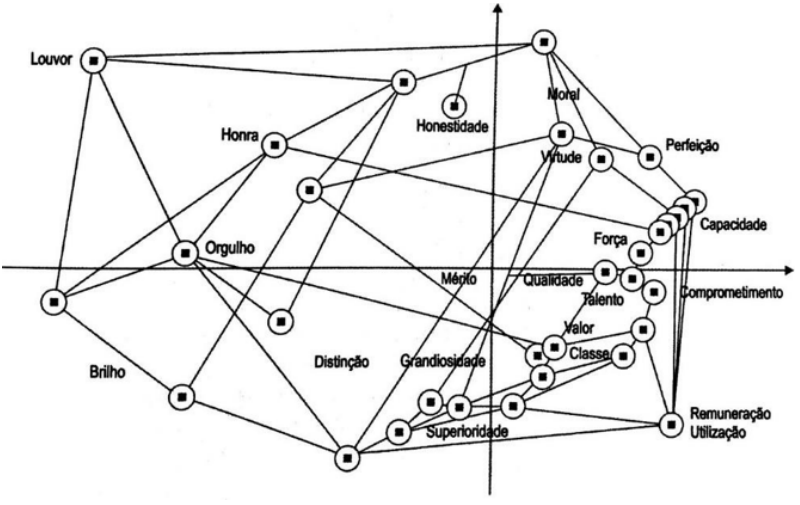
[5] Disponível em: https://origemdapalavra.com.br. Acesso em: 15 jul. 2020.

Chaves (2017) apresenta a compreensão do professor e consultor de gestão, Vicente Falconi, que define meritocracia como sendo "a prática da ética no trabalho, que privilegia e promove os melhores, independentemente de raça, credo, ideologia, relacionamento familiar ou amizade. A organização precisa ser coerente e dar a todos a mesma oportunidade." (FALCONI *apud* CHAVES, 2017, p. 17). Afirma, ainda, haver consenso de que a meritocracia se concretiza quando o mérito individual é o elemento responsável para a projeção social, o crescimento, o reconhecimento e as promoções.

Assis (2014), por sua vez, estabelece conexão da compreensão de meritocracia com o entendimento do papel, abrangência, estratégia e limitações de processos de gestão de pessoas, gestão de capital humano ou gestão de recursos humanos de uma organização. A meritocracia incorpora, ou pode incorporar, dimensões práticas no âmbito de uma organização quando vinculada à gestão de negócios por intermédio de estratégias de gestão, programas ou ações isoladas (ASSIS, 2014).

O conceito de meritocracia é mais amplo do que o termo consegue expressar, pois as implicações de caráter sociológico e psicológico coexistentes na sua essência somente se manifestam durante a sua aplicação. Diversos elementos se correlacionam e precisam ser harmonizados a fim de que cumpram a função de conectar o mérito ao desempenho individual, de acordo com o gráfico abaixo, disponibilizado no Espaço Semântico do Mérito do Dicionário de Sinônimos da L'Université de Caen (2008 *apud* CHAVES, 2017, p. 21).

FIGURA 1 – Espaço Semântico do Mérito.




Fonte: (L'Université..., 2008 *apud* CHAVES, 2017, p. 21).

Ao se analisar a figura 1, se observa o quanto a meritocracia é complexa. A miscelânea de valores e comportamentos, desempenho, expectativas, competências, características pessoais, entre outros, dificultam a compreensão entre aqueles que julgam o mérito e atribuem as consequências, assim como aqueles que são avaliados. Compreender essa complexidade permite o estabelecimento das competências e critérios de escolha, a comunicação e o treinamento dos funcionários, impedindo que questões emocionais e valores pessoais inviabilizem a meritocracia.

Na Marinha do Brasil (MB), a meritocracia é definida como um conjunto composto por dois sistemas: o **Sistema de Avaliação** da proficiência, produtividade e comprometimento de cada integrante da Força de Trabalho (FT); e o **Sistema de Distribuição de Pessoal**, com seus processos de seleção para as diversas designações de cargos e funções. Esse sistema conjunto também se baseia no mérito individual em função de desempenhos acadêmico, operativo, técnico e administrativo, com o propósito de reconhecer e valorizar o pessoal de forma justa e transparente, incentivando o contínuo aperfeiçoamento profissional, em busca da excelência individual e da eficiência da Instituição (BRASIL, 2019b).

## 2.3 Dilemas, paradoxos e desafios da meritocracia

A meritocracia provoca o surgimento de dilemas e paradoxos que são responsáveis por colocá-la em extremos opostos. De um lado como um instrumento tradicional de luta contra a discriminação social e, de outro, como um critério de discriminação social (BARBOSA, 2001). Ou seja, a meritocracia pode ser valorizada como um princípio de justiça social por alguns e, por outros, ser criticada como ideologia voltada para a manutenção de um sistema político desigual.

Em relação ao viés negativo, Max Weber alertava para o novo tipo de aristocracia que surgia em sociedades modernas, a aristocracia dos diplomas, fenômeno social latente na sociedade japonesa, conhecido como *degreeocracy*. Acredita-se na tese de que há diferença crucial entre as sociedades tradicionais e as modernas, pois nessas últimas não se produzem as antigas aristocracias hereditárias, ou seja, nas sociedades modernas as pessoas com melhores desempenhos são recompensadas, porém essas recompensas não são transmitidas aos descendentes (BARBOSA, 2001).

A falta de atenção com os menos favorecidos, contudo, pode ser onerosa para uma sociedade e tornar real a distopia apresentada por Young, pois essa realidade contribuiria para o surgimento de uma nova forma de nepotismo em consequência da conjugação de critérios de nascimento com os de mérito, o nepotismo meritocrático. Com isso, o sucesso de descendentes, que além dos genes possuem as qualificações necessárias

às posições que ocupam, seria legitimado pela anuência a modernos critérios democráticos (ASSIS, 2014).

A meritocracia apresenta duas grandes temáticas: a igualdade de condições e a avaliação de desempenho. Segundo Barbosa, a meritocracia deve assegurar a igualdade de condições para a competição, assim como estabelecer processos de avaliação que propiciem a identificação precisa de hierarquias de desempenho. Emergem, então, duas questões fundamentais de ordem prática: Como garantir que todos tenham igualdades de condições para competir? E como garantir que os processos avaliativos sejam os mais objetivos possíveis, mensurando com precisão o desempenho individual, sem distorções decorrentes de interesses particulares ou de subjetividades do avaliador? (BARBOSA, 2001).

A primeira questão está essencialmente ligada à noção de justiça social, que consiste no compromisso do Estado e de instituições não governamentais em buscar mecanismos para compensar as desigualdades sociais geradas por problemas de ordem econômica e/ou de ordem social. Rawls (2000), nos seus estudos teóricos sobre o assunto, estabeleceu três pontos que deveriam ser respeitados com o propósito de alcançar os princípios de justiça e equidade: a garantia das liberdades fundamentais para todos; a igualdade de oportunidades; e a manutenção de desigualdades apenas para favorecer os mais desfavorecidos. Ao se analisar a questão nesse contexto, pode-se entender que não seria correto falar em meritocracia num país profundamente desigual antes de que houvesse um investimento maciço em políticas de justiça social. Golda Meir, fundadora e Primeira-ministra do Estado de Israel, refletindo sobre o tema, afirmou: "Eu pensava antes, a cada um de acordo com a sua capacidade, mas, hoje, eu penso diferente, a cada um conforme as suas necessidades" (MEIR, 2020 *apud* BUONANI, 2020).

A ausência de justiça social se constitui num dos vieses mais críticos do ideal meritocrático, pois, nesse caso, segundo Barbosa, os sistemas meritocráticos seriam responsáveis por acentuar as desigualdades de base. Ela sugere, portanto, atenção especial ao sistema educacional, no qual o Estado deve garantir que todos cidadãos tenham acesso a ensino de qualidade. Essa é uma das grandes discussões da sociedade brasileira em relação à meritocracia, uma vez que o sistema educacional do país não propicia, inicialmente, igualdade de condições a todos os cidadãos. Essa realidade fica comprovada quando se constata a reduzida parcela de indivíduos pertencentes a grupos minoritários que conseguem ingressar nas melhores universidades do Brasil, em que pese o sistema de cota vigente (BARBOSA, 2001).

Na opinião de Barbosa (2001), a igualdade de oportunidades ocorrerá quando o sistema for democrático, ou seja, aberto a todos, independentemente de origem de cada um. Para tanto, a meritocracia rejeita qualquer tipo de privilégio hereditário e pressupõe que o talento é aleatoriamente distribuído entre os indivíduos, que possuem diferenças inatas. Em

oposição, Bell (1974) cita a impossibilidade de existência de meritocracia pura, quando utiliza a expressão "loteria genética", que seria a condição natural das pessoas que nascem em lares privilegiados, sendo beneficiadas desde o início de suas vidas, fazendo com que o indivíduo tenha posições herdadas e não conquistadas.

Assis (2014) destaca a origem de indivíduos e as diferenças sociais como um dos grandes desafios das sociedades democráticas desde o final do século XIX. Esses aspectos não permitiriam, por exemplo, a meritocracia plenamente legitimada como parte integrante de suas normas e valores. Além disso, Bellow (2003), apoiado na sociobiologia, apresenta o DNA da espécie animal como um obstáculo à meritocracia, indicando o impulso natural do ser humano de favorecer familiares. Nesse sentido, Assis (2014) sugere que impulsos naturais destruiriam a igualdade de oportunidades, reforçando aspectos não meritocráticos como: origem familiar; credenciais acadêmicas; idade; gênero; cor; e relações pessoais, incluindo o nepotismo, assim como outros vínculos ou interesses.

De acordo com Barbosa, no Brasil, as desigualdades naturais são compreendidas, tão somente, como resultantes de condições sociais de indivíduos. O sucesso, dessa maneira, não seria resultado de esforço individual, de desejo de realizar e de talentos naturais de cada um, mas, sim, "de processos históricos e sociais sobre os quais os indivíduos têm muito pouco controle" (BARBOSA, 2001, p. 65). A responsabilidade de resultados positivos e negativos de cada um não são, portanto, de responsabilidade do indivíduo, e sim do universo social. No Brasil, a igualdade de oportunidades traduz-se em noção diacrônica, porque ela se estende para o passado e isso é absolutamente inviável, uma vez que ninguém foi submetido a dificuldades e vivências iguais, constatação essa que aponta para a competição com sentido negativo, uma vez que existe desigualdade de oportunidades (BARBOSA, 2001).

Barbosa complementa o seu pensamento, ao afirmar:

> No Brasil, a dupla noção de igualdade não só como direito, mas também necessidade gera um cenário que se caracteriza pela existência de sistemas meritocráticos formalmente estabelecidos, fruto da igualdade como direito e pela ausência de uma ideologia meritocrática na prática da vida social. Entre nós, a igualdade substantiva parte do pressuposto de que as diferenças de habilidade e talento entre os indivíduos são resultado de suas diferentes posições sociais. Isto é, as desigualdades naturais são interpretadas como fruto de variáveis históricas e sociais sobre as quais os indivíduos têm pouca ou nenhuma ingerência. Ou, caso elas sejam consideradas intrínsecas ao indivíduo, não são suficientemente fortes para superar as diferenças sociais. Logicamente, os resultados positivos e negativos oriundos dos diferentes desempenhos "não pertencem", metaforicamente falando, aos indivíduos, e sim à sociedade como um todo (BARBOSA, 2001, p. 98).

Quanto ao segundo questionamento, que versa sobre a avaliação de desempenho, a ausência de concordância não está centrada no fato dos autores divergirem sobre o desempenho (talento + habilidade + esforço) como critério fundamental da meritocracia, e sim de que há diversas formas de como avaliar o desempenho, a relação entre responsabilidade individual e/ou social e o desempenho, e da possibilidade concreta de mensuração do desempenho (BARBOSA, 2001). De maneira idêntica, Assis (2014) afirma que o maior dilema da meritocracia é medir o mérito, pois julgar, comparar, avaliar e medir produções humanas, que possuem características difíceis de serem objetivamente avaliadas, é muito complexo.

Para Chaves (2017) embora a avaliação de desempenho seja um fator determinante para estabelecer a meritocracia, ela ainda é uma prática polêmica. Ademais, a avaliação de desempenho sempre estará sujeita a divergências e desconfianças quanto à interpretação de avaliadores sobre talentos, habilidades e esforços e quanto a critérios e métricas estabelecidos. Isso acontece devido à subjetividade do processo, que pode levar ao risco de parcialidade e de desvio de foco. Ainda que sejam contemplados aspectos objetivos, no entanto, a conclusão é de que a subjetividade embora possa ser reduzida, continuará presente no processo, por ser uma característica inerente ao ser humano (CHAVES, 2017).

DaMatta (2012) afirma que a meritocracia está profundamente ligada ao desempenho e que o "desempenho é complicado" e acrescenta que a avaliação do desempenho é bastante complexa, na medida em que pode gerar desavenças entre os integrantes de uma organização. Esse autor ainda destaca que "o mérito e a meritocracia têm a ver com dignidade e são critérios fundamentais de classificação" e conclui alertando que na avaliação de desempenho não se avalia a pessoa, mas sim o papel que exerce; como desempenha esse papel (DAMATTA, 2012).

Segundo Barbosa (2001, p. 62), "no Brasil, a legitimação da diferença de resultados entre as pessoas é interpretada como desigualdade ontológica entre os indivíduos, e não como diversidade de resultados". Em pesquisa realizada com 432 servidores públicos da administração direta e indireta, a autora chegou as seguintes conclusões: primeira, quase todos concordam que o desempenho deve ser o principal, se não o único critério de avaliação; segunda, todos os entrevistados estão insatisfeitos com o atual sistema de avaliação, além de criticarem o sistema como um todo (tipo, processo, modo como é realizado e avaliadores), consideram tantos os critérios como os próprios avaliadores injustos; terceira, quem não recebe uma boa avaliação em geral não legitima a boa avaliação do outro, por considerar os mais bem avaliados como apadrinhados ou bajuladores, mesmo que os considerem bons profissionais; e, por fim, a quarta, por desconfiarem de critérios utilizados, a maioria dos entrevistados considera o critério da antiguidade como um mal necessário, pois corrige possíveis injustiças na avaliação de desempenho, mesmo reconhecendo que esse critério é um incentivo para a acomodação de funcionários (BARBO-

SA, 2001). Em virtude dos resultados da pesquisa em tela, percebe-se que no serviço público brasileiro há uma grande resistência à hierarquização resultante de avaliação de desempenho.

Ainda nesse contexto, Barbosa (2001) afirma existir na sociedade brasileira uma forte ligação da meritocracia com os sistemas de seleção, mas não com os sistemas de avaliação de desempenho. Ou seja, a avaliação e a consequente hierarquização que o concurso público estabelece entre os aprovados e reprovados, apesar de ser feita num único momento e em situação de tensão, possuem legitimidade. A hierarquização resultante da avaliação de desempenho, entretanto, que é feita após um período de observação do funcionário em diversas circunstâncias, não é legitimada. A autora destaca ainda que essa rejeição à avaliação de desempenho ocorre, principalmente, quando se trata de grupo já formados (BARBOSA, 2001). Consequentemente, sem uma avaliação de desempenho legitimada por todos os integrantes de uma organização torna-se impraticável o estabelecimento de um sistema ou conjunto integrado de recompensas e reconhecimentos.

## 2.4 Recompensa e reconhecimento no contexto da meritocracia

Segundo Assis, a meritocracia está umbilicalmente conectada a determinados termos no contexto organizacional, entre eles se destacam a recompensa e o reconhecimento. Ele confirma essa estreita relação afirmando que "quando a meritocracia está em foco, atrai muito frequentemente os termos recompensa e/ ou reconhecimento" (ASSIS, 2014, p. 35). Dessa maneira, sendo a meritocracia objeto deste estudo, torna-se necessário o correto entendimento desses dois termos.

Segundo Assis, alguns autores utilizam o termo recompensa como sinônimo de recompensar e reconhecer, representando o conjunto de termos para uso genérico e englobando as recompensas financeiras, tais como ajustes salariais, bonificações e prêmios em dinheiro e, também, as não financeiras, como: reconhecimento, oportunidades de treinamento e desenvolvimento e aumento nas responsabilidades no cargo (ASSIS, 2014). Nesse sentido, Nelson e Economy (2005) destacam a necessidade de perceber a regra de ouro pela qual o indivíduo recebe o que ele recompensa, validando-se uma relação de causa (indutor do comportamento) e efeito (resultados organizacionais). Apesar dessa compreensão, o presente trabalho assumirá a distinção entre os significados dos vocábulos "recompensa" e "reconhecimento".

Danish e Usman tratam a recompensa e o reconhecimento como dois conceitos distintos, porém amplamente conectados. Salientam ainda que as recompensas e as formas de reconhecimento atuam diretamente na motivação de funcionários de qualquer organização. Para eles, em busca do desejável equilíbrio entre o comprometimento de colaboradores

e o desempenho da organização, os programas de recompensas e reconhecimentos são responsáveis pela manutenção de autoestima elevada (DANISH; USMAN, 2010). Analogamente, Nelson e Economy, ao recomendarem ações para mudanças de um quadro de desmotivação em determinada empresa, sugerem a criação de um sistema de recompensa e reconhecimento. Esses autores vão além quando alertam, em relação à motivação, sobre a necessidade de recompensar e reconhecer o desempenho de funcionários diariamente (NELSON; ECONOMY, 2005).

Para Herzberg, a palavra recompensa está frequentemente associada à relação de troca. A recompensa, assim, estaria separada e diferenciada do reconhecimento, e, por conseguinte, assumiria característica bem distinta e mensurável, expresso na seguinte sentença: "faça isso para a organização que, em retorno, você receberá essa recompensa (HERZBERG, 1987). Nelson e Economy afirmam que a recompensa age como um estímulo no rumo almejado pela organização, funcionando sempre como elemento de troca com o uso de critérios objetivamente construídos, pois a organização receberá de volta o tipo de comportamento desejável e, portanto, recompensável, sejam eles bons ou ruins (NELSON; ECONOMY, 2005).

Para Chaves, as recompensas são promessas da organização, pois geram expectativas de benefícios correlacionados ao desempenho de funcionários. Ressalta, ainda, que os gestores devem ter especial atenção ao fato de que promessas feitas e não cumpridas podem comprometer o clima da organização (CHAVES, 2017). Por sua vez, Silverman chama a atenção que as organizações insistem na priorização de recompensas financeiras, mesmo sabendo que estudos realizados nos últimos 50 anos demonstram que a motivação vai além do que a oferta em dinheiro. Para ele, esse comportamento se deve à visão simplista de gestores acerca da influência de recompensas e sugere que as organizações compreendam as recompensas de forma mais ampla, buscando equilíbrio entre as recompensas intrínsecas e extrínsecas, com o intuito de reforçar o contrato psicológico com os funcionários da organização (SILVERMAN, 2004).

De acordo com Assis, o reconhecimento deve ser visto como forma de homenagem, maneira, portanto, de demonstrar o apreço da organização pelo funcionário, reforçando a motivação e o comprometimento com a instituição. Ou seja, o reconhecimento demonstra como o desempenho do funcionário está sendo visto e o quanto está sendo valorizado pela organização, contribuindo para elevação do moral do funcionário e, em última instância, da produtividade da organização (ASSIS, 2014). De maneira idêntica, Armstrong afirma que o reconhecimento é um dos mais poderosos motivadores, em virtude da intuitiva necessidade do ser humano em saber o quão bem desempenhou tarefas e, principalmente, e que é distinguido pela organização. Essa percepção contribui, sobremaneira, para a realização do indivíduo, assim como para desenvolver o sentimento de pertencimento e de identificação com os valores organizacionais (ARMSTRONG, 2002). Em síntese, do ponto de vista do funcionário, o cerne do

conceito de reconhecimento é identificado no pensamento de Aristóteles: "a grandeza não consiste em receber honras, mas sim em merecê-las" (ARISTÓTELES *apud* ASSIS, 2014, p. 44).

Para Chaves, outro ponto importante que deve ser observado pelos gestores é a forma de recompensar ou reconhecer os funcionários. Segundo essa autora, a maioria prefere que a recompensa seja bem discreta, por sua vez, o reconhecimento exerce maior repercussão se for em público. Isso porque, a recompensa atende a necessidades materiais, "bate no bolso", enquanto o reconhecimento, que "bate no coração", a necessidades "de status, autoestima que se ritualiza com testemunhas, fotos, aplausos e, às vezes, lágrimas" (CHAVES, 2017, p. 50).

O correto entendimento dos termos recompensa e reconhecimento será particularmente útil na compreensão da meritocracia quando essa for discutida entre os gestores de uma organização, principalmente, "nas questões que se referem à relação de troca, prevalentes na recompensa, e no caráter discricionário e subjetivo, prevalente em variadas aplicações do conceito de reconhecimento" (ASSIS, 2014, p. 47). Ainda sobre a exata compreensão desses termos, destaque-se que as ações de reconhecimento exigem maior atenção, "visto que o ato de reconhecer envolve um esforço interpessoal, que não é encontrado facilmente em todos os gestores" (CAIRD; ARANWELA, 2002 *apud* ASSIS, 2014, p. 46).

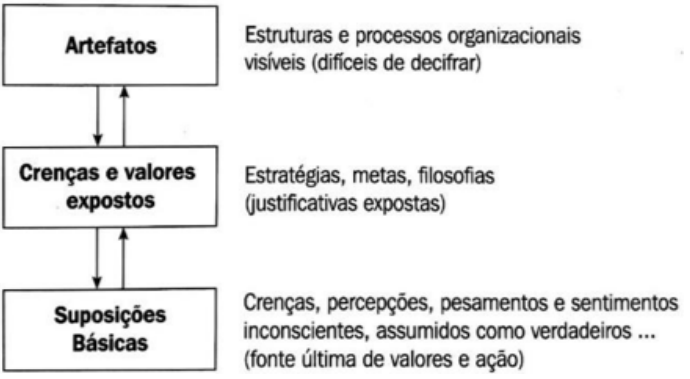
## 2.5 Relação da cultura com a meritocracia

Não existem organizações ou países "sem cultura", no sentido de ausência dela. A cultura, no sentido antropológico do termo, é o conjunto de mecanismos simbólicos utilizados para organizar a realidade (BARBOSA, 2001, p. 141). Acrescentando-se a esse pensamento, Chaves, baseada em pesquisas realizadas por vários autores brasileiros, que fundamentam as questões administrativas na essência de outras ciências, como a Antropologia, afirma que "a meritocracia não pode ser implementada sem se considerar a cultura" (CHAVES, 2017, p. 54). Diante disso, no presente trabalho, será abordada a influência da cultura organizacional e da cultura nacional na meritocracia.

Segundo Schein, cultura organizacional é um fenômeno composto por crenças e valores aprendidos em conjunto, que são confirmados, reforçados e, principalmente, compartilhados como normas, regras e padrões a serem seguidos à medida que os elementos comportamentais, emocionais e cognitivos resultantes levem a organização ao sucesso. No intuito de dirimir equívocos em torno dessa definição e permitir que a cultura seja compreendida além de suas representações cotidianas, esse autor apresentou o modelo dos três níveis, conforme demonstrado no gráfico abaixo, ressaltando que, ao analisar as culturas, é importante reconhecer que os "artefatos" são fáceis de observar, mas difíceis de decifrar, e que

as “crenças e valores expostos” refletem tão somente racionalizações ou aspirações, mas para entender a cultura de uma organização é preciso identificar e entender como acontece o processo de aprendizagem das “suposições básicas” (SCHEIN, 2009) .

FIGURA 2 – Níveis de Cultura.




Fonte: (SCHEIN, 2009, p. 24).

Tomando como referência esses três níveis culturais, deve-se refletir sobre os impactos da cultura organizacional sobre a meritocracia e os perigos de tratá-la de forma superficial. Por vezes, as organizações não compreendem que a efetividade do seu gerenciamento está vinculada à cultura que as permeia. Outro aspecto que não pode deixar de ser considerado é a importante constatação de as pessoas levarem para o trabalho o que vivem no dia a dia. Em razão disso, evidencia-se a relevância de realizar um estudo adequado sobre a cultura, tanto no ambiente interno, por meio da pesquisa de circunstâncias relacionadas aos “fundadores” e à trajetória de organizações, tanto em nível nacional, por intermédio do conhecimento da história e, principalmente, de aspectos constitutivos da cultura do país. Em síntese, o conhecimento aprofundado da cultura permite a adoção de ações que visem atenuar resistências e reduzir riscos de fracasso durante a implementação de um modelo meritocrático (CHAVES, 2017).

Segundo Chaves, as diferenças das atitudes e valores em relação ao trabalho podem ser explicadas por meio da identificação de características culturais, no contexto da história de um país (CHAVES, 2017). Hofstede realizou pesquisa sobre a cultura nacional e a cultura organizacional, em mais de 50 países, com o intuito de investigar as diferenças de sistemas de valores nacionais na solução de problemas habituais, os resultados evidenciaram que o principal fator de diferenciação é a nacionalidade (HOFSTEDE, 1984). Diante disso, torna-se necessário analisar a cultura brasileira de maneira cuidadosa.

## 2.6 Influência dos traços da cultura brasileira na meritocracia

Para Holanda (2019), a verdade, apesar de não parecer fascinante para alguns, é que parcela considerável da cultura brasileira contemporânea ainda está associada à península Ibérica, por ter sido herdada de espanhóis e, em especial, de portugueses. Isso inclui certa visão egoísta, em que cada indivíduo não se perceba dependente de outros, que não necessite de ninguém, ou seja, percepção de autossuficiência. Essa herança inclui também a falta de apreço pela atividade laboral, quando afirma que "uma digna ociosidade sempre pareceu mais excelente, e até mais nobilitante, a um bom português, ou a um espanhol, do que a luta insana pelo pão de cada dia" (HOLANDA, 2019, p. 44). Além disso, o autor cita ainda como fruto dessa herança a crença de que os privilégios, incluindo cargos, posses e títulos podem ou devem ser herdados, e de que o tecido social deve ser complacente, com baixo nível de organização e de senso de hierarquia, além de elevado grau de anarquia (HOLANDA, 2019). Em vista disso, as raízes históricas da sociedade brasileira podem ser identificadas como possíveis obstáculos à adoção de um sistema meritocrático.

A cultura brasileira é predominantemente coletivista em consequência da marcante presença de relações pessoais, dentre as quais destacam-se: a dependência da família desde o nascimento, os laços entre grupos aos quais o indivíduo pertence e a troca de proteção pela lealdade na relação entre empregado e empregador (HOFSTEDE, 1984). Em consequência dessa cultura, sobressaem-se alguns comportamentos identificados em organizações brasileiras, em particular, quando se concretiza o estabelecimento de relações pessoais entre chefes e subordinados, a saber: **dificuldade de gestores em apresentar** *feedback* **a avaliados** mesmo cientes do seu dever, sentem-se constrangidos com o fato de terem de abordar o tema francamente, pois entendem que isso pode comprometer as relações pessoais; **a dificuldade de confrontar e de dizer "não"**, adotando soluções que permitam "evitar conflito" e preservar as relações pessoais; **opção pelo concurso, eleição e, até mesmo, o sorteio** como formas de tentar igualar as oportunidades e ressaltar a ideia de justiça, em vez de adotar o desempenho como único critério para o mérito; **e não assumir a responsabilidade pelos resultados**, atribuindo a culpa a outros (organização, chefes, contexto histórico, entre outros) como forma de omitir-se ou de proteger-se, com o propósito de manter benefícios pessoais, em vez de lutar por seus méritos (CHAVES, 2017).

Para demonstrar o estilo brasileiro de administrar, Chaves considerou o modelo com quatro subsistemas: o personalismo, a concentração de poder, a ambiguidade e a flexibilidade. Esses subsistemas, articulados pelos traços culturais, sustentam a integridade de toda organização. Essa autora salienta que "caberá aos guardiões da meritocracia zelar por critérios e valores para que os traços culturais enraizados não utilizem o canal da flexibilidade a fim de fragilizá-la" (CHAVES, 2017, p. 68).

O personalismo revela-se como característica mais prejudicial à meritocracia, pois, conforme apresentado em abordagem anterior, a cultura brasileira é marcada por relações pessoais e, por conta disso, há gestores que sentem dificuldade de agir de forma imparcial na avaliação e, consequentemente, na atribuição do mérito (CHAVES, 2017). Para Barros e Prates, o personalismo é a estrada na qual os indivíduos trafegam para solucionar suas questões de forma "privilegiada" (BARROS; PRATES, 1996). Em síntese, o personalismo representa a ascendência do indivíduo sobre a coletividade. Em organizações, por sua vez, o personalismo se manifesta pela "proteção social" engendrada pelo funcionário e consentida pelo chefe por meio de uma relação de proximidade e de afeto (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999).

Por sua vez, a concentração de poder é representada por duas expressões idiomáticas bastantes conhecidas do vocabulário brasileiro, a primeira, "você sabe com que está falando?", cunhada pelo antropólogo fluminense Roberto DaMatta; e a segunda, "manda quem pode e obedece quem tem juízo", que é a marca autoritária da distância do poder. Nas organizações, o distanciamento e a concentração de poder estão alicerçados na hierarquia/subordinação (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999).

Para Chaves, esse traço, ainda presente em empresas brasileiras, apresenta-se na atitude de alguns gestores que, além de concentrarem poder, agem de forma arbitrária, não respeitando as pessoas com quem trabalham, fazendo com que os subordinados assumam posição de aceitação e passividade. Consequentemente, a meritocracia, que depende do desempenho de pessoas, é ameaçada em sua legitimidade (CHAVES, 2017).

Em relação à característica da ambiguidade, no Brasil, ainda que as leis sejam específicas, na prática, a aplicação é realizada por intermédio da interpretação destas, cuja flexibilidade ou rigidez vai depender de relações pessoais ou do nível de autoridade (BARROS; PRATES, 1996). Segundo DaMatta, as leis do período colonial eram destinadas a atender a interesses pessoais e eram flexibilizadas de acordo com a vontade de interessados. A partir daí, surge outra expressão idiomática, também muito conhecida e utilizada na sociedade brasileira: "para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei!" (DAMATTA, 2012). Para Chaves, a ambiguidade contribui para a manifestação de outro aspecto da cultura brasileira, já apresentado neste trabalho, a concentração do poder, pois suscita dúvidas entre os funcionários e provoca a tomada de decisões conflitantes por gestores. Ela afirma ainda que o traço em tela, reforça a lealdade ao chefe e não à organização, valorizando ainda mais as relações pessoais (CHAVES, 2017). Como se não bastasse, em relação à implementação de mudanças organizacionais, essa situação ambígua favorece à preservação do status quo por meio do comportamento conhecido como pro forma, ou seja "faz de conta" que apoia o que é proposto, mas na prática age de maneira diferente, revelando a contradição entre o que se demonstra e

o que de fato acontece na organização. Essa situação foi cunhada pela expressão "para inglês ver" (CALDAS; WOOD JUNIOR, 1999).

Para Chaves, a flexibilidade articula esses três aspectos. A autora salienta que a flexibilidade é considerada característica estrutural da cultura brasileira, aventando a possibilidade de esse traço ser o "pai" do famigerado "jeitinho brasileiro". Esse "jeitinho" é considerado como instrumento de navegação social largamente empregado na sociedade brasileira, sendo visto, basicamente, sob dois pontos de vista: o primeiro, é o do favor, auxílio ou proveito oferecido ao outro, conhecido no registro popular como "quebrar o galho"; e o segundo, é o da corrupção, associado à malandragem no sentido de agir com o objetivo de subtrair, enganar e trapacear os outros (CHAVES, 2017). Em outras palavras, o "jeitinho brasileiro" refere-se à flexibilização de regras, normas e leis com o propósito de atender às demandas de determinadas pessoas ou grupos, com a complacência e, até mesmo, com a simpatia da sociedade brasileira. DaMatta completa dizendo que "no Brasil, não há simplesmente o pode e o não pode, há também o jeitinho" (DAMATTA, 1984).

Quando o personalismo, a concentração de poder e a ambiguidade estão arraigados na cultura de uma organização, fazem com que a característica de flexibilidade seja o caminho para a desvalorização de valores e de critérios, reduzindo a força destes sobre a meritocracia. Diante disso, fica evidente que a meritocracia não admite a flexibilidade de qualquer natureza, pois depende do esforço individual, mesmo quando as pessoas trabalham em equipe (CHAVES, 2017).

A despeito de obstáculos que se interponham e impeçam a aplicação da meritocracia, em particular na sociedade brasileira, particularmente por conta de traços culturais, no que se refere à gestão de pessoas, ela se apresenta como valor relevante, capaz de alinhar a necessidade por resultados da organização com o desejo de pessoas em superar desafios e serem recompensadas por atingi-los (ASSIS, 2014).

## 2.7 Conexão entre meritocracia e liderança

A meritocracia está intimamente ligada aos temas avaliação de desempenho, recompensas e reconhecimento e igualdade de oportunidades. Diante disso, institivamente, emerge o questionamento: No contexto de organizações, quem seria o guardião da meritocracia?

Segundo Chaves, não há como fazer a meritocracia funcionar se não houver atuação relevante de líderes da organização, que são responsáveis, entre outras ações, pela gestão do desempenho, pelo estabelecimento de programas de recompensa e reconhecimento e por assegurar a igualdade de oportunidade a seus liderados. Ela conclui de forma bastante direta: "sem liderança, nada acontece" (CHAVES, 2017, p. 109).

Em consequência dessa irrefutável relação entre meritocracia e liderança, atualmente, para alguns autores, já figura dentre os tipos/estilos de liderança, o líder meritocrático,

> esse líder fundamenta suas decisões na meritocracia, monitorando constantemente a performance de seus liderados por meio de metas e indicadores. Nesse contexto, os colaboradores com melhores desempenhos são reconhecidos e ganham novas oportunidades. Já aqueles que demonstram rendimento abaixo das expectativas recebem orientação e uma supervisão especial. Esse tipo de liderança é mais justo, privilegiando os profissionais competentes e incentivando a produtividade (O LÍDER..., c2019).

Quando uma instituição decide implementar o sistema meritocrático é imprescindível que haja mudança na cultura organizacional, incorporando a meritocracia como um dos valores da organização. Mais uma vez, naturalmente, surge uma interrogação: Quem é o responsável pela incorporação de um valor declarado da instituição na cultura organizacional?

Sabe-se que a cultura organizacional recebe influência a todo momento, seja pelo ambiente em que está inserida, seja por quem entra, quem está dentro e, até mesmo, por quem sai. Todavia, nenhuma influência é tão poderosa quanto a da liderança, que tem a capacidade de moldar o comportamento dos liderados (SCHEIN, 2009).

## 2.8 Conclusão parcial

Decorridas algumas décadas após o surgimento da meritocracia, percebe-se que seus dilemas, paradoxos e desafios continuam presentes e, até mesmo, mais perceptíveis, o que denota a complexidade do tema, que é inquestionável, enquanto princípio, mas controverso e de difícil aplicação prática.

Como princípio, a meritocracia é vista como sistema incontestável no combate a qualquer tipo de privilégio, hereditário ou organizacional, assim como a todas as formas de discriminação social, que provoca a diferenciação de pessoas alicerçada, exclusivamente, no desempenho individual, traduzindo-se em verdadeira aristocracia do mérito, conforme indica o significado literal do termo em estudo.

Quando se trata da aplicação prática da meritocracia, não há consenso, pois surgem diversas questões, como a ausência da igualdade de oportunidades e as divergências e desconfianças quanto à interpretação de líderes na avaliação do desempenho, que, em teoria, subsidia as distribuições de recompensas e de reconhecimentos. No caso específico da sociedade brasileira, acrescentam-se a essas questões a desigualdade social e os aspectos da cultura brasileira, dentre os quais, desatacam-se as relações pessoais, o personalismo, e a flexibilização de regras, caracterizada

pelo conhecido "jeitinho brasileiro". Essas questões, assim como outras abordadas neste capítulo, inviabilizam a legitimidade da meritocracia.

Constata-se que, em relação à sociedade brasileira, existem diversos obstáculos a serem transpostos para que se atinja o objetivo de a meritocracia vir a ser justa e igualitária. Pode-se pensar, até mesmo, que esse propósito seja inatingível, algo equivalente à utopia. Os líderes, por sua vez, não podem desistir de alcançá-la, por mais que possa parecer injusta, mas, sem sombra de dúvidas, é irrefutavelmente desejável.

No contexto organizacional, destaca-se a incontestável conexão da meritocracia com a recompensa e o reconhecimento, que, por sua vez, atuam de modo direto na motivação de funcionários, chegando ao ponto de serem propostos como solução para situações de desmotivação em organizações. A meritocracia, portanto, por intermédio de programas de recompensa e reconhecimento, não age somente em prol da motivação. Pode constituir-se em recurso valioso no combate a desmotivação.

Ainda no âmbito de organizações, nota-se que a meritocracia, valor que permite a harmonia de perspectivas individuais com as organizacionais, é diretamente influenciada pela cultura organizacional. Nesse contexto, prepondera a figura do líder, que tem papel fundamental no processo de internalização da meritocracia como valor institucional, pois cabe a ele a difícil tarefa de reconhecer e medir o mérito de cada um dos liderados. A meritocracia só acontece de fato se o líder, por meio do exemplo e da coerência entre o seu discurso e suas ações, estiver à frente desse processo.

Em busca, portanto, da compreensão do contexto no qual a liderança precisa atuar sobre o valor da meritocracia na sociedade brasileira, assume importância para o desenvolvimento do presente trabalho o entendimento de teorias de liderança, assunto que será abordado no próximo capítulo.

# 3 LIDERANÇA

## 3.1 Contextualização

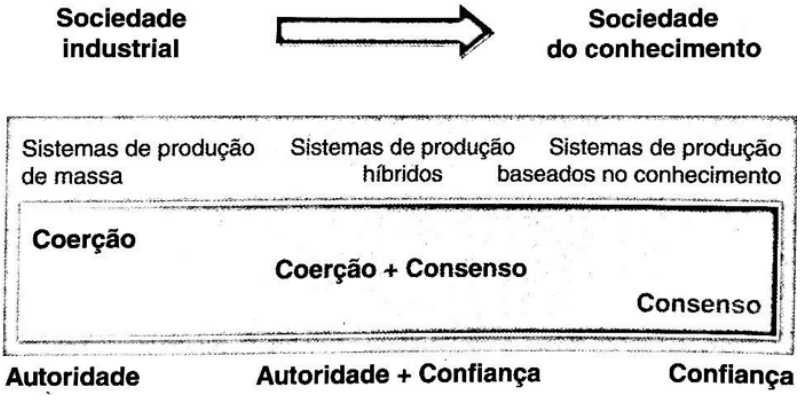
A liderança é um tema frequente no mundo acadêmico e tem sido, há muito tempo, objeto de importantes pesquisas. Alguns autores afirmam que, desde a época de Platão, já havia estudos sobre o assunto com o intuito de repassar esse conhecimento aos líderes políticos da época. Nos dias de hoje, neste mundo VUCA[6] em que se vive, com diversos tipos de orga-

[6] Sigla em inglês utilizada pelo Exército Americano para descrever a volatilidade, volatility, a incerteza, uncertainty, a complexilidade, complexity, e a ambiguidade, ambiguity, nas diversas situações e contexto de guerra. O uso militar dessa sigla começou no final dos anos 90, já no mundo dos negócios, é mais recente, começou a ser usado em 2001 mas

nizações e complexidades de equipes a serem lideradas, percebe-se que o tema continua atual, em particular, em meio ao período de transformação entre a sociedade industrial e a sociedade do conhecimento, no qual o desenvolvimento de líderes alinhados a valores organizacionais prepondera no crescimento da organização (PEDRUZZI JÚNIOR *et al.*, 2016).

Soma-se a isso o fato de a propriedade ter perdido a relação direta com os meios materiais. Se o conhecimento é fonte de valor, a inovação é o produto de sua aplicação. A propriedade material e a propriedade do capital são de natureza antagônica e excludente, ou seja, o direito de um exclui o de outro indivíduo. Já a propriedade intelectual, do conhecimento e da inovação são diferentes nesse aspecto, e podem, assim, ser partilhadas infinitamente. Na figura 3 pode-se observar a transição do modelo industrial de sistemas de produção de massa, alicerçados em princípios de administração científica criados por Taylor e implementados por Ford, para o modelo de sistemas de produção fundamentados na aplicação intensiva do conhecimento. E, simultaneamente, a transição da maneira como as relações de trabalhos se processam, passando da aplicação de mecanismos de controle mais coercitivos para mecanismos sociais centrados em consenso. Entre esses dois extremos estão os sistemas de produção híbridos, que apresentam a combinação em diferentes proporções de cada um deles (MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 15).

FIGURA 3 – A Transformação da Natureza das Relações de Trabalho conforme o Sistema de Produção.




Fonte: (MIGUELIS; ZANINI, 2009, p. 16).

não difere do significado militar, afinal, o ambiente empresarial na atualidade também é agressivo, desafiador, competitivo e veloz. Disponível em: https://administradores.com/artigos/o-que- e-o-mundo-vuca. Acesso em: 4 jun. 2020.

Nesse cenário, a liderança desponta como solução na busca pela flexibilização das tradicionais burocracias. As relações impessoais construídas em estruturas hierárquicas e em divisão de tarefas passam a ser reconstruídas por intermédio da ação de liderança, no compartilhamento de valores e na criação de sentido para o trabalho. O líder que age com base em valores, então, é reconhecido e legitimado pelo grupo, promovendo o alinhamento de anseios individuais e organizacionais (MIGUELES; ZANINI, 2009).

## 3.2 Conceito de liderança

Tendo em vista a importância do tema liderança para este trabalho, torna-se necessário maior entendimento sobre esse conceito. Definir liderança não é uma tarefa simples. Acredita-se que seja mais fácil reconhecer quem a possui do que defini-la. O conceito mais recorrente refere-se à capacidade de influenciar pessoas ou grupos. Ao longo dos tempos, o conceito passou por transformações, em função do contexto cultural, social e ambiental em que viviam os autores (CAVALCANTI *et al*., 2009). Serão apresentadas, a seguir, algumas definições que foram representativas nos últimos anos.

Segundo Rauch e Behling, "a liderança é o processo de influenciar as atividades de um grupo organizado em direção à realização de um objetivo" (RAUCH; BEHLING, 1984 *apud* YUKL, 1998, p. 2).

Para Jacobs e Jaques, "a liderança é o processo de dar propósito (direção significativa) ao esforço coletivo e provocar o desejo de despender esforço para se atingir um objetivo (JACOBS; JAQUES, 1987 *apud* YUKL, 1998, p. 2).

Na opinião de Bennis, "a liderança é o que dá a uma organização sua visão e capacidade para transformar essa visão em realidade" (BENNIS, 1988, p. 18).

Já para Tannenbaum, Wescheler e Massarik, "a liderança é a influência pessoal, exercida em uma situação dirigida por meio do processo de comunicação, no sentido do atingimento de um objetivo específico ou de objetivos" (TANNENBAUM; WESCHELER; MASSARIK, *apud* YUKL, 1988, p. 2).

Hunter, por sua vez, chegou a seguinte definição de liderança: "é a habilidade de influenciar pessoas para trabalharem **entusiasticamente** visando atingir os objetivos identificados como sendo para o bem comum" (HUNTER, 2004, p. 28, grifo nosso).

A Marinha do Brasil define a liderança como: "o processo que consiste em influenciar pessoas no sentido de que ajam, **voluntariamente**, em prol do cumprimento da missão" (BRASIL, 2013, p. 1, grifo nosso).

Zanini propõe:

> definir liderança como um tipo de exercício do poder que promove não somente os interesses pessoais de um único indivíduo, o líder, mas também os interesses de um grupo, por meio de situações percebidas como mutuamente benéficas. Essa forma de poder emerge informalmente, pela **confiança recíproca entre líderes e liderados**,

> não pela organização formal. Portanto, alguém só se torna líder aos olhos de seus liderados. O principal papel de um líder é ressignificar e criar sentido para o trabalho em grupo (ZANINI, 2009 *apud* ZANINI; MIGUELES, 2009, p. 70, grifo nosso).

Essas definições, assim como a maioria das explicações sobre liderança, apresentam dois elementos em comum: a liderança como um fenômeno de grupo, que envolve a relação de duas ou mais pessoas; e a liderança como um processo de influência exercido de forma intencional pelo líder sobre os seus liderados (BERGAMINI, 1994).

Na visão de Yukl, se, por um lado, as definições se diferenciam em alguns aspectos como: quem exerce a influência, o objetivo pretendido na influência, a maneira pela qual a influência é exercida e o resultado na tentativa da influência. Por outro, essas definições acabam se complementando mutuamente (YUKL, 1998).

## 3.3 Evolução de teorias sobre a liderança

Para alcançar o objetivo do presente trabalho, é necessário conhecer os caminhos percorridos por teorias de liderança ao longo do tempo, e assim obter melhor entendimento de como a liderança é fundamental no processo de incorporação de valores na cultura organizacional de uma instituição, no caso específico deste trabalho trata-se do valor da meritocracia e da instituição Corpo de Fuzileiros Navais.

Os estudos sobre liderança mudaram, ao longo do século XX, a essência de análise. No início, eram teorias bem simples e, com o tempo, as investigações se tornaram mais complexas. Primeiramente, com destaque ao líder, buscando identificar as características físicas, intelectuais, sociais e emocionais que lhe conferiam o poder de influenciar pessoas ou grupos, a chamada "teoria dos traços". As inconsistências verificadas fizeram com que o centro das investigações passasse para a relação do líder com os seus liderados, resultando em diversas teorias, conhecidas como as "teorias comportamentais". Depois, foi a vez das "teorias contingenciais", quando os estudos foram deslocados para o fenômeno da liderança, no qual três aspectos eram importantes: o líder, os liderados e o contexto da liderança (CAVALCANTI *et al.*, 2009). Finalmente, na década de 1990, começaram a ser produzidos textos nos quais os autores tentavam explicar a liderança com base na prática de valores, apresentando os líderes como visionários, detentores de uma visão de futuro, que ficou conhecida como a "liderança baseada em valores" (MIGUELES; ZANINI, 2009). Será apresentada, nos próximos parágrafos, a síntese dessas teorias.

### 3.3.1 Teoria dos traços

A teoria dos traços configurou-se em tentativa científica de, pela "rotulagem" do indivíduo, segundo um conjunto de traços padrões/inatos, explicar a existência de pessoas que possuíssem o poder de influenciar outras pessoas ou grupos na luta pela satisfação de suas necessidades (VIEIRA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009). Nesse sentido, só exerceria liderança quem possuísse traços físicos, intelectuais, sociais e emocionais, hipoteticamente, direcionados à tarefa. Ou seja, somente aqueles que nascessem com certas características seriam líderes. Os que não as possuíssem, por sua vez, seriam liderados, pois presumia-se que não seria possível aprimorar algumas competências, capazes, assim, de transformar essas pessoas em líderes. Embora essas características possam estar relacionadas ao êxito do líder, nenhuma delas, por si só, é capaz de assegurar o sucesso (CAVALCANTI *et al*., 2009). Nessa mesma linha, Vergara afirmou que os traços de personalidade não garantem o exercício da liderança, apesar de admitir que algumas características individuais podem facilitar o processo de liderar. Ele destacou, entretanto, que o oposto também é válido, já que certas características podem dificultar esse processo (VERGARA, 2003). Verificou-se, assim, que a liderança não é inata, assim sendo, ela pode ser aprendida. Mas o que deve ser aprendido? Surgem, nesse momento, as teorias comportamentais para tentar responder a esse questionamento.

### 3.3.2 Teorias comportamentais

Uma vez que a teoria dos traços não obteve êxito em explicar o fenômeno da liderança, as teorias comportamentais empenharam-se na busca de respostas mais convincentes sobre a natureza da liderança e as consequências práticas do comportamento do líder. Entre as teorias comportamentais serão apresentadas neste trabalho: as teorias dos estilos de liderança e a teoria do grid gerencial.

#### 3.3.2.1 Teorias dos estilos de liderança

Segundo Robbins e Coulter (1998), Lewin foi um dos pioneiros nos estudos sobre o comportamento de liderança. Ele identificou três estilos básicos: o autocrático, o democrático e o laissez-faire.

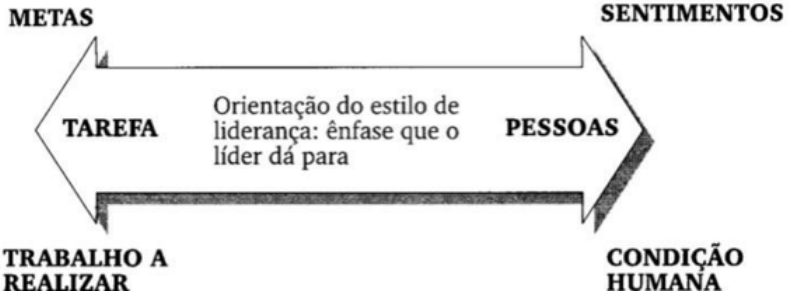
O estilo autocrático de liderança caracteriza-se pela centralização de todas as ações do grupo ou equipe de trabalho. O líder autocrático toma decisões unilaterais e define o que precisa ser realizado, determina tarefas e métodos de trabalho, como e quando devem ser realizados, cabendo aos liderados apenas cumprir as decisões. Já no estilo democrático, o

líder valoriza o envolvimento de pessoas em processos decisórios e até incentiva essa participação, além de delegar autoridade e usar o *feedback* como forma de treinamento e de manter os liderados sempre bem informados sobre o andamento de processos de que participam, fazendo com que se sintam mais responsáveis pelo resultado do trabalho (CAVALCANTI *et al*., 2009). Por fim, no estilo laissez-faire, o líder praticamente não atua como tal, ou seja, não interfere em decisões, deixando o grupo completamente à vontade para deliberar sobre os trabalhos a serem realizados e a forma de executá-los (ROBBINS; COULTER, 1998).

Foram realizados estudos posteriores com intuito de identificar qual desses estilos de liderança apresentava maior eficácia, eficiência e efetividade. Inicialmente, os resultados não foram conclusivos, pois verificaram que, em algumas situações, o estilo democrático apresentava níveis de desempenho mais elevado do que o autocrático. Em outras situações, contudo, o desempenho era similar ou até mesmo inferior. Quando foram utilizados os parâmetros de motivação e satisfação de liderados, os resultados foram mais conclusivos e consistentes. Neles, os subordinados apresentaram maiores níveis de motivação e satisfação quando eram liderados por um líder democrático do que por um líder autocrático (CAVALCANTI *et al*., 2009).

Com a evolução de estudos de liderança, ampliaram-se e criaram-se outras formas de fazer referência aos dois estilos básicos de liderança, passando a denominá-los de: liderança "orientada para a tarefa" e liderança "orientada para as pessoas" (CAVALCANTI *et al*., 2009). Maximiano (2000) apresentou os seguintes comportamentos para o líder orientado para a tarefa: "focaliza o trabalho do funcionário e enfatiza o cumprimento de prazos, padrões de qualidade e economia de custos; destaca a necessidade de cumprir metas, superar a concorrência e o desempenho passado; esclarece as responsabilidades individuais e distribui as tarefas às pessoas" (MAXIMIANO, 2000, p. 408). Outros comportamentos do líder orientado para a tarefa podem ser classificados como autocrático, diretivo e socialmente distante. Já o líder orientado para as pessoas apresenta os seguintes comportamentos: "focaliza o próprio funcionário ou grupo e enfatiza as relações humanas e o desenvolvimento da capacidade de trabalhar em equipe; ouve e presta atenção e apoia os funcionários" (MAXIMIANO, 2000, p. 409). Outros comportamentos do líder orientado para as pessoas podem ser classificados como democrático, consultivo-participativo e preocupado com o subordinado. Conforme sintetizado na figura 4.

FIGURA 4 – Dois Estilos de Liderança.




Fonte: (MAXIMIANO, 2000, p. 408).

Posteriormente, os pesquisadores da Universidade de Michigan, coordenados por Likert, seguindo o mesmo viés de delineamento de estilos, realizaram outros estudos e denominaram esses estilos como "orientados para o empregado" e "orientados para a produção". Esses estilos representam os "dois extremos de um contínuo, que vai desde a participação e o envolvimento total do funcionário até o tipo no qual o funcionário deve seguir aquilo que lhe é indicado fazer, sem saber as razões ou o porquê" (CAVALCANTI *et al*., 2009,

p. 42). Segundo Bergamini (1994), Likert sugere na sua teoria quatro graduações de participação, que ficaram conhecidas como o "Contínuo de Likert", fundamentadas, basicamente, em cinco varáveis: o estilo de cada sistema, os processos de decisão, a modalidade de comunicação, o relacionamento entre pessoas e o sistema de recompensas e punições. Essas graduações formaram quatro estilos de gerências denominados de sistemas, a saber:

- Sistema 1 – autoritário coercitivo – um estilo totalmente arbitrário. As decisões são centralizadas e não há delegações. As comunicações são verticais, apenas de cima para baixo, e são precárias. O relacionamento pessoal é dificultado e considerado prejudicial a organização. O sistema de recompensas e punições é, basicamente, punitivo;

- Sistema 2 – autoritário benevolente – um estilo ainda arbitrário, porém menos rígido que o anterior. As decisões continuam centralizadas, mas com alguma delegação. As comunicações são iguais ao anterior, porém já é possível haver comentários e *feedback*. O relacionamento pessoal começa a existir, entretanto, com alguma desconfiança. No caso do sistema de recompensas e punições, apesar de algumas recompensas, basicamente materiais e financeiras, há a predominância do sistema punitivo;

- Sistema 3 – consultivo – possui estilo mais participativo. As decisões podem contar com a consulta a subordinados. As comunicações passam a ser verticais e horizontais. O relacionamento mais aberto e confiante e

há predominância de recompensas materiais, financeiras e, também, do reconhecimento; e

- Sistema 4 – participativo – um estilo mais democrático com processos de decisões totalmente descentralizados. As comunicações ocorrem em todas as direções. O relacionamento pessoal é aberto e incentivado, havendo preferência para o trabalho em equipe. O sistema de recompensas e punições é recompensatório, com a ampla utilização de recompensas e de reconhecimento. As punições são utilizadas como último recurso.

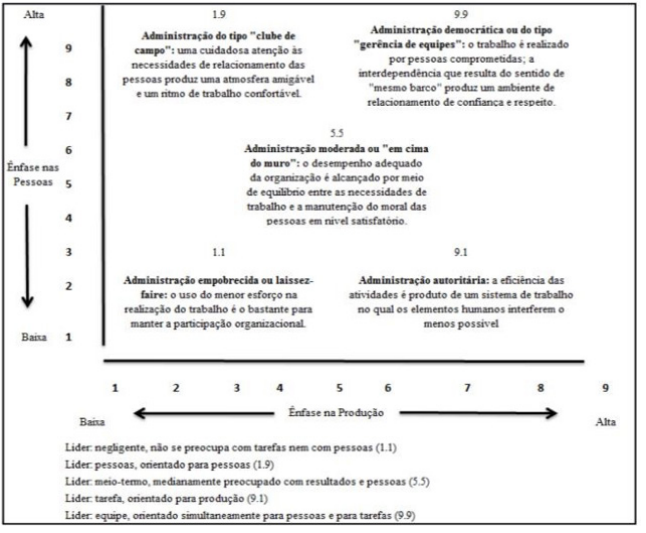
As conclusões dos estudos de Likert apontaram o sistema 4, que caracteriza um estilo de liderança mais voltado para o envolvimento de pessoas tanto em processos decisórios como no relacionamento interpessoal, pois esses gerentes apresentam maior probabilidade de sucesso no exercício da liderança por serem mais bem avaliados pelos subordinados (CAVALCANTI *et al*., 2009).

As teorias de estilos de liderança fazem parte de um movimento mais amplo de transformação do sentido do trabalho na vida do homem, permitindo lenta modificação do significado de trabalhar: passando da obediência a regras, procedimentos e pessoas; para a participação responsável de funcionários. Com isso, passa-se a observar o fenômeno da liderança sob outra perspectiva, a de traços inatos ao relacionamento. Ou seja, a liderança passa a ser pensada como relacionamento. Essa teoria descreve e qualifica os padrões de comportamento do líder. "Ela descreve como funciona, mas ainda não explica a liderança" (VIEIRA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 22).

### 3.3.2.2 Teoria do grid gerencial

As concepções apresentadas pelas teorias de estilos de liderança serviram como alicerce para os pesquisadores da Universidade de Ohio, Blake e Mouton, idealizarem um programa de treinamento e desenvolvimento gerencial chamado de "grid gerencial". De acordo com essa visão bidimensional da liderança, o líder pode conceder muita ou pouca ênfase para a tarefa/produção e, concomitantemente, muita ou pouca ênfase a pessoas. Como se pode observar no gráfico abaixo, o grid tem nove posições em cada eixo, no das abscissas, está a produção, e no das ordenadas, as pessoas. Ainda que, ao atribuir valores aos dois estilos, sejam criadas 81 combinações diferentes, nas quais o líder possa estar, consideram-se apenas cinco posições-chave: liderança 1.1 – administração empobrecida ou laissez-faire; liderança 1.9 – administração tipo "clube de campo"; liderança 5.5 – administração moderada ou "em cima do muro"; liderança 9.1 – administração autoritária; e liderança 9.9 – administração democrática ou do tipo "gerência de equipes" (CAVALCANTI *et al*., 2009).

FIGURA 5 – Grid Gerencial.




Fonte: (CAVALCANTI *et al*., 2009, p. 44).

Segundo Blake e Mouton, o melhor estilo de liderança é o que mais se aproxima da possibilidade 9.9, ou seja, quando o comportamento do líder possibilita o alinhamento de objetivos e de necessidades, tanto de pessoas quanto de organizações na busca por melhores resultados (BLAKE; MOUTON, 1964).

Um dos méritos da teoria do grid gerencial foi colocar gerentes e funcionários trabalhando juntos a questão da imagem, não somente a que cada um faz de si, mas também aquela feita sob o ponto de vista do outro. Ainda que tenha alcançado grande repercussão, essa teoria foi bastante criticada ao propor que o mesmo estilo de liderança, 9.9 – administração democrática ou do tipo "gerência de equipes", funcionaria em qualquer situação (CAVALCANTI *et al*., 2009). Surgem, nesse momento, as teorias contingenciais.

### 3.3.3 Teorias contingenciais

Após os questionamentos que enfraqueceram as teorias comportamentais, surgem as teorias contingenciais, que se propuseram a explicar a liderança partindo do "mapeamento" de variáveis externas que cercam esse fenômeno, sem perder de vista os diferentes tipos de comportamento de líderes. Estabeleceu-se, desse modo, distinção relevante entre o que parece ser a essência da liderança e o que é, obviamente, sua contingência externa. "As teorias contingenciais entre outras contribuições,

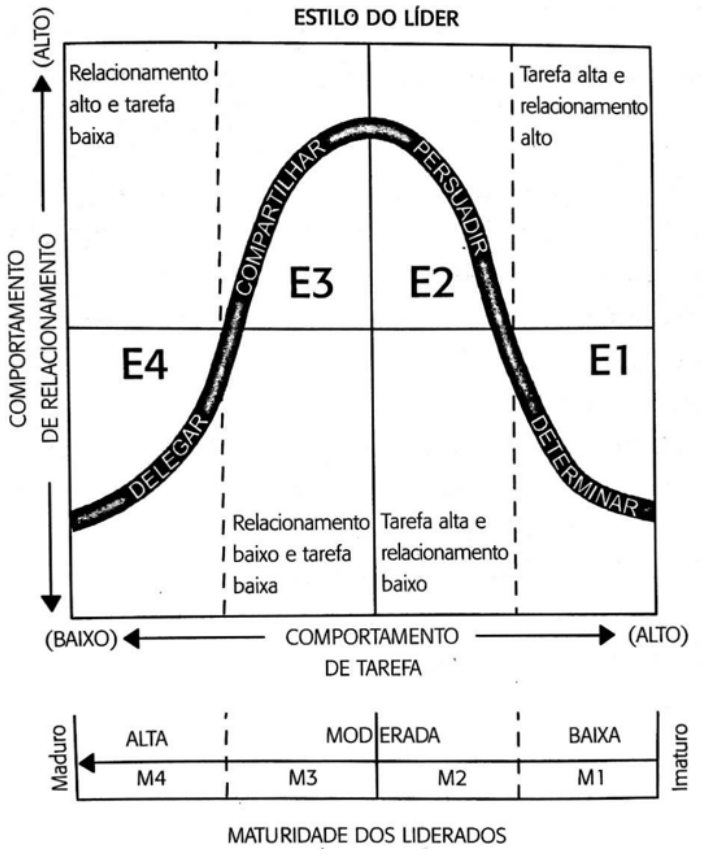
acrescentaram o elemento da relatividade à prática legitimada do líder, em contraposição ao universalismo dos traços e dos comportamentos" (VIEIRA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 23). Dentro do modelo contingencial serão tratadas as seguintes teorias: da liderança situacional de Hersey e Blanchard, do modelo de participação do líder e do caminho-objetivo.

#### 3.3.3.1 Teoria da liderança situacional de Hersey e Blanchard

A teoria da liderança situacional de Hersey e Blanchard é uma teoria contingencial com ênfase em liderados. Nesse contexto, o líder somente será bem-sucedido se demonstrar habilidade em assumir um estilo de liderança compatível com o nível de preparo e ou de maturidade dos liderados (CAVALCANTI *et al.*, 2009). De acordo com Yukl, a maturidade possui dois componentes essencialmente conectados: a maturidade para o trabalho e a maturidade psicológica. Para ele, um subordinado com alta maturidade, tanto para o trabalho quanto para manter o equilíbrio psicológico, sente-se confiante para realizar a tarefa e comprometido com o alcance de metas estipuladas (YUKL, 1998).

Tal qual é possível observar na figura 6, esse modelo baseia-se na combinação entre o nível de maturidade de liderados (M1, M2, M3 e M4) e o estilo de liderança, fruto de combinações de comportamentos voltados a tarefas e a relacionamentos. Os níveis de maturidade são: M1 – funcionários despreparados e sem intenção de assumir grandes responsabilidades; M2 – funcionários incapazes de assumir tarefas, por não demonstrarem habilidades necessárias, entretanto, dispostos e motivados a realizá-las se o líder assim desejar; M3 – funcionários capazes para assumir a tarefa, mas que não estão dispostos e nem motivados a realizá-las; M4 – funcionários capazes e motivados para fazer o que precisa ser feito. São quatro os estilos de liderança previstos por essa teoria: E1 – determinar, ênfase na tarefa e baixa no relacionamento, E-2 – persuadir, atenção alta na tarefa e no relacionamento; E-3 – compartilhar, enfoque baixo na tarefa e alto no relacionamento; e E-4 – delegar, foco baixo na tarefa e no relacionamento (HERSEY; BLANCHARD, 1977).

FIGURA 6 – Estágios de Maturidade.




Fonte: (CAVALCANTI *et al*., 2009, p. 51).

Para Hersey e Blanchard, os conceitos de adaptabilidade e amplitude de estilo são essenciais. O conceito de adaptabilidade está relacionado com a habilidade do líder em adequar o estilo de liderança conforme as diversas situações. Os líderes adaptativos são potencialmente eficazes em várias situações. Já os líderes que não desenvolvem essa capacidade tendem a serem eficazes apenas naquelas situações em que seu estilo é compatível com a ambiente. O conceito de amplitude de estilo, por sua vez, é a habilidade do líder de empregar os quatros estilos propostos por esse modelo. Os autores, além disso, destacam a importância de tratar os diversos tipos de subordinados de forma diferenciada, assim como tratar o mesmo subordinado de forma diferente, se houver mudança da situação (HERSEY; BLANCHARD, 1977).

### 3.3.3.2 Teoria do modelo de participação do líder

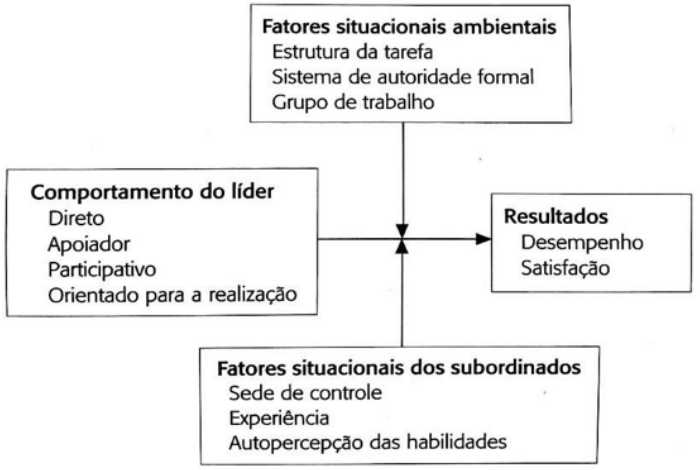
O Modelo de participação do líder, desenvolvido por Vroom e Yetton, relaciona comportamento de liderança e participação de liderados no processo decisório. O modelo sugere a ação do líder variando em um contínuo que vai desde o líder tomando as decisões isoladamente até o compartilhamento do problema com o grupo e o desenvolvimento de uma decisão de consenso. Segundo esses autores, existem oito variáveis situacionais que devem balizar o comportamento do líder: a qualidade técnica na decisão; o comprometimento do subordinado com a decisão; o nível de informação do líder a respeito da decisão a ser tomada; o grau de estruturação do problema; o grau de comprometimento de liderados, no caso do líder, tomar a decisão isoladamente; o grau em que os subordinados compartilham as metas organizacionais; a identificação de existência ou não de conflito entre os liderados em torno de soluções preferidas; e a identificação de que existem informações suficientes por parte de subordinados para tomar decisões de alta qualidade. Logo, o grau de eficácia da liderança nesse modelo depende do nível de influência e integração entre o líder e seus liderados. Os líderes devem ter consciência do estilo de liderança que devem adotar, assim como o grau de interação de seus subordinados em processos decisórios (ROBBINS, 2003).

### 3.3.3.3 Teoria do caminho-objetivo

A teoria do caminho-objetivo, desenvolvida por House, ressalta que o papel do líder é ajudar os subordinados no alcance de resultados esperados por ele e pela organização, oferecendo-lhes direção e apoio. Segundo essa teoria, os líderes eficazes orientam o caminho a ser percorrido para o alcance de metas estabelecidas, instruem e auxiliam os liderados na transposição de obstáculos existentes ao longo da trajetória (ROBBINS, 2003). Além disso, os líderes assumem a tarefa de assegurar o entendimento de todos acerca da importância de alcançar objetivos organizacionais, assim como de premiar a equipe de trabalho sempre que essas metas forem cumpridas (CAVALCANTI *et al*., 2009).

Como se pode observar na figura abaixo, os componentes da teoria caminho- objetivo são: Fatores situacionais ambientais, Fatores situacionais dos subordinados, Comportamentos do líder e Resultados esperados (ROBBINS, 2003).

FIGURA 7 – O Modelo do Caminho Objetivo.




Fonte: (CAVALCANTI *et al*., 2009, p. 48).

Os fatores situacionais ambientais estão fora do controle de subordinados e correspondem ao "contexto da liderança". Já os fatores situacionais de subordinados fazem parte de características individuais de subordinados, as chamadas "características do seguidor" (CAVALCANTI *et al*., 2009).

Em relação ao componente comportamentos do líder, por se tratar de um enfoque contingencial, cada estilo assumido por ele dependerá de fatores situacionais. Essa teoria sugere quatro tipos de comportamento. O primeiro é o chamado de "liderança diretiva", no qual o líder define o que espera de subordinados, orientando-os na obtenção de desempenhos almejados. O segundo tipo é conhecido como "liderança de apoio", em que existe grande preocupação de líderes com o bem-estar de liderados. O terceiro é o da "liderança participativa", no qual o líder consulta a equipe e busca envolvê-los no processo decisório. O último tipo, chamado de "liderança orientada para a realização", em que o líder estabelece objetivos desafiadores e evidencia confiança na responsabilidade e empenho de liderados (BERGAMINI, 1994).

Por fim, o componente resultados esperados é consequência do desempenho e da satisfação de liderados, que podem ser influenciados de forma positiva pelo líder, quando este compensa alguns fatores deficientes ou não existentes no ambiente de trabalho, assim como quando busca equilibrar características que os liderados não possuem, ou, ainda, de forma negativa, quando o líder procura orientar tarefas que os liderados já conhecem e possuem habilidades e experiência requeridas para seu desempenho, gerando comportamento ineficaz a subordinados (ROBBINS, 2003).

Segundo Bergamini, essa teoria estabelece relação preponderante entre liderança e motivação, dois fatores primordiais para o sucesso de qualquer organização. Um não existe sem o outro. Sem eles, portanto, é impossível alcançar os resultados almejados. A motivação é uma decisão racional em função da expectativa relacionada ao resultado obtido, a recompensas e a reconhecimento, consequências, pois, a determinado esforço (BERGAMINI, 1994). A fim de que se possa desvendar a liderança, então, torna-se necessário compreender o fenômeno da motivação no ambiente de trabalho, ressaltando a importância de desenvolver olhar crítico e evitar visões simplistas e reducionistas acerca desse fenômeno.

## 3.4 Motivação

Segundo Bowditch e Buono, os líderes se questionam sobre "o que faz algumas pessoas darem o máximo de si, enquanto outras procuram fazer o mínimo indispensável? e "como posso influenciar o desempenho daqueles que trabalham para mim?" (BOWDITCH; BUONO, 2004, p. 39).

O sucesso do líder, como se percebe, não depende, exclusivamente, dos seus próprios esforços, mas sim do desempenho de cada um dos integrantes de sua equipe. Para Megginson, o desempenho de cada funcionário não resulta apenas da capacidade individual, se assim fosse, a função do líder seria meramente proporcionar programas de capacitação a fim de obter de subordinados os melhores desempenhos. A responsabilidade do líder, assim, está intrinsicamente relacionada, também, em motivar cada um deles. Sem motivação, os indivíduos podem até cumprir as metas estipuladas, mas não serão capazes de explorar o máximo de suas capacidades, e poderão, em alguns casos, serem ineficazes, ou até mesmo, em situações extremas, deixarem de trabalhar (MEGGINSON et al., 1998).

Os líderes, portanto, devem conhecer os aspectos gerais do ser humano, em suas várias dimensões, assim como as peculiaridades de cada liderado, no que concerne a sua singularidade e a sua subjetividade, de modo que possa transformar o potencial de seus subordinados em ação, em proveito, enfim, da consecução de objetivos organizacionais (VERGARA, 2003). Destaque-se, contudo, que o líder deve ir além da compreensão acerca da motivação, dentro de uma ótica instrumental, a fim de contemplar os subordinados. Percebe-se que, do ponto de vista humanístico, o entendimento mais aprofundado sobre indivíduos permitirá aos líderes alcançar, de forma consciente, o alinhamento de objetivos mais legítimos de cada um dos liderados com os interesses da organização e as demandas da sociedade (CAVALCANTI *et al.* 2009).

Com intuito de compreender a motivação, serão abordadas algumas teorias: a teoria da hierarquia de necessidades de Maslow, a teoria da motivação-higiene de Herzberg, a teoria do estabelecimento de metas, a teoria da expectativa e a teoria da equidade. Além dessas teorias, serão

consideradas outras contribuições como a gestão do sentido, a profecia autorrealizadora, a diversidade, a subjetividade e a frustração no ambiente de trabalho, que também devem ser levadas em consideração no processo de motivação de liderados.

### 3.4.1 Teoria da hierarquia de necessidades de Maslow

A teoria de Maslow é conhecida como uma das mais importantes teorias no segmento da motivação. Para esse autor, a busca de satisfação de necessidades é o que move o ser humano. Essas necessidades, que podem ser de diversas naturezas, estão organizadas e dispostas em cinco níveis numa hierarquia de predominância, importância e influência, tradicionalmente representada em forma de pirâmide, conforme a figura abaixo (CAVALCANTI *et al*., 2009).

FIGURA 8 - Pirâmide de Maslow.

Fonte: (RELAÇÕES..., 2014).

Segundo Maslow, para alcançar um nível superior, as necessidades do nível anterior devem ter sido satisfeitas, ainda que parcialmente, pois enquanto não estiverem, permanecerão predominantes na determinação do comportamento do ser humano. Quando satisfeitas, contudo, elas deixam de ser o elemento motivador do comportamento, fazendo com que as necessidades do nível superior passem a direcionar as ações do indivíduo. Além disso, ele constatou que a motivação pode ser fundamentada na de-

ficiência ou no crescimento. Essa última foi percebida pelo autor ao analisar pessoas consideradas autorrealizadas. Ele verificou que o atendimento de necessidades relacionadas ao crescimento pessoal, diferentemente do que acontecia com as necessidades centradas em deficiência, jamais foram completamente saciadas, pois quanto mais se saciava, mais as pessoas demandavam essas necessidades. Ou seja, a autorrealização é uma necessidade que nunca se satisfaz, representando no trabalho uma interseção de necessidades individuais com organizacionais. (MASLOW, 2001).

De acordo com Morgan, essa teoria provocou repercussões relevantes na gestão de recursos humanos, tendo em vista que muitas organizações buscavam motivar funcionários somente por meio de benefícios financeiros ou, ainda, com a promessa de estabilidade no emprego. Com isso, surgiram novas práticas de gestão que possibilitaram o crescimento pessoal do funcionário e, simultaneamente, contribuíram para o alcance de objetivos organizacionais (MORGAN, 2007).

### 3.4.2 Teoria da motivação-higiene de Herzberg

Essa teoria fundamentou-se em entrevistas realizadas por Herzberg com diversos profissionais da área industrial de Pittsburg. O objetivo do estudo era identificar os fatores que provocavam satisfação e insatisfação de funcionários no ambiente de trabalho. Com base nos resultados, ele identificou dois fatores distintos: os motivacionais ou motivadores e os higiênicos ou extrínsecos. Os fatores motivacionais ou motivadores, como o próprio nome diz, geram satisfação, são fatores de crescimento pessoal e relacionam-se ao trabalho propriamente dito, como: execução de atividade; conteúdo de trabalho; realização; reconhecimento; responsabilidade, e desenvolvimento. Os fatores higiênicos ou extrínsecos são externos ao trabalho e, quando são precários, geram insatisfação, a saber: condições de trabalho; política e administração da organização; relações interpessoais, com pares, superiores e subordinados; salários e segurança (BUENO, 2002; CHIAVANATO, 2006).

A inferência primordial dessa teoria é que o atendimento de fatores higiênicos apenas impede a insatisfação no trabalho. Para que os funcionários fiquem satisfeitos, no entanto, e com isso obtenham desempenho maior, torna-se necessário atender aos fatores motivadores ao trabalho (BOWDITCH; BUONO, 2004).

A pesquisa de Herzberg, além de certa simplicidade, não levou em consideração o fato de que pessoas apresentam a tendência de atribuir os sentimentos de satisfação a si mesmos e os de insatisfação a outros (VERGARA, 2003). Além disso, levando em consideração a teoria de Maslow, em princípio, estar satisfeito não asseguraria a motivação, já que "necessidades satisfeitas não mais provocam motivação". As conclusões da teoria de Herzberg, entretanto, alinham-se com a teoria de Maslow,

visto que as necessidades da base da pirâmide, quando não atendidas, causam desconforto; porém, se atendidas, não mais provocam motivação. As necessidades no topo da pirâmide, por sua vez, mesmo quando satisfeitas, continuam motivando (CAVALCANTI *et al*., 2009).

### 3.4.3 Teoria do estabelecimento de metas

Essa teoria, desenvolvida por Locke e Latham, parte do princípio de que pessoas concentram esforços em direção a objetivos, de modo que o estabelecimento de metas é capaz de energizar um indivíduo. Os mecanismos de esforço, persistência e direção atuam automaticamente quando o indivíduo tem um objetivo consciente, ou seja, quando existe o comprometimento e há a decisão de atuar para atingir a meta (LOCKE; LATHAM, 1990).

Para Jex, quatro características fazem uma meta ser agente motivador: (1) dificuldade da meta – metas difíceis, porém possíveis de serem atingidas, são mais motivadoras do que as fáceis; (2) aceitação da meta – é a crença do indivíduo de que a meta é atingível e, também, não entra em conflito com seus valores pessoais. Envolver os funcionários no estabelecimento de metas torna mais provável a aceitação; (3) especificidade da meta – metas devem ser específicas e, se possível, quantificáveis e mensuráveis. Metas de desempenho concretas são melhores do que o "dê o máximo de si"; (4) *feedback* – receber retornos precisos sobre o desempenho faz com que os funcionários se sintam encorajados em persistir em direção de objetivos, além de permitir a eles, caso necessário, ajustar processos (JEX, 2002).

### 3.4.4 Teoria das expectativas

Nessa teoria desenvolvida por Vroom a motivação é função de três variáveis: Expectativa (E), Instrumentalidade (I) e Valência (V). O autor define que a Força Motivacional

(M) corresponde ao produto dessas três variáveis, M = E x I x V. A Expectativa é a crença de que um esforço maior resultará na obtenção de metas de desempenho desejado. Para atuar sobre a Expectativa deve-se escolher pessoas com habilidades adequadas, treiná-las, apoiá-las com os recursos necessários e definir metas de desempenho possíveis de serem atingidas. Já a Instrumentalidade é a percepção de que uma pessoa receberá uma recompensa se a expectativa de desempenho for cumprida. Para influenciar a Instrumentalidade, é preciso estabelecer as relações entre desempenho e recompensa. Por fim, a Valência é a importância, valor ou atração que o indivíduo atribui a recompensas. Para potencializar as Valências, deve-se mapear as necessidades que são importantes para o indivíduo e tentar compatibilizar recompensas disponíveis com essas necessidades (VROOM, 1995).

### 3.4.5 Teoria da equidade

De acordo com essa teoria, as pessoas não estão apenas interessadas em recompensas absolutas que recebem pelo trabalho. Elas comparam a relação entre suas contribuições ao trabalho e recompensas recebidas com as relações entre contribuições e recompensas de pessoas semelhantes. As pessoas são muito sensíveis a diferenças relativas entre seus pares e buscam tratamento justo. Se percebem que há um desequilíbrio, procuram restabelecê-lo, seja diminuindo o ritmo de trabalho ou tentando obter recompensas maiores por outros meios, dedicando-se a outras atividades ou, até mesmo, desligando-se da organização. A teoria da equidade permite o entendimento de uma disfunção grupal chamada "ociosidade social". Ela acontece quando os funcionários dedicam menos esforços ao trabalho coletivo do que ao individual (BOWDITCH; BUONO, 2004; ROBBINS, 2003).

### 3.4.6 Gestão do sentido

Um aspecto muito importante refere-se ao significado que cada funcionário percebe em relação ao próprio trabalho. A maioria compreende a relevância do seu trabalho somente no nível operacional, sem ter noção de que forma aquilo que realiza é significativo para a vida de outros funcionários, e, ainda, de clientes externos e internos da organização. O líder tem a função de transmitir a subordinados o valor do trabalho de cada um, e isso deve ser feito de forma autêntica e empática (CAVALCANTI *et al.*, 2009).

### 3.4.7 Profecia autorrealizadora

Consiste em determinado acontecimento tornar-se realidade pelo simples fato de que se espera que ele aconteça. Ou seja, a profecia autorrealizadora é a concretização de um evento possível, motivado por comportamentos alicerçados na expectativa de sua ocorrência. No campo das relações humanas, esse fenômeno é conhecido como o "efeito de Pigmaleão[7]" (MAXIMIANO, 2000).

[7] Mito narrado pelo poeta romano Ovídio, conta a história de Pigmaleão, um escultor e rei da Ilha de Chipre que não era casado e, segundo o autor, havia decidido viver em celibato na ilha por não concordar com o comportamento das mulheres da região. Determinado a cumprir sua promessa se dedicou ainda mais à arte de esculpir. Foi então que ele decidiu criar uma estátua que seria, segundo sua visão, a representação da mulher ideal. Após concluída o artista ficou encantado por sua criação. Pigmaleão, em meio a tanta admiração, se apaixonou pela estátua, chegando ao extremo de se casar com ela. A Deusa Afrodite sentiu pena do artista e lhe concedeu o desejo de transformar a estátua em mulher. Pigmaleão conseguiu, pelos mais diversos fatores, que a estátua virasse mulher

Essa profecia também acontece em organizações. Os líderes em geral fazem discriminações entre os integrantes de sua equipe, decompondo-os em intragrupos, formados por pessoas mais próximas do líder, e em extragrupos, indivíduos com os quais o líder tem apenas relações formais de autoridade. Os líderes investem recursos em integrantes do intragrupo por esperarem deles maior desempenho e, na maioria das vezes, a profecia se concretiza. Por isso, é de fundamental que o líder estabeleça altas expectativas viáveis para todos os seus liderados, iniciando um processo que viabilize a concretização de todas essas expectativas (ROBBINS, 2003).

### 3.4.8 Diversidade e subjetividade

Para colocar em prática os conhecimentos sobre motivação apresentados neste trabalho, o líder deve ter a capacidade de identificar, além dos fenômenos em comum, a singularidade de cada integrante de sua equipe, o que remete à diversidade e à subjetividade (CAVALCANTI *et al*., 2009).

A questão da diversidade demanda de líderes a habilidade de se relacionar com as diferenças e a competência para lidar com elas de forma adequada. Isso significa que o líder não deve apenas tolerar, mas conhecer, entender e respeitar essas diferenças, o que lhe permitirá colher benefícios com base nelas (HILL, 1993).

A subjetividade relaciona-se à singularidade do indivíduo. Os líderes devem enriquecer a compreensão sobre as complexidades de individualidades e de experiência vivida em coletivo (DAVEL; VERGARA, 2008). Para Covey (2005) a outra dimensão relevante da subjetividade se relaciona com a função do líder em contribuir para que subordinados encontrem e exerçam a verdadeira vocação.

### 3.4.9 Frustração no ambiente de trabalho

O líder deve compreender a singularidade de cada liderado. Isso envolve, não somente compreender o que motiva cada um deles, mas, também, o que provoca sofrimento e frustração. Será abordada, portanto, de forma sucinta, o oposto da motivação, que se constitui em frustração e em sofrimento no ambiente de trabalho (CAVALCANTI *et al*., 2009).

Segundo Moscovici, o trabalho provoca muitas vezes frustrações. A frustração pode resultar, entre outras coisas, de: lideranças desinteressadas; pouca transparência; clima de insegurança; incoerência entre o discurso e ações de líderes; e dificuldades de relacionamento no ambien-

de verdade através do depósito de uma grande expectativa nessa causa. Disponível em: https://www.ieepeducação.com.br/efeito-pigmaleao/. Acesso em: 7 maio 2020.

te de trabalho. Além disso, existe o conflito entre o papel profissional e os outros papéis importantes da vida do indivíduo. Muitas vezes, para atender às demandas do trabalho, os funcionários sacrificam outras áreas da vida, como relações familiares, que, por ser assim, se configura em mais uma razão de sofrimento. Outra consiste em ter de agir em desacordo com os seus valores, ou seja, atuar contra o próprio senso ético. O sentimento de ser injustiçado provoca, também, consequência desestruturadora. O líder deve ter a consciência de que enquanto predominar o sofrimento, não há como se pensar em motivação (MOSCOVICI, 1999).

Ao analisar o que foi visto ao longo desse tópico, que abordou a compreensão sobre motivação, percebe-se que ela é intrínseca a cada indivíduo. Ademais, a importância de o líder concentrar-se na motivação de funcionários, constitui-se em demanda atual, na qual a interdependência, a transformação e a ética estão em evidência. A ênfase nesses aspectos deu origem a diversas abordagens contemporâneas de liderança, dentre as quais se destaca a liderança baseada em valores que será abordada no próximo tópico deste trabalho.

## 3.5 Liderança baseada em valores

Até o momento, realizou-se análise retrospectiva do trajeto percorrido pela ciência na busca de compreender a liderança. Verifica-se que, em cada uma das etapas desse processo evolutivo, os autores elegeram dimensões distintas: as características pessoais, a maneira de se comportar e os elementos contingenciais. Agora, porém, na última etapa dessa evolução, será analisada a dimensão visão de futuro que se refere a atitudes diante da vida e do futuro. Dentro dessa abordagem, as relações interpessoais, a visão de negócio e todas as ações de líderes, tanto no campo pessoal quanto no profissional, são alicerçadas em valores.

Segundo Migueles e Zanini (2009), os "líderes que agem baseados em valores são fundamentais para a produção de valor e para a ação coordenada em cenários complexos e imprevisíveis", contribuindo, assim, para sustentabilidade econômica, social, ambiental e ética de organizações, bem como construindo vínculos que solucionam dilemas de cooperação e confiança, fundamentais para a ação nesses cenários complexos e de grande incerteza. O engajamento também precisa ser construído, pois há muitas formas de não cooperar, mesmo estando empregado, que ameaçam a sustentabilidade de organizações ao longo do tempo. Esse engajamento depende, entre outras coisas, do significado do trabalho, da construção da natureza do laço social que liga o indivíduo à organização, ou à pessoas dentro dela, e da percepção de valor que aquela organização produz para a sociedade de modo geral (MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 1).

Atualmente, ao observar o ambiente de trabalho, constata-se o surgimento de outras formas de sofrimento, além daquelas abordadas, como:

demandas por informação e conhecimento, pressões de curto prazo e demandas competitivas de todas as ordens. Isso faz com que pessoas tenham a sensação de que precisam entregar mais do efetivamente conseguem fazer. Sentem que não estão totalmente preparadas e, adicionalmente, a percepção de medo de terem essa vulnerabilidade exposta gera tensão e estresse (DEJOURS, 1999). Nesse cenário no qual a maioria somente enxerga espaços para pressão por resultados, o líder alicerçado em valores vislumbra outras possibilidades e cria espaços de sentido, ética, realização e excelência com atenção ao desenvolvimento de relacionamentos e fortalecimento de vínculos. Dessa maneira, os líderes estão sendo instados a, cada vez mais, a compreender pessoas (MIGUELES; ZANINI, 2009).

A liderança baseada em valores é formada, essencialmente, por quatro componentes. O primeiro é o "eu" que representa o nível pessoal do líder, tendo como princípio- chave a confiabilidade. No centro desse princípio encontram-se dois fatores interdependentes: o caráter, quem é o líder como pessoa; e a competência, o que o líder é capaz de fazer bem. O segundo componente refere-se a "pessoas", que representam o pilar para relacionamentos e organizações eficazes, tendo como princípio-chave a confiança. Percebe-se imperativo que o líder deve se esforçar em busca do fortalecimento de relações de confiança em toda rede de interações e vínculos existentes na organização, destacando-se, mais uma vez, ser primordial a coerência entre o discurso e o comportamento, preceito básico de confiança. O terceiro e o quarto componentes apresentam como princípio-chave o alinhamento. O terceiro, por sua vez, trata do caminho estratégico, que coloca em consonância o plano estratégico e a visão de futuro da organização, levando em consideração realidades externas. O quarto componente é a estrutura organizacional, sistemas e processos que contribuem para a realização do caminho estratégico (CAVALCANTI *et al*., 2009). Em síntese, "para que uma liderança genuína seja percebida e gere confiança é necessário que haja um alinhamento entre os valores professados e os comportamentos dos líderes" (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 112).

Percebe-se nas entrelinhas da literatura contemporânea uma conexão inadequada de liderança com um padrão heroico de comportamento. Situação capaz de produzir imagem idealizada do líder como alguém de características quase inatingíveis, conferida pela propaganda intensa desse ideal heroico. Como dizia Shakespeare: "os heróis são feitos do mesmo tecido de que são feitos os sonhos". Na verdade, os heróis são a autêntica representação coletiva descrita e transmitida de geração para geração. Do mesmo modo, os "heróis" das organizações atuais, também são colocados no "axis mundi[8]" organizacional para terem seus feitos narrados,

[8] Termo em latim que significa "centro do mundo", "pilar do mundo." Disponível em: https://dicionariodelatim.com.br. Acesso em: 10 jun. 2020.

rememorados e, até mesmo, celebrados. Isso faz com que pessoas comuns não se sintam capazes de se tornarem líderes (VIEIRA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009).

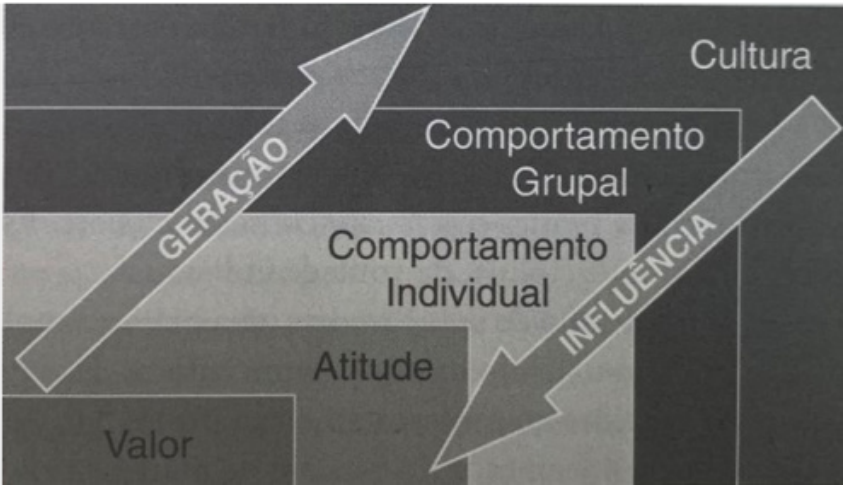
Como observou Peter Druker (2000), o fenômeno da liderança é uma experiência de pessoas comuns que, juntas, podem produzir coisas incomuns. Alinhado com esse pensamento, Migueles (2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009) afirmou:

> "A busca pela liderança baseada em valores não é, e não pode ser, a busca por indivíduos extraordinários e excepcionais, desses que nascem um em cada milhão de seres humanos, mas a busca pelo pacto ético, fundador da vida social produtiva, em que o poder diz sim, pois organiza os meios e os recursos para que o maior número de pessoas possa cooperar dando o seu melhor. É a busca por contextos em que cada um possa exercer seu papel na construção de um futuro melhor, com autonomia e liberdade, bases para que a diversidade pavimente o caminho para a sustentabilidade, de forma mais inclusiva e inteligente" (MIGUELES, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009 p. 69).

Segundo Vieira, a expressão "líder transformador" deve deixar de ser empregada no universo organizacional, "porque não há outra função da liderança e dos líderes senão aquela de transformar a vida e as organizações. Liderança subentende transformação" (VIEIRA, 2009 apud MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 46).

Para Lafraia (2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009), transformar os valores declarados por uma instituição em comportamento cultural que esteja presente em toda a organização se constitui em um dos maiores desafios de um líder. Para que isso se torne realidade, portanto, haverá necessidade de que que todos os integrantes da organização compartilhem e vivam esses valores, que devem, além de conhecidos por todos, estar presentes na cultura da organização. Depois de os valores terem sidos incorporados na cultura, os novos integrantes da organização passam a ser influenciados pelo contexto, até que o comportamento deles se torne uma crença pessoal. A figura 9 representa esse processo.

FIGURA 9 – O Processo de Geração da Cultura a partir dos Valores e a Influência da Cultura na Formação de Valores.

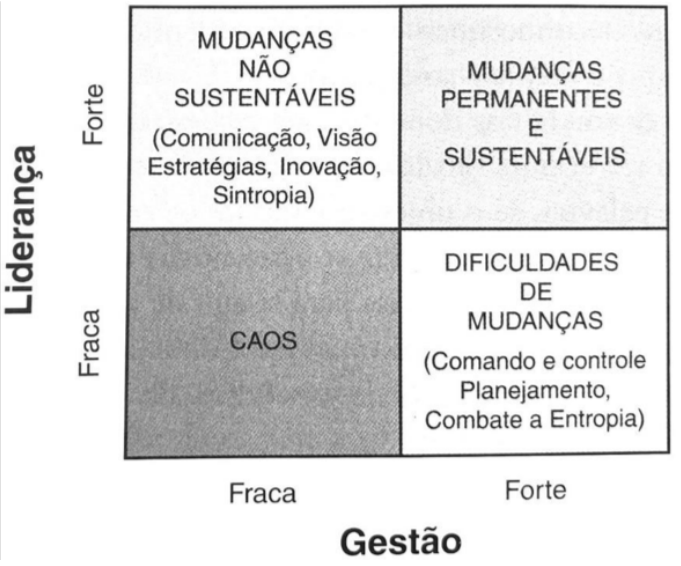



Fonte: (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELES, ZANINI, 2009, p. 117).

## 3.6 Papel da liderança na incorporação de valores na organização

A liderança é o fio condutor pelo qual a visão de futuro e os valores organizacionais são compartilhados em todos os níveis da organização. O processo de mudança da situação atual para uma situação futura desejada é responsabilidade da liderança. Ela é, ademais, imprescindível ao gerenciamento de valores organizacionais. Um ponto importante a ser observado nesse processo de incorporação de valores é a sinergia entre a liderança e a gestão. "A liderança sem um modelo de gestão é uma utopia, que se sabe quando será transformada em resultados. A gestão praticada sem liderança resulta em um processo frio e burocrático, tendendo para o comando e controle" (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELIS; ZANINI, 2009, p.110). Segundo Schein (2009), a liderança cria e muda culturas enquanto a gestão age na cultura. Na figura 10 é possível perceber a relação entre liderança e gestão.

FIGURA 10 – O Processo de Sinergia entre Liderança e Gestão.

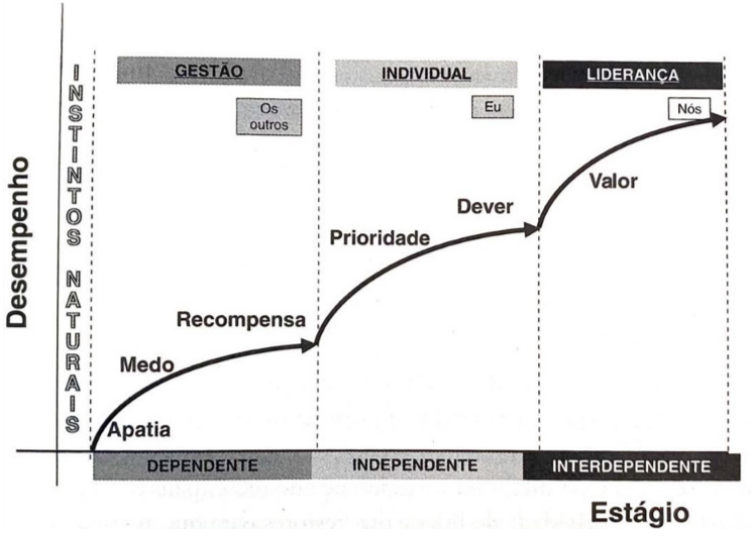



Fonte: (LAFRAIA, 2009 *apud* MGUELES; ZANINI, 2009, p. 111).

Torna-se necessário esclarecer a diferença entre aprender determinado conhecimento e incorporar um hábito. O tempo necessário para aprender pode ser de alguns segundos ou minutos. Para as pessoas incorporarem esses conhecimentos em seus hábitos até que sejam praticados de forma inconsciente, no entanto, dependerá da autodisciplina e da motivação de cada um. O processo de incorporar um conhecimento como hábito coletivo, como cultura é ainda mais complexo e advirá de três fatores: disciplina externa criada pela liderança, modelo de gestão e autodisciplina de indivíduos. A grande questão não está centrada no conhecimento em si, mas sim na ação. O tempo de incorporação individual ou coletiva, apesar de ser variável, é inversamente proporcional ao esforço, a perseverança e a disciplina (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELIS; ZANINI, 2009, p.110).

A figura 11 apresenta-se como um guia para o entendimento do processo de incorporação de valores em organizações. No eixo das ordenadas, o nível de desempenho de organizações e no das abscissas, o estágio de desenvolvimento ao longo do tempo.

FIGURA 11 – Correlação entre o Desempenho e os Estágios Culturais das Organizações.




Fonte: (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 121).

Sabe-se que não existe estilo de liderança único que seja adequado a todas as situações. No caso específico desse processo de incorporação de valores, pois, varia em função de peculiaridades de cada estágio e da cultura de cada organização. Além disso, é essencial que o líder compreenda o estágio cultural da organização a fim de que possa atuar no sentido de transmitir aos subordinados os seus valores.

No estágio "instintos naturais" não existem valores bem definidos. O comportamento das pessoas é de apatia, pouca proatividade, e sempre reativo, agindo apenas quando demandadas. Não existe preocupação com os aspectos culturais e normativos que ajudam a incorporar valores. O próximo estágio de evolução é o "dependente", no qual o comando e o controle são largamente empregados e os funcionários seguem os valores de um único líder. Há grande dependência da proatividade do líder para que as metas sejam alcançadas, exigindo, assim, constante acompanhamento por parte dele para que os comportamentos estejam alinhados aos valores da instituição. Valores, que apesar de estarem claros para o nível hierárquico mais alto da organização, ainda não foram incorporados por sua cultura e para os subordinados os métodos são essencialmente burocráticos. Para haver melhorias em resultados, a instituição deve evoluir da cultura dependente para a "independente", característica na qual a liderança começa a ser entendida como um processo e os liderados já incorporam e agem proativamente de acordo com os valores. A autodisciplina substitui a disciplina externa do estágio anterior. Apesar de haver ainda dependência do líder original, os valores organizacionais começam

a ser incorporados. Por fim, chega-se ao último estágio, o "interdependente", no qual o estilo de liderança permite maior participação e não existe mais um único líder. Os comportamentos são fundamentados em valores organizacionais, que, por sua vez, estão coerentes com a cultura e o contexto. Os valores, então, são partilhados por todos. Os liderados são motivados por valores incorporados, prevalecendo o pensamento de que "aqui nós fazemos assim porque é o nosso valor". Considera-se como resultado desse estágio o objetivo intangível de formar indivíduos autônomos, éticos e responsáveis para atuar em sociedade (LAFRAIA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009).

## 3.7 Influência da cultura na liderança

A liderança também é amplamente influenciada por efeitos da cultura brasileira, que, por ser assim, reproduzem e perpetuam a desigualdade social e econômica. A percepção de desigualdade social ontológica interfere na sociedade nos aspectos de igualdade de direitos, oportunidades e na percepção de justiça e da própria meritocracia. Esse discernimento reduz demasiadamente a probabilidade de as pessoas confiarem umas nas outras. Além disso, pode produzir estado de apatia e de negação da realidade, pois as pessoas se veem incapazes de transformar a própria condição e, dessa maneira, consideraram-se isentas de qualquer comprometimento e responsabilidade sobre o próprio trabalho e resultados (ZANINI, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009).

De acordo com as pesquisas sobre as dimensões de cultura realizadas por Hofstede (1984) em vários países, o Brasil é um dos países com maior Índice de Distância de Poder (IDP)[9] no mundo. Nas sociedades com elevado IDP, como a brasileira, as pessoas instituídas de poder tentam impressionar as demais. Esse poder, por sua vez, baseia-se em laços pessoais e a forma de mudar o sistema é concebida por meio do carisma ou da força. Percebe-se a tendência de estímulo ao surgimento de líderes carismáticos e tiranos, que fazem uso discricionário do poder (HOFSTEDE, 1996). Segundo Vieira (2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009), observa-se, no mundo atual, que o líder carismático conduz os liderados a um estado de submissão e controle, com o objetivo de que eles realizem esforços extras no trabalho. Essa constatação está alinhada com o pensamento de Freud que viu no líder carismático um indivíduo que cria ordem por meio de um processo de ditadura emocional.

[9] Índice que mede quanto o líder se coloca superior aos seus liderados, ou quanto ele se considera parte integrante, sem maiores distinções em relação aos demais. Disponível em: https://exame.com/carreira/a- distancia-adequada/. Acesso em: 10 maio 2020.

## 3.8 Conclusão parcial

No desenvolvimento deste capítulo pôde-se observar a evolução de teorias de liderança ao longo do tempo, começando com teorias simples até chegar as mais complexas. Constata-se, ao analisar essa evolução, que as teorias não se contradizem. Elas, de fato, complementam-se, permitindo, assim, entendimento amplo sobre o tema.

Compreendeu-se que apesar de ser um tema vastamente debatido, com uma infinidade de obras, capazes de oferecer muitos pontos de vista, sempre haverá muito a ser estudado, pois, certamente, novas teorias surgirão para tentar esclarecer a complexidade que envolve a liderança que, em razão de consecutivas transformações sociais, está em constante transformação.

Ficou clara a premência de o líder entender o ser humano de forma integral sem, no entanto, desinteressar-se por singularidades e subjetividades inerentes a cada indivíduo. Esse líder deve desenvolver, ainda, a habilidade de relacionar-se com o outro, o que lhe possibilitará estabelecer com liderados a almejada relação alicerçada em confiança e transparência. Nesse processo, o líder deve agir de forma autêntica, sem nunca deixar de ser fiel a seus valores. Ressalta-se, assim, mais uma vez, do mesmo modo quando se tratou da meritocracia, a importância de o líder compreender de que forma a cultura brasileira influencia no processo de liderança.

O processo genuíno de liderança exige do líder coerência entre o discurso e as ações. Essa demanda é traduzida pelo conhecido bordão: "só há uma maneira de liderar, por meio do exemplo". Em outras palavras, o líder deve ser percebido pelos liderados como alguém que "faz o que diz".

Para que o líder consiga ser bem-sucedido no processo de influenciar, é essencial que ele entenda o conceito de motivação, não apenas com o propósito de explorar os liderados, mas sim, a fim de obter melhor desempenho de cada um deles, ao considerar, principalmente, o viés humanístico desse processo. Deve, portanto, entender de forma integral a dinâmica do ser humano, pois isso o permitirá alcançar, de forma consciente, a interseção de anseios mais legítimos com as demandas da organização.

O grande desafio do líder que age alicerçado em valores, portanto, é promover o alinhamento de interesses de liderados com os da instituição. Ele deve, para isso, estar familiarizado com o processo de incorporação e manutenção de valores na cultura organizacional. O líder é o arquiteto e o guardião de sistemas de valores organizacionais. Na etapa de incorporação, ele assume o papel de arquiteto e sua atuação pode acontecer, basicamente, de duas formas: na primeira, como líder original, ele agirá para que os próprios valores balizem os da organização, na segunda, apesar de não ser o líder original, concede-se a ele atuar no sentido de promover mudanças no sistema de valores, normalmente motivadas por alterações significativas no ambiente externo no qual a instituição está

inserida. Nesse último caso, alicerçados, sobretudo na confiança de seus liderados, os líderes são responsáveis pela proposição e ações atinentes a essas transformações. Após a incorporação de um valor declarado, esse valor constitui-se em instrumento de liderança para influenciar os novos integrantes da organização, até que se torne crença pessoal ao orientar o comportamento de cada um deles. Já no papel de guardião, ele deve conhecer, praticar e compartilhar valores consagrados na cultura organizacional da instituição.

É fundamental, portanto, para que se atinja o objetivo deste trabalho, que se conheça a essência da cultura organizacional do Corpo de Fuzileiros Navais. Essa premissa viabilizará compreender por meio dessa análise a dinâmica e as forças culturais que constituem o CFN, assim como o relacionamento dessa cultura com o ambiente e com a sociedade brasileira. Essa temática será o escopo do próximo capítulo.

# 4 CULTURA ORGANIZACIONAL DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS

## 4.1 Contextualização

Como foi possível observar nos capítulos anteriores, é de fundamental importância para o atingimento do objetivo do presente trabalho que se conheça a cultura organizacional do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), que foi o sistema selecionado por este autor no critério de delimitação do objeto de estudo do tema liderança na Marinha do Brasil (MB).

O CFN, parcela indissociável da Marinha do Brasil, é vocacionado para projeção de poder em terra, por intermédio de Operações Anfíbias[10]. Além disso, conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa (END), devido às suas características, está capacitado para ser empregado em diversas operações militares e atividades subsidiárias (BRASIL, 2020a). Em que pese seja parcela inalienável da MB, o CFN tem identidade própria, por conseguinte, tem uma cultura específica, embora haja, naturalmente, alinhamento com a cultura organizacional da MB.

Para Shein,

> Cultura é um fenômeno dinâmico que nos cerca em todas as horas, sendo constantemente desempenhada e criada por nossas interações com outros e moldada por comportamento de liderança, e um conjunto de estruturas, rotinas, regras e normas que orientam e

[10] Operação de Guerra Naval lançada do mar, por uma Força-Tarefa Anfíbia (ForTarAnf), sobre um litoral hostil ou potencialmente hostil. Compreende as seguintes modalidades: assalto anfíbio, incursão anfíbia, demonstração anfíbia e retirada anfíbia. Manual de Operações da Força de Desembarque (CGCFN-1-1), Cap. 1, Subitem 1.1.1, (BRASIL, 2020b).

> restringem o comportamento (SHEIN, 2009, p. 1). Cultura é uma abstração, embora as forças que são criadas em situações sociais e organizacionais que dela derivam sejam poderosas. Se não entendermos a operação dessas forças, nos tornamos vítimas (SHEIN, 2009, p. 3).

Para Freitas, uma forma fácil de identificação da cultura é viabilizada por intermédio da análise de diversos elementos que a integram, como valores; crenças e pressupostos; ritos, rituais e cerimônias; histórias e mitos; tabus; heróis; normas; e processos de comunicação. Ou seja, a cultura organizacional é composta por diferentes elementos culturais (FREITAS, 1991). Nesse capítulo serão abordados alguns elementos constitutivos da cultura organizacional do CFN.

## 4.2 Histórico do CFN

A origem do CFN remonta à criação da Brigada Real da Marinha de Portugal, por meio do Alvará da Rainha D. Maria I, em 28 de agosto de 1797. Após guarnecerem as naus portuguesas que transportavam ao Brasil a Família Real, a Corte e o aparato estatal português, que fugiam da Europa para evitar o julgo de Napoleão Bonaparte, os Fuzileiros da Brigada Real da Marinha desembarcaram no Rio de Janeiro em 7 de março de 1808, data que foi instituída, portanto, como aniversário do CFN (MEDEIROS, 2013).

O batismo de fogo dos Fuzileiros Navais, ocorreu, já no ano seguinte, em 1809, na expedição à Guiana Francesa, em resposta à invasão francesa a Portugal e para o estabelecimento, de fato, da fronteira entre os dois países. A Brigada Real da Marinha realizou o desembarque na capital, Caiena, onde atuaram de forma decisiva nos combates travados, culminando com a tomada de Caiena e, consequentemente, da colônia francesa. Após o regresso de Caiena, D. João Rodrigues Sá e Menezes, Conde de Anadia, à época Ministro da Marinha, determinou que a Brigada Real de Marinha ocupasse a Fortaleza de São José, na Ilha das Cobras, onde até hoje está sediado o Comando-Geral do Corpo de Fuzileiros Navais (MEDEIROS, 2013).

Com o regresso do Rei D. João VI para Portugal, um Batalhão de Fuzileiros da Brigada Real da Marinha permaneceu no Rio de Janeiro. Desde essa época, os Fuzileiros têm tido participação em todos os momentos relevantes da história do Brasil, como nos confrontos para consolidação da independência, nas campanhas do Prata e em outros conflitos armados em que o país tomou parte (MEDEIROS, 2013).

Posicionou-se, durante a Segunda Guerra Mundial, um destacamento de Fuzileiros Navais na Ilha de Trindade para atuar contra uma possível tentativa de instalação de base de submarino inimigo. Foram criadas Companhias Regionais ao longo da costa, que, mais tarde, transformaram-se em Grupamentos de Fuzileiros Navais. Além disso, eles integraram

a guarnição de navios da Força Naval do Nordeste, embarcando nos principais navios de guerra da MB (MEDEIROS, 2013). Essa prática continua em vigor, como é possível constatar com a participação de um Destacamento de Fuzileiros Navais embarcado no navio da MB que participa da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL).

Destaque-se, a propósito, a tradição do CFN em integrar as principais Operações de Manutenção da Paz (OMP), que teve início em 1965, quando tomou parte, sob a responsabilidade da Organização dos Estados Americanos (OEA), da Força Interamericana de Paz, enviada à República Dominicana, com o propósito de colaborar na restauração da normalidade desse país acometido por uma guerra civil. Ainda sob o manto da OEA, os Fuzileiros Navais participaram da Missão de Assistência na Remoção de Minas da Junta Interamericana de Defesa na América Central, na fronteira Peru/Equador e na Colômbia. Desde 1989, sob a égide das Nações Unidas (ONU), os Combatentes Anfíbios estiveram presentes em OMP em Angola, Honduras, El Salvador, Moçambique, Ex-Iugoslávia, Uganda, Ruanda, Macedônia, Eslavônia Oriental, Croácia, Costa Rica, Nicarágua, Timor Leste, Costa do Marfim, Libéria, Nepal e Haiti. Nesse último, a participação estendeu-se por 13 anos na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Os Fuzileiros Navais, hoje, estão presentes em Abyei, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, Sudão do Sul e Líbano. Em todas essas participações o CFN teve a atuação reconhecida como exemplar, pela população local e por contingentes de outros países participantes, notadamente pelo destacado profissionalismo dos seus militares, assim como pela eficácia, eficiência e efetividade das ações (MEDEIROS, 2013).

No ambiente interno brasileiro, os Fuzileiros Navais, além de contribuir para a defesa da Pátria, realizam operações de diversas naturezas, sempre em consonância com os anseios e demandas da sociedade brasileira, dentre as quais destacam-se: as participações em operações de ajuda humanitária em apoio a situações de calamidade pública, em consequência de desastres naturais, como a tragédia na cidade de Nova Friburgo e outros municípios da região serrana do estado do Rio de Janeiro, que foram assolados por enchentes e deslizamentos de terra em janeiro de 2011; e as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), como a Operação Rio, desencadeada, entre o final de 1994 e os primeiros meses de 1995, com o intuito de combater o crime organizado e pacificar as comunidades da cidade do Rio de Janeiro.

Uma frase da escritora Rachel de Queiroz ilumina a forte relação entre as histórias do CFN e do Brasil: “Quem quiser saber da história dos Fuzileiros Navais não precisa consultar nenhum livro especial, basta ler a história do Brasil” (QUEIROZ *apud* MEDEIROS, 2013, p. 31).

## 4.3 Identidade estratégica do CFN

A "Identidade Estratégica" de uma instituição é composta por sua missão, sua visão de futuro e seus valores. Esses elementos são os pilares da constituição da organização, os seus norteadores estratégicos. Eles devem compor a cultura organizacional e precisam estar bem definidos e integrados, seguindo o propósito da organização a fim de que possam ser compreendidos e assimilados, assim como possibilitem o engajamento e o envolvimento de todos os integrantes da instituição. A seguir, serão apresentados os elementos da identidade estratégica do CFN.

Missão do Corpo de Fuzileiros Navais:

> "Garantir meios de Fuzileiros Navais em condição permanente de pronto emprego, capazes de projetar poder sobre terra; defender instalações navais, portuárias, ilhas e arquipélagos; e atuar no amplo espectro de operações militares com destaque para Operação de Paz e Operações Humanitárias; e realizar Operações Ribeirinhas, controlando as margens das vias fluviais, a fim de contribuir para a Defesa da Pátria, para a garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem; para o cumprimento das ações subsidiárias previstas em Lei; e para apoio à Política Externa" (BRASIL, 2018, p. 9).

Visão de Futuro do Corpo de Fuzileiros Navais:

> "O Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), parcela intrínseca, portanto, indissociável do Poder Naval, prosseguirá sendo a Força de caráter expedicionário por excelência, de pronto emprego e de projeção de poder, com alcance estratégico. Como integrante do Conjugado Anfíbio da Marinha do Brasil, continuará conferindo prontidão operativa e capacidade expedicionária ao Poder Naval, ampliando suas possibilidades para atuar, tempestiva e eficazmente, em qualquer região que configure um cenário estratégico de interesse. Nas vias fluviais, continuaram sendo fundamentais para assegurar o controle das margens durante as Operações Ribeirinhas. O CFN seguirá ocupando papel de destaque como instrumento de Política Externa, para a formação de um ambiente seguro e estável junto aos Países lindeiros ao Atlântico Sul." (BRASIL, 2018, p. 10).

Valores Essenciais do Corpo de Fuzileiros Navais:

O CFN compartilha dos mesmos valores organizacionais da Marinha do Brasil, que são costumeiramente simbolizados por intermédio da figura 12 conhecida como a "Rosa das Virtudes". Além desses valores, os Fuzileiros Navais, mormente os líderes, conforme sugere Delgado (2017), devem cultuar e praticar também os preceitos estabelecidos no artigo 28 do Estatuto dos Militares, principalmente aqueles contidos nos incisos: III – "respeitar a dignidade da pessoa humana"; V – "ser justo e imparcial no julgamento dos atos e na apreciação do mérito dos subordinados"; VII – "empregar todas as suas energias em benefício do serviço"; e XIV – "observar as normas da boa educação".

FIGURA 12 – Rosa das Virtudes.

Fonte: (BRASIL, 2013, p. B-2).

Contudo, em virtude das particularidades das atividades desenvolvidas pelo CFN, assim como do próprio *ethos* do Fuzileiro Naval, quatro valores são destacados e considerados essenciais por essa instituição bissecular, são eles: a Honra, a Competência, a Determinação e o Profissionalismo.

Segundo o patrono da Marinha, o Marquês de Tamandaré:

> "Honra é a força que nos impele a prestigiar nossa personalidade. É o sentimento avançado do nosso patrimônio moral, um misto de brio e de valor. Ela exige a posse da perfeita compreensão do que é justo, nobre e respeitável, para elevação de nossa dignidade: a bravura para desafrontar perigos de toda ordem, na defesa da verdade, do direito e da justiça" (BRASIL, 2018, p.10).

Em defesa dessa honra, bem intangível no qual se sustenta a sua conduta, todo o Combatente Anfíbio da Marinha do Brasil deve ser um cidadão de bem, responsável por seus atos, consciente dos seus direitos e cumpridor dos seus deveres, que cuida da integridade de seus companheiros e da Instituição, lidera pelo exemplo e possui coragem mental, moral e física.

A Competência é o somatório de conhecimentos (saber conceitualmente), habilidades (saber fazer), e atitudes (saber agir) necessários para realização das mais variadas tarefas com eficiência. Em plena era do conhecimento, torna-se impossível liderar sem um profundo quinhão de saber. A consciência de que uma força anfíbia e expedicionária deve estar sempre bem adestrada e instruída faz com que o CFN goze de sólida credibilidade profissional perante a sociedade brasileira e a comunidade internacional. Esse valor essencial permite que o Fuzileiro Naval esteja permanentemente em condições de ser empregado em ambientes complexos, que exigem a capacidade para tomar decisões difíceis, e lidar com o desconhecido, tanto durante seu adestramento, quanto sob estresse do emprego em situação real (BRASIL, 2018).

Já a Determinação reflete a habilidade de superar todos os obstáculos, a tenacidade para encarar os desafios sempre com foco na missão. Esse valor essencial permitiu que os Combatentes Anfíbios de ontem alcançassem todos os seus objetivos, até mesmos aqueles considerados por outros como sendo inatingíveis. É a Determinação que faz com que o Fuzileiro Naval, de hoje e de sempre, mantenha-se firme em busca da realização de sonhos por mais utópicos que eles possam parecer. O profissionalismo no cumprimento de todas as tarefas que lhes são assignadas e o fortalecimento da confiança mútua a cada obstáculo superado traduzem a determinação inerente a todos os integrantes do CFN (BRASIL, 2018).

Por fim, mas não menos importante, o valor essencial do Profissionalismo. O CFN se orgulha de ser a única tropa inteiramente profissional do Brasil, pois, desde o Soldado mais moderno até o seu Comandante-Geral, um Oficial General Quatro Estrelas, todos são voluntários e admitidos por meio de concurso público de âmbito nacional. São submetidos a exigente processo de seleção e treinamento, sendo reconhecidos como tropa de elite da MB. O tempo de permanência e o emprego frequente em operações possibilitam um ciclo de transmissão de conhecimentos aos jovens Fuzileiros Navais. Como valor essencial, o profissionalismo se revela por intermédio da disciplina e da dedicação típicas do Fuzileiro Naval, que sempre busca cumprir com excelência todas as suas tarefas, desde as mais simples até as mais complexas, o que revela o seu compromisso inabalável de entregar ao CFN, a MB e ao Brasil, nada menos do que o melhor (BRASIL, 2018).

## 4.4 Tradições e espírito de corpo do CFN

De acordo com Rachel de Queiroz: “Em um tempo onde ninguém se preocupa muito com tradições, abre-se uma exceção para os Fuzileiros Navais. Eles são uma tradição viva, amada, indispensável [...] E pode-se dizer que têm a mesma idade da nação [...]” (QUEIROZ *apud* MEDEIROS, 2013, p. 186).

As tradições do CFN concebidas pelo valioso legado dos Combatentes Anfíbios de outrora, como o Estandarte do Corpo de Fuzileiros Navais[11], o Gorro de Fita[12], o Capacete Histórico[13], Âncora e Fuzis[14] e o ADSUMUS[15], continuam sendo reverenciadas pelos Fuzileiros Navais de hoje e sendo transmitidas aos de amanhã, eternizando o CFN.

O culto a tradições, além de perpetuar a identidade, consolida o espírito de corpo, característica incontestável do Combatente Anfíbio, que expressa o sentimento de pertencer a algo maior que sua própria individualidade e, da mesma forma que as tradições, deve ser preservado e incentivado em todos os níveis hierárquicos pois representa reflexos positivos inquestionáveis no moral de todo Fuzileiro Naval.

O sentimento de pertencimento está diretamente relacionado à percepção do cumprimento do "contrato psicológico" entre o CFN e seus militares. O início deste contrato se dá quando o indivíduo cria expectativas baseadas na possibilidade do estabelecimento de um vínculo relacional entre a instituição e o Fuzileiro Naval. Isso pode acontecer antes mesmo de haver um vínculo formal entre eles. À medida que o comprometimento do Combatente Anfíbio aumenta, cresce a probabilidade de frustrações resultantes de qualquer mudança nesse "contrato psicológico". O

[11] O estandarte do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) foi criado em 1931. Sua cor vermelha simboliza a coragem e a determinação dos fuzileiros navais. A data de 1808 evoca a chegada dos fuzileiros navais ao Brasil. O escudo perpetua as tradições e a estrela branca simboliza a unidade dos fuzileiros navais. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cgcfn. Acesso em: 5 jul. 2020.

[12] O gorro, de forma escocesa, é umas das peças mais características do uniforme do fuzileiro naval. Foi ideia, em 1890, de um comandante do Batalhão Naval que tinha ascendência britânica. O gorro de fita, como é conhecido, é uma dessas tradições que são incorporadas, permanecem e ganham legitimidade, tendo, por isso, seu uso contínuo por mais de 100 anos. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cgcfn. Acesso em: 5 jul. 2020.

[13] O capacete histórico, de influência prussiana, foi inicialmente utilizado nas décadas de 1930 e 1940 pelos oficiais e praças do Corpo de Fuzileiros Navais. Juntamente com as barretinas, os gorros de fita e bonés formam um conjunto harmônico e de forte apelo simbólico-cultural. Na trajetória da humanidade, o homem percebeu a necessidade de proteger a cabeça contra o sol, frio, chuva ou guerras, nascendo assim uma tradição. Andavam com a cabeça coberta o guerreiro, o caçador e o lutador, tornando-se privilégio o ato de cobrir a cabeça. O uso do capacete histórico foi restabelecido na década de 1990, com o propósito de rememorar mais uma tradição arraigada no nosso CFN. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cgcfn. Acesso em: 5 jul. 2020.

[14] O distintivo da âncora sob a qual se cruzam dois fuzis é, com certeza, um dos símbolos mais significativos dos fuzileiros navais. Representa, de forma inconfundível, a tropa anfíbia da Marinha, razão pela qual está presente nos brasões de suas unidades e em seus uniformes. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cgcfn. Acesso em: 5 jul. 2020.

[15] Lema do Corpo de Fuzileiros Navais - Adotado a partir do seu sesquicentenário, tem em sentido próprio o significado de estar presente e em sentido figurado - Aqui estamos, refletindo a presteza e o permanente estado de prontificação dessa tropa profissional. Foi sugerido, em 1958, pela Sra. Violeta Telles Ribeiro, esposa do Almirante Fuzileiro Naval Leônidas Telles Ribeiro. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/cgcfn. Acesso em: 5 jul. 2020.

CFN, por intermédio de seus líderes, deve compreender o ambiente e desenvolver ações preventivas, que proporcionem condições de autorrealização e de crescimento do Fuzileiro Naval, a fim de evitar o rompimento desse "contrato psicológico", que traria consequências negativas para a instituição, como desmotivação e, até mesmo, a evasão de militares (BRASIL, 2019a)

## 4.5 Liderança no CFN

A liderança se reveste de importância ainda maior para o CFN, pois, ao se debruçar sobre a história militar, percebe-se nitidamente sua relevância por influenciar de forma direta o poder de combate das Forças em conflitos armados. Logo, a Liderança é essencial para o Fuzileiro Naval. Ela é praticada, diariamente, em todas as Organizações Militares do CFN, em todos os níveis hierárquicos, e está incorporada ao comportamento consuetudinário de cada Combatente Anfíbio. Para o desenvolvimento da liderança no CFN alguns aspectos são considerados fundamentais: o culto ao exemplo, à motivação, à valorização do liderado e ao espírito de corpo; a conscientização da relação entre líder e liderado; e a expedição de ordens claras e precisas (BRASIL, 2020a).

Segundo Schein, cultura e liderança são dois lados da mesma moeda, pois estão conceitualmente entrelaçadas. Não existe, portanto, a possibilidade de compreensão integral, se não forem analisadas sem levar em consideração a outra. Se o papel do líder, por um lado, é criar e gerenciar a cultura, por outro, no entanto, quando a cultura está estabelecida, ela define os critérios para a liderança e, dessa maneira, decide quem será o líder. Conhecer a cultura é desejável para todos, mas é indispensável para os líderes. Se eles não estiverem conscientes acerca da cultura de suas organizações, serão gerenciados por elas (SCHEIN, 2009).

## 4.6 Meritocracia na gestão dos recursos humanos no CFN

Em consonância com o Programa Estratégico da MB "Pessoal: Nosso Maior Patrimônio", o CFN considera o Fuzileiro Naval como sendo o seu principal patrimônio. Seus homens e mulheres são preparados (recrutados, instruídos e adestrados) com excelência, assim como assistidos em suas necessidades, pois isso possibilitará sucesso nos mais variados campos de batalhas nos quais possam ser empregados (MEDEIROS, 2013).

Todos os Fuzileiros Navais ingressam no CFN por meio de concurso público de âmbito nacional, reconhecida ferramenta meritocrática. Em que pese não estar claramente especificado em suas normas, o CFN busca aplicar a meritocracia em seus diversos processos de gestão do capital humano, como em processos seletivos, distribuição e avaliação de pes-

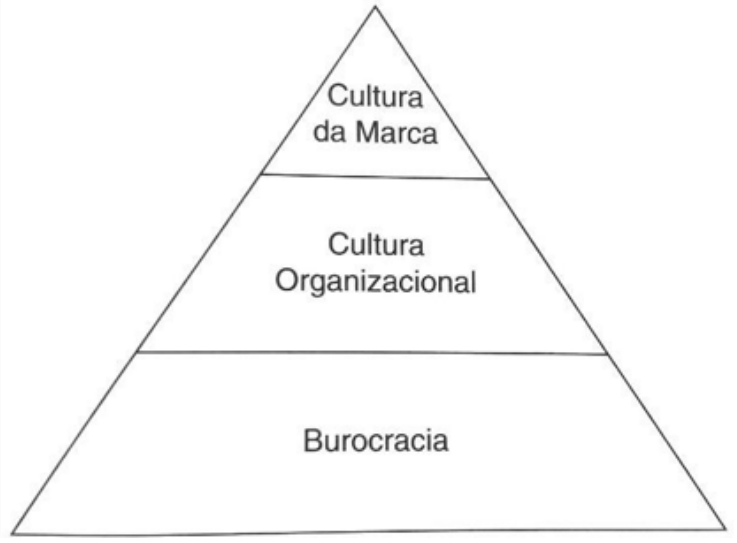
soal. Como um exemplo da valorização do mérito, cite-se a utilização do Mapa Único de Pontuação (MUP) em praticamente todos os processos dos integrantes do Corpo de Praças de Fuzileiros Navais. Como pode ser observado no Anexo A do presente trabalho, para o preenchimento do MUP são observados diversos parâmetros da carreira, com o objetivo de valorizar o mérito de cada Praça Fuzileiro Naval.

## 4.7 Cultura da marca CFN

Acredita-se que, a partir da elaboração da Teoria do Desenvolvimento Organizacional, nos idos de 1950, houve o início da mudança de "burocracia organizacional" para a ideia de "cultura organizacional". Ao reconhecer as práticas de uma instituição como "cultura" e não mais meramente como "burocracia", surgiu a noção de propósito e valores compartilhados para definir a nova dinâmica da organização (GUIMARÃES, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009). Essa mudança, que se notabiliza pelo processo de humanização da burocracia como cultura, refere-se ao deslocamento vital da ênfase na eficiência da máquina mecanizada para a cooperação interpessoal e a produtividade humana. Ou seja, houve evolução do conceito de "burocracia organizacional" para o conceito de "cultura organizacional". Nesse momento, surge o questionamento: qual seria o próximo passo dessa evolução? Para responder a essa pergunta é preciso ampliar o contexto do sistema fechado da instituição para o sistema aberto da sociedade (SOLOMON, 2006).

Guimarães (2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009), ao traçar um paralelo com um organismo vivo, afirma que a instituição faz parte de um ecossistema complexo, a sociedade em si, com a qual interage e da qual depende. Em outras palavras, a instituição é um subsistema dentro do ecossistema sociedade. Nesse contexto, surge um bem circunstancial e intangível, que nasce na instituição, mas vive na sociedade, estabelecendo conexão entre as duas partes. Esse bem, conhecido como a Marca, é a identidade construída por meio da percepção da cultura organizacional, que gera um compromisso da instituição em corresponder às expectativas da sociedade. A marca da organização é algo maior do que ela mesma. Quando a sociedade reconhece valor nas competências e atitudes de uma organização, com base em experiências que a marca oferece, materializadas em serviços, procedimentos e ritos, não se pode mais falar em cultura organizacional, mas, sim, na cultura da marca.

FIGURA 13 – Cultura da Marca.




Fonte: (GUIMARÃES, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 95).

Era possível, na sociedade industrial, construir imagem positiva de uma instituição incompetente. Bastava, para isso, controlar a mensagem e o meio de comunicação, já que o fluxo de informações era lento, o que possibilitava manipulações de toda ordem. Nos dias atuais, devido à poderosa e acessível tecnologia da informação e da comunicação, praticamente a vida acontece em tempo real. Nesse universo de muita exposição e pouco controle, a transparência passa a ser um valor essencial para a sobrevivência, assim como a comunicação passou a ser uma ferramenta primordial, "em todos os níveis e áreas, em todos os momentos e relacionamentos, evidenciando um jeito de pensar e fazer – cultura – digno de admiração e confiança: a Cultura da Marca" (GUIMARÃES, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009, p. 98).

Os Fuzileiros Navais, ao longo de sua bela trajetória, com abnegação e sacrifício, até mesmo da própria vida, vêm construindo e consolidando a "Marca CFN". Tudo isso se deve não somente ao fato de ser uma tropa permanentemente adestrada e dedicada ao cumprimento de sua missão, mas, principalmente, por ter seus valores, em particular, os essenciais de honra, competência, determinação e profissionalismo reconhecidos pela sociedade brasileira, o que a torna digna de admiração e confiança de cada cidadão brasileiro. A "Marca CFN" fica bastante evidenciada nas palavras de Rachel de Queiroz: "Quando se houverem acabado os soldados do mundo, quando reinar a paz absoluta, que fiquem apenas os Fuzileiros Navais como exemplo de tudo de belo e fascinante que eles foram." (QUEIROZ *apud* MEDEIROS, 2013, p. 203).

## 4.8 Conclusão parcial

Observa-se que o CFN possui cultura organizacional forte, conservadora, e no que tange aos aspectos tangíveis, formalmente definida, o que gera, naturalmente, certo nível de estabilidade estrutural na organização. Essa estabilidade fornece significado e previsibilidade, o que contribui para evitar o indesejável rompimento do contrato psicológico estabelecido entre a instituição e os seus militares.

Nota-se que essa cultura foi construída ao longo do tempo pelo fato de seus integrantes possuírem um histórico considerável de experiências compartilhadas com expressiva intensidade emocional. Ela funciona como uma espécie de identidade do CFN, que permite distingui-lo das demais instituições e que lhe possibilitou ir além do seu ambiente interno e desenvolver uma consistente cultura da marca com a sociedade brasileira, assim como perante a comunidade internacional. Esse sentido de identidade alcançado pelo CFN se tornou a principal força de estabilização de sua cultura.

Percebe-se que a extensão é outra característica marcante da cultura organizacional do CFN, uma vez que ela foi desenvolveu-se de forma a alcançar todo o funcionamento do grupo, do soldado mais moderno até o seu Comandante-Geral, influenciando todos os aspectos de como a instituição lida com a sua missão, seus vários ambientes de atuação e suas questões internas.

Outro aspecto característico da cultura do CFN que pode ser prontamente verificado é a padronização, que permite com que os ritos, valores, tradições e comportamentos se harmonizem em um todo coerente, o que em última instância é a essência do que se entende pela cultura do CFN. Essa padronização, que contribui ainda mais para a estabilidade estrutural da organização, torna o ambiente mais ordeiro, consistente e previsível.

Constata-se que a cultura organizacional do CFN propicia ambiente favorável à aplicação de sistemas meritocráticos em todos os seus processos de gestão de recursos humanos. Nada disso será possível, entretanto, se não houver, em todos os níveis hierárquicos do CFN, o protagonismo dos líderes, que são os maiores responsáveis por influenciar os demais Fuzileiros Navais, transmitindo-lhes a cultura organizacional, motivando-os e direcionando-os no desenvolvimento de suas competências e, por fim, possibilitando que cada um deles incorpore e cultue todos os valores do CFN, no caso específico deste trabalho, o valor declarado da meritocracia.

Os líderes do CFN devem ter consciência da cultura em que estão inseridos, pois cultura e liderança são dois aspectos indissociáveis. Dessa maneira, na busca de atingir o propósito deste trabalho, no próximo capítulo será demonstrada a visão dos líderes do CFN, por meio da análise de

respostas ao questionário que foi aplicado nos Comandantes de OM do CFN, até o posto de Contra-Almirante.

# 5 VISÃO DOS COMANDANTES DE ORGANIZAÇÕES MILITARES DO CFN

## 5.1 Contextualização

Ao longo dos capítulos anteriores, ficou evidenciada a importância da figura do líder nos aspectos atinentes ao processo de influenciar pessoas, no sentido de que ajam de acordo com os valores da instituição. Em busca de atingir o propósito deste trabalho, qual seja, de verificar se a meritocracia deve ou não ser ferramenta de liderança na condução dos militares do Corpo de Fuzileiros Navais, utilizou-se o instrumento do questionário semiestruturado, conforme especificado no Apêndice A deste trabalho, a fim de verificar a visão dos "líderes" do CFN sobre a liderança, a meritocracia e a relação entre elas. Os Oficiais Fuzileiros Navais, até o posto de Contra-Almirante, que exercem cargos de Comando constituíram-se em público- alvo. O questionário teve como foco o próprio Oficial, dotado de experiência e percepção, na maior parte como líder/chefe, mas em algumas questões como liderado.

Na elaboração do questionário foi empregada a plataforma *Google Forms* que, entre outras peculiaridades, apresenta interface de utilização simples, possibilita o alcance das pessoas em diversas localizações geográficas, permite que as pessoas respondam quando lhes parecer mais apropriado e, principalmente, faculta o anonimato a respondentes.

O questionário foi organizado em cinco seções: a primeira, o título do questionário; a segunda seção, dados pessoais, na qual se intenciona certificar a qualificação da amostra selecionada; a terceira, liderança, com o propósito de identificar a forma do respondente liderar e, também, o posicionamento desse em relação a determinados aspectos da liderança; a quarta seção, meritocracia, objetiva verificar o entendimento do respondente sobre o tema, baseando- se em sua experiência profissional para responder à maioria das perguntas; por fim, a quinta e última seção, liderança e meritocracia, na qual se pretende investigar a visão do respondente sobre a correlação com os dois temas. Além disso, foi disponibilizada ao respondente a possibilidade de realizar comentários adicionais que, na visão deles, não tenham sido abordados pelas perguntas do referido questionário.

Na elaboração desse questionário foram utilizados os seguintes tipos de questões: abertas, nas quais os respondentes ficaram livres para responderem com suas próprias palavras, sem se limitarem à escolha dentre um rol de alternativas; múltipla escolha, em que os respondentes optaram por uma das alternativas; e dicotômicas, em que os respondentes

dispunham apenas de duas opções de respostas, de caráter bipolar, do tipo sim/não. No caso das questões de múltipla escolha, nas quais se pretendia medir aspectos como atitudes ou opiniões do público-alvo, foi utilizada a escala de Likert, que apresenta uma série de cinco proposições, dentre as quais o respondente precisou selecionar uma: concordo totalmente; concordo parcialmente; não concordo, nem discordo; discordo parcialmente; e discordo totalmente.

No que se refere ao tamanho da amostra, 42 Comandantes de OM responderam ao questionário. Antes de empreender a análise detalhada, foram verificadas a consistência e a integridade das respostas. Os 42 respondentes atenderam a todas as perguntas formuladas, não houve não resposta, tampouco questionários incoerentes ou incompletos. Dessa maneira, nenhuma pergunta foi removida da análise, assim como nenhum questionário foi rejeitado. As respostas recebidas estão consolidadas de forma resumida no Apêndice B.

## 5.2 Caracterização dos respondentes

As perguntas da seção 2 propuseram-se a caracterizar a amostra selecionada. Todos os respondentes são do sexo masculino. Em relação à faixa etária, verifica-se maior concentração entre as idades de 45 a 50 anos, 52,4%, seguida pelas faixas de 40 a 44 anos, 31,0%, acima de 50 anos, 11,9%, e de 35 a 39 anos, 4,8%. Expressiva parcela dos respondentes são Oficiais Superiores, 88,1%, dos quais 42, 9% são Capitães de Fragata, 38,1% Capitães de Mar e Guerra e 7,1% Capitães de Corveta, os demais são Contra-Almirante, 11,9%. No que se refere ao tempo de serviço dedicado à Marinha do Brasil, todos têm mais de 20 anos, sendo 57,1% com 20 a 30 anos e 42,9% com mais de 30 anos. No tocante à formação acadêmica, 57,1% possuem mestrado, 31,0% com nível superior completo e os demais, 11,9%, com doutorado. No que concerne aos comandos exercidos ao longo da carreira, a maioria exerceu um comando, 54,8 %, 33,3% dois, 7,1% três e 4,8% teve a oportunidade de exercer mais de três comandos. No que diz respeito à vivência de comandar tropa em situação real, constata-se que a maioria dos respondentes, 76,2 %, teve essa, importante e singular, experiência ao longo de sua carreira. Percebe-se que os respondentes selecionados possuem qualificação adequada para, alicerçados em suas experiências de vida e profissional, contribuir de forma significativa para alcançar o propósito deste estudo.

## 5.3 Estilos de liderança dos respondentes

As quatro perguntas iniciais da Seção 3 do referido questionário visaram verificar como os Comandantes de OM se autoavaliam em relação aos estilos de liderança previstos no Manual de Doutrina de Liderança da Marinha, EMA-137.

Quase todos os respondentes, 95,2%, se consideram líderes. Apenas 4,8% se autoavaliaram como chefes. "A liderança começa com uma escolha" (HUNTER, 2004, p. 118). O primeiro passo para se tornar um líder é aceitar o grande desafio, que exige enorme doação pessoal, de exercer influência sobre outras pessoas. Em que pese o EMA-137 considerar chefia e liderança processos simultâneos e complementares, entende-se que o chefe, conforme definido em teorias de administração, não está capacitado para transitar entre esses dois processos. O líder, por sua vez, é hábil para usar o poder investido no cargo que ocupa, assim como a autoridade que lhe permite influenciar pessoas a atingirem objetivos de uma organização de boa vontade. Segundo Hunter, "você gerencia coisas e lidera pessoas" (HUNTER, 2004, p. 28). Percebe-se, assim, que os cargos de Comando do CFN são exercidos, majoritariamente, por Oficiais que optaram, voluntariamente, por exercer o papel extremamente exigente de líder.

Em relação ao grau de centralização de poder, os Comandantes de OM se posicionaram da seguinte forma: 50% adotam, predominantemente, a liderança participativa ou democrática; 40,5%, a liderança delegativa; e somente 9,5%, a liderança centralizadora. Com isso, identifica-se que grande parte, 90, 5%, adota estilos de liderança nos quais existem relação de confiança entre líder e liderados, alicerçados, entre outros fatores, em características pessoais, em conhecimento técnico-profissional e em motivação. Esses estilos, conforme foi visto nas teorias de liderança apresentadas no terceiro capítulo, são os que apresentam maior probabilidade de sucesso.

No tocante ao tipo de incentivo, a maioria dos respondentes, 90,5%, alegou utilizar, predominantemente, o estilo de liderança transformacional, e só 9,5%, o de liderança transacional. Esse resultado demonstra a consonância com o que se deseja alcançar no CFN, visto que as características do líder transformacional, somadas ao Comportamento de Cidadania Organizacional, que se caracteriza pelo uso de novas atitudes e gestos espontâneos de cooperação, resultam na postura desejável de liderança autêntica, na qual os líderes "demonstram paixão por sua causa, colocam seus valores em prática constantemente e lideram com seus corações, além de suas mentes" (BRASIL, 2019a, p. 6-3).

A respeito do foco do líder, metade dos Oficiais afirmou praticar, predominantemente, o estilo de liderança orientada para o relacionamento e a outra metade, o de liderança orientada para a tarefa. Esse resultado demonstra que há equilíbrio nesse critério de classificação de estilos de

liderança. Diante disso, nota-se que não há uma tendência preponderante na amostra analisada. Esse equilíbrio pode ser percebido na afirmação de Hunter: "a chave para a liderança é executar tarefas enquanto se constroem os relacionamentos" (HUNTER, 2004, p. 37).

Ressalte-se, a propósito, que não houve a pretensão de definir quais são os melhores estilos de liderança a serem adotados pelos líderes no CFN. Visto que, de acordo com as teorias situacionais, o líder deve adequar o seu estilo de liderança a cada contexto. O objetivo, então, foi identificar os estilos de liderança predominante nos Comandantes de OM do CFN e fazer uma análise caso se constatasse alguma tendência.

## 5.4 Aspectos de liderança

As quatro últimas perguntas da seção 3 objetivaram verificar o entendimento dos respondentes no que diz respeito a alguns aspectos de liderança julgados essenciais para o desenvolvimento deste trabalho.

A respeito da motivação e do bem-estar de liderados, todos os respondentes concordaram que esses aspectos devem ser as prioridades do líder, sendo que 64, 3% concordaram totalmente e 35,7% concordaram parcialmente. Com isso, percebe-se que os Titulares de OM estão alinhados com os preceitos do CFN que considera a motivação um dos aspectos fundamentais para o desenvolvimento da liderança, assim como o seu pessoal o maior patrimônio da instituição, conforme observado no quarto capítulo, itens 4.5 e 4.6 respectivamente. Além disso, eles demonstraram que compreendem a motivação sob o ponto de vista humanístico, conforme sugerido em abordagem anterior, precisamente terceiro capítulo, item 3.4, o que lhes permitirá alcançar, de forma consciente, o alinhamento de anseios mais legítimos de cada um de seus liderados com os interesses da organização e demandas da sociedade.

Em referência à importância do estabelecimento de uma relação de confiança recíproca entre líder e liderados, os Comandantes de OM responderam harmonicamente que a confiança é fundamental no processo de liderança, sendo que quase todos, 97,6%, concordaram totalmente e 2,4% concordaram parcialmente. De acordo com Hunter, a confiança é o ingrediente mais importante em relacionamentos bem-sucedidos. Ele afirma que "a confiança é a cola que gruda os relacionamentos" (HUNTER, 2004, p. 40). Segundo Dirks e Ferrin (2002), os liderados inferem a confiança baseados em duas perspectivas: no relacionamento, por meio de observação de comportamentos e práticas do líder; e/ou em características do líder, tais como integridade, confiabilidade, justiça e habilidade. Drummond considera que, nessas duas perspectivas, a confiança representa estado psicológico, crença ou percepção de liderados (DRUMMOND, 2007).

Relativamente à afirmação de que "justiça é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades", a maioria dos Oficiais, 95, 2%, concordou com essa assertiva sendo que 61,9% concordaram totalmente e 33,3% concordaram parcialmente. Outros 2,4% marcaram a opção não concordo, nem discordo e 2,4% discordaram totalmente. Observa-se, aqui, consonância com um dos principais atributos de um líder, qual seja, o senso de justiça, por intermédio do qual o líder deve ser capaz de diferenciar os seus subordinados de acordo com o mérito e o desempenho de cada um. (BRASIL, 2013). Ademais, segundo Assis (2014), considera-se como premissa meritocrática que liderados oferecem a instituição diferentes resultados ou assumem diferentes posturas, atitudes e comportamentos, logo, merecem tratamento diferenciado. Chaves (2017) relata, em razão disso, que funcionários comprometidos, com bons resultados e demandados com maiores desafios pedem demissão por receberem o mesmo tratamento dos menos produtivos. Bill Cosby reflete: "Não conheço a chave do sucesso, mas a chave do fracasso é querer agradar todo mundo." (COSBY *apud*, ASSIS, 2014, p. 105). Conforme visto no terceiro capítulo, item 3.3.3, até o mesmo o subordinado deve ser tratado de forma diferente caso haja mudança da situação.

Em relação à ideia de que a incorporação de valores declarados na cultura organizacional do CFN faz com que os liderados sejam motivados por valores organizacionais, prevalecendo o pensamento de que "aqui nós fazemos assim porque é o nosso valor", constitui- se num dos maiores desafios do líder. A maior parte dos Titulares de OM, 88,1%, concordaram com essa proposição. Desses, 45,2% concordaram totalmente e 42,9% concordaram parcialmente. Da amostra em análise, 9,5% não se posicionaram ao selecionarem não concordo, nem discordo e 2,4% discordaram parcialmente. Conforme foi apresentado ao longo desse trabalho, a cultura organizacional está vinculada aos valores individuais. Os valores e, consequentemente, a cultura evoluíram de tal forma que são os grandes responsáveis por mudanças de comportamento. A fim de que essas mudanças sejam definitivas, entretanto, devem ser entremeadas por mudança nos valores, crenças e atitudes de cada liderado (CORDEIRO *et al.*, 2019). Os líderes, como guardiões legítimos do sistema de valores da instituição, são os grandes protagonistas nesse processo de mudanças (VIEIRA, 2009 *apud* MIGUELES; ZANINI, 2009).

Após a análise das respostas às perguntas formuladas no item, Aspectos de Liderança, pode-se inferir que os Comandantes de OM estão alinhados com a teoria apresentada no terceiro capítulo do presente trabalho.

## 5.5 Meritocracia

Na seção 4 do questionário, elaborou-se perguntas com intuito de verificar a percepção dos "líderes" do CFN em relação à meritocracia. Ao contrário do que havia sido imaginado quando se selecionou o referido tema para ser objeto de estudo mais aprofundado, discorrer sobre meritocracia mostrou-se complexo e delicado.

A primeira pergunta da seção 4, que propositadamente foi realizada de forma aberta, se referia ao conceito de meritocracia. Ao analisar as respostas dos Comandantes de OM, constata-se convergência de pensamento. No esforço mental para definir a meritocracia foram utilizados muitos termos ou expressões comuns, dentre os quais se destacaram: "reconhecimento", "recompensas", "valorizar", "prestigiar", "premiar", "promover", "escolher", "diferenciar", "justiça", "requisitos", "critérios", "impessoalidade", "imparcialidade", "subjetividade", "transparência", "mérito pessoal", "desempenho individual", "comprometimento", "esforço", "capacidade", "habilidade" e "interesses da instituição". Por meio desse mosaico de palavras se confirma a abrangência e complexidade do tema, assim como se verifica a concordância com os conceitos apresentados no segundo capítulo, item 2.2, deste trabalho. Nesse sentido, sugere-se que seja feita uma revisão do conceito de meritocracia estabelecido no Plano de Carreira de Oficiais da Marinha (PCOM), no qual se restringiu a definir o termo como um conjunto composto por dois sistemas, o de avaliação e o de distribuição de pessoal, o que não traduz a abrangência desse conceito, conforme indicado pelos autores pesquisados e pelos respondentes desse questionário.

A segunda questão da seção 4, também elaborada de forma aberta, objetivou aprofundar o entendimento do tema por intermédio do processo da estrutura dialética, a antítese. Ou seja, por meio da ideia contrária do que seria meritocracia, os respondentes apresentaram dentro do sistema proposto, o que não é meritocracia. Mais uma vez, observa-se concordância nas respostas apresentadas. Os exemplos citados estão relacionados aos processos de gestão de recursos humanos, em particular, os de distribuição de pessoal, com suas atividades de seleção para as diversas designações de cargos, funções, cursos, intercâmbios e comissões, com ênfase em atividades exercidas no exterior. Também foram citados os sistemas de avaliação de pessoal, de promoção de militares e indicação a medalhas. De maneira geral, o principal fator apontado pelos respondentes como não meritocrático foram as relações pessoais. Além desse, foram mencionados: a validade de critérios estipulados, o não cumprimento de critérios estabelecidos, a frequente alteração de critérios adotados e a falta de padronização de militares responsáveis pela avaliação de pessoal. Relativamente ao último fator, Chaves (2014) indica ser uma situação recorrente em organizações brasileiras o fato de funcionários com baixo rendimento receberem ótimas avaliações de desempe-

nho, com ótimas pontuações e sem nenhum registro que desabone seus desempenhos ou comportamentos. Ela afirma que esse tipo de atitude deprecia a meritocracia. Sugere-se, por ser assim, que os esforços de gestão sejam no sentido de: desenvolver um sistema de avaliação de pessoal que vise inibir, ou ao menos dirimir, essa percepção; e realizar treinamentos com os Oficiais responsáveis pela avaliação do pessoal, em busca de padronização e conscientização da importância do tema, notadamente a respeito de possível influência de relações pessoais, não somente na avaliação de pessoal, mas em diversos processos seletivos.

Ainda sobre a segunda questão, encontra-se discordância quanto à subjetividade. Alguns Oficiais entendem que ela faz parte do processo, enquanto outros acreditam que os critérios deveriam ser essencialmente objetivos. De acordo com Chaves, no entanto, pelo simples fato de serem realizados por pessoas, é impossível a redução total da subjetividade no processo (CHAVES, 2014). Um aspecto digno de nota foi a percepção por parte dos respondentes de que não é meritocracia o fato de dar a todos a mesma oportunidade, como: "todos devem comandar", "todos oficiais devem ascender ao posto de Capitão de Mar e Guerra" e "todos os Suboficiais devem fazer o Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais (CACEMSO)". Esse entendimento vai ao encontro do pensamento de Barbosa, abordado no segundo capítulo, item 2.3, deste trabalho, que aponta a igualdade substantiva como entendimento da sociedade brasileira e complementa "... a lógica distributiva que subjaz à concepção de igualdade substantiva expressa na síndrome de isonomia." (BARBOSA, 2001, p.98). Alguns processos, do mesmo modo, foram citados nominalmente como não meritocráticos, a saber: indicação para a medalha Mérito Tamandaré, movimentação por motivo social, antiguidade dos Aspirantes Fuzileiros Navais na Escola Naval e renovação dos militares do Serviço Militar Voluntário de Oficiais (RM2). Nesse caso, sugere-se que seja feita revisão pontual nos processos que foram citados nominalmente. Além disso, que seja realizado esforço no sentido de prevenir que a síndrome da isonomia se torne característica da cultura organizacional do CFN.

A terceira questão da Seção 4 se refere aos sistemas, programas e processos da organização com os quais a meritocracia deveria estar relacionada. O maior número dos respondentes, 81,0%, afirmaram que a meritocracia deveria estar relacionada a todos os processos de gestão de recursos humanos, coincidindo com o pensamento de Barbosa (2001) de que a meritocracia deve ser um sistema essencial na gestão de recursos humanos nas organizações brasileiras. Seguidos por uma parcela de 11, 9% que entendem que a meritocracia deveria estar relacionada tão somente aos sistemas de avaliação e sistemas de distribuição de pessoal, em conformidade com que está preconizado no Plano de Carreira de Oficiais da Marinha (PCOM). Os demais, 4,8%, por sua vez, acreditam que apenas aos programas de recompensa e reconhecimento e outros 2,4% meramente ao sistema de avalição. Nessa situação, em consonância com

a sugestão apresentada na primeira questão desta seção, sugere-se que a definição de meritocracia e, principalmente, a sua aplicação, englobe todos os processos de gestão de recursos humanos do CFN.

Na quarta questão, do tipo dicotômica, a indagação quis saber se a meritocracia é um valor declarado/incentivado no CFN. Os Comandantes de OM, majoritariamente, 81,0%, responderam que sim. O restante, 19,0%, no entanto, responderam que não. Com base nesse resultado, pode-se inferir que, na visão dos "líderes" do CFN, a meritocracia é um valor declarado e incentivado na instituição. Observa-se coerência com os documentos institucionais apresentados no segundo capítulo, item 2.1, ao realçar a inclusão do conceito de meritocracia como forma de reconhecimento e valorização da Força de Trabalho (FT) na MB.

Na quinta pergunta, concebida de forma aberta e em duas etapas, foi questionado se haveria alguma norma no CFN que versasse sobre a meritocracia. Caso não houvesse, foi perguntado em qual norma do CFN ou da MB seria recomendada a inclusão. Em relação à primeira parte da pergunta, a maioria dos respondentes alegou desconhecer qualquer norma do CFN que aborda o tema de forma específica. Os demais citaram algumas normas que trataram o tema de forma indireta ou implícita, como o Mapa Único de Pontuação (MUP). Ao se realizar a leitura das normas do CFN, constatou-se que, apesar de estar presente no contexto organizacional, nenhuma norma do CFN versa sobre a meritocracia de forma direta. De acordo com Assis (2014), não há como caracterizar a meritocracia numa organização se esse vocábulo não estiver inserido em normas internas ou expressa nos valores da organização. Quanto à segunda parte, foram apresentadas algumas sugestões de normas para a inclusão do tema, dentre as quais se destacaram: CGCFN-101 (antigo CGCFN-11) – Normas para Administração do Pessoal do Corpo de Fuzileiros Navais; CGCFN-18 – Normas do Programa de Otimização de Desempenho e Emprego de Recursos Humanos do Corpo de Fuzileiros Navais (PODERH- CFN); Política Naval, Orientações do Comandante da Marinha (ORCOM), EMA -134 – Manual de Gestão Administrativa da Marinha; EMA-137 – Doutrina de Liderança da Marinha, o que demonstra o entendimento da relação entre liderança e meritocracia. Nessa conjuntura, considerando que o CFN é uma parcela indissociável da MB e que por conta disso muitas das normas dessa última são válidas para o sistema em estudo, sugere-se que o tema meritocracia seja incluído no EMA-137, no CGCFN-101 e no CGCFN-18, por se tratarem de normas mais abrangentes no que se refere ao público-alvo delas, diferente do que ocorre com o PCOM, e por serem normas com maior aderência a esse tema.

Na sexta pergunta, também formulada de forma aberta e em duas partes, buscou-se verificar o posicionamento dos Titulares de OM no que concerne à inclusão do tema meritocracia em currículos de cursos de formação, ou até mesmo em estágios, ao longo da carreira de Oficiais e Praças Fuzileiros Navais. Caso julgassem pertinente a inclusão, foi solicitado

que se especificasse em quais cursos e/ou estágios. A maior parte, 87,5%, respondeu ser favorável a referida inclusão. Dentre esses, a maioria sugeriu que o tema fosse incluído em todos os cursos de formação, com ênfase naqueles responsáveis pela formação inicial do Fuzileiro Naval, como os realizados no Colégio Naval (CN), na Escola Naval (EN), no Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC) e no Centro de Instrução Almirante Milciades Portela Alves (CIAMPA). Além desses, foram citados: o Estágio de Preparação para Futuros Comandantes de OM do CFN (E-PrepFutCOMFN); o Curso de Aperfeiçoamento Avançado para Oficiais do CFN (C-ApACFN), o Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores (C-EMOS) e os Cursos de Especialização para Sargentos (C-Espc-SG). Alguns respondentes foram mais específicos em suas respostas e sugeriram que o tema deveria ser abordado na disciplina de Liderança, o que, mais uma vez, demonstra o entendimento da estreita relação de liderança com meritocracia. Os demais Titulares de OM, 12,5%, não julgaram adequada a inclusão do tema em cursos ou estágios, os argumentos apresentados foram: "A meritocracia deve ser percebida e não precisa ser ensinada"; e "É algo que não pode ser ensinado. É o exemplo dos mais antigos que pode amalgamar a meritocracia a processos da MB". Esses argumentos, no que tange à percepção e à responsabilidade, estão em sintonia com o entendimento de Assis (2014) de que a meritocracia deve ser percebida por meio das pessoas e de suas impressões sobre o ambiente e suas práticas. Em outras palavras, só existe se for percebida por liderados. Chaves (2017) complementa dizendo que o líder tem de estar em condições de fazer com que a meritocracia exista de fato e seja percebida por todos. Nessa situação, em que pese haver o entendimento de que a meritocracia não possa ser ensinada, da mesma maneira que se pensava sobre a liderança em suas teorias iniciais, sugere-se que o arcabouço teórico que envolve a temática da meritocracia seja apresentado aos militares do CFN nos seus respectivos cursos de formação inicial, assim como nos demais cursos e estágios de carreira, nos quais esteja previsto nos seus currículos o tema liderança. Nesse caso específico, sugere-se, ainda, que a abordagem seja feita dentro da própria disciplina de liderança, devido à relação entre esses assuntos.

Na sétima questão, do tipo múltipla escolha com cinco opções, a pergunta buscou identificar como os liderados devem ser diferenciados devido ao bom desempenho no cumprimento de tarefas ou alcance de metas. Os Oficiais, predominantemente, 88,1%, escolheram a opção por meio de recompensas e de reconhecimento. Os demais, 11, 9%, selecionaram a resposta por intermédio de reconhecimento. Esse resultado demonstra que os Oficiais, em conformidade com o que foi apresentado no segundo capítulo, item 2.4, deste trabalho, que versou sobre a recompensa e o reconhecimento no contexto da meritocracia, acreditam na relação da recompensa e do reconhecimento com a motivação e a valorização de liderados.

Na oitava pergunta, do tipo múltipla escolha com cinco opções, indagou-se, em relação à avaliação de desempenho, com que frequência as relações pessoais (personalismo) entre líder e liderados influenciam o referido processo. Os Comandantes de OM responderam da seguinte forma: 45,2%, muitas vezes; 38,1%, às vezes, 14,3%, sempre e 2,4%, raramente. A opção nunca não foi selecionada. Esse resultado guarda relação com que foi apresentado no segundo capítulo, item 2.6, quando o personalismo foi apresentado como um traço da cultura brasileira, considerado o mais prejudicial à meritocracia.

A nona questão ocupou-se de tratar do tópico contribuição ao trabalho versus recompensas recebidas, em relação ao impacto negativo na motivação e no desempenho de militares, quando percebem desequilíbrio dessa relação entre eles e os seus pares. Os respondentes, em sua maioria, 90,5%, concordaram que haveria impacto negativo, sendo que 59,5% concordaram parcialmente e 31,0% concordaram totalmente. Os demais ficaram distribuídos da seguinte forma: 7,1% não concordaram, nem discordaram; e 2,4% discordaram parcialmente. Esse resultado está em conformidade com a teoria da equidade apresentada no terceiro capítulo, item 3.4, e reforça as questões relacionadas à justiça, que "exige a necessidade de o líder atuar de forma imparcial e justa com os seus subordinados..." (CORDEIRO *et al*., 2019, p. 205), assim como a importância de diferenciar os liderados por seus méritos, além de estar congruente com uma das principais lições de liderança: "diferenciação gera meritocracia, monotonia gera mediocridade[16]". Segundo Hunter (2004), o líder nunca deve aceitar a mediocridade de seus liderados.

A décima pergunta versou sobre uma possível interferência dos traços da cultura brasileira ("jeitinho", "você sabe com quem está falando", "para inglês ver", ...) na aplicação da meritocracia. Percebe-se a existência de posicionamentos divergentes: 33, 3% concordaram totalmente, 31,0% concordaram parcialmente; 28,6% discordaram, sendo que 16,7% discordaram parcialmente e 11,9% discordaram totalmente; e 7,1% não concordaram, nem discordaram. Conforme abordado no segundo capítulo, item 2.6, deste trabalho, os traços da cultura brasileira podem, sim, afetar a implementação da meritocracia em organizações. Presume-se que essa dispersão nas respostas apresentadas se deve ao fato de ter se referido especificamente ao sistema CFN, que, como foi visto no quarto capítulo, estabelece-se em uma cultura organizacional forte, o que certamente inibe comportamentos dessa natureza.

A décima primeira questão tratou sobre a utilização dos critérios meritocráticos nos processos seletivos no CFN. Não se observou, mais uma vez, a tendência marcada no resultado: 57,1% concordaram parcialmente; 16,7% concordaram totalmente; 14,3% não concordaram, nem discordaram. Supõe-se, então, que essa porcentagem elevada aconteceu por con-

[16] Disponível em: http://www.abrhce.com.br. Acesso em: 19 jul. 2020.

ta de ser uma pergunta que possa ter suscitado crítica ao CFN, quando, em realidade, o que se pretende é aprimorar os processos de gestão de recursos humanos, caso esse seja o entendimento da instituição. Outros 9,5% discordaram parcialmente; e 2,4% discordaram totalmente. Levando- se em consideração a análise das respostas da segunda questão desta seção, observam-se as especificidades relativas aos cargos e funções no exterior, assim como a subjetividade inerente aos processos seletivos. De acordo com Assis (2014), a transparência é uma das características mais marcantes da meritocracia, pois contribui para dar visibilidade a ações consideradas meritocráticas, além de permitir que seja combatido aquilo que não é considerado meritocracia. "... a meritocracia deve contemplar a transparência no processo de gestão" (ASSIS, 2014, p. 103).

A décima segunda pergunta tratou da frequência com a qual os líderes no CFN apresentam *feedback* positivos e, principalmente, de melhoria, a seus liderados. Observa-se que essa não é uma prática consagrada na instituição, visto que nenhum dos respondentes selecionou a opção "sempre". As opiniões dividiram-se em três opções, prevalecendo às vezes com 52,4%, seguida de muitas vezes com 35,7% e de raramente com 11,9%. A opção nunca também não figurou em nenhuma das respostas. Esse desfecho está consoante com que foi visto no segundo capítulo, item 2.6, quando se constatou, nas organizações brasileiras, a dificuldade de os gestores apresentarem *feedback* a avaliados. Ademais, percebeu-se que o *feedback* é empregado como treinamento, assim como é instrumento de comunicação e de motivação a liderados. De acordo com Hunter, "receber elogios é uma legítima necessidade humana, essencial nos relacionamentos saudáveis." (HUNTER, 2004, p. 88). Já para Chaves (2017), quanto mais frequentes forem os *feedbacks* de melhoria, mais oportunidades terão os liderados de encontrarem o rumo e melhorarem seus desempenhos. Nesse enquadramento, sugere-se que se mantenham os esforços no sentido de conscientização dos líderes do CFN no que diz respeito à relevância do *feedback*, em especial em processos de avaliação de desempenho, pois como pôde-se observar, esse dispositivo é essencial para a liderança e para a meritocracia, até que essa prática seja consagrada na cultura do CFN.

A décima terceira questão discorreu sobre a contribuição da meritocracia para o clima organizacional da OM e, em consequência do CFN. Do contingente pesquisado, 90,5% dos Titulares de OM concordaram, 64,3% concordaram totalmente e 26,2% concordaram parcialmente. Os outros 7,1% discordaram parcialmente e 2,4% não concordaram, nem discordaram. Percebe-se alinhamento com o pensamento de Chaves (2017) ao afirmar que quando a meritocracia acontece de fato os resultados são: organização mais justa e pessoas mais felizes. Do mesmo modo, Assis (2014) acredita que a meritocracia contribui para a melhoria contínua de processos organizacionais e do ambiente de trabalho.

A penúltima pergunta da seção 4 buscou retratar a opinião dos Oficiais acerca da meritocracia estar incorporada na cultura organizacional do CFN. Constata-se, mais uma vez, dispersão no resultado: 59,5% concordaram parcialmente; 11,9% concordaram totalmente; 14,3% discordaram parcialmente; 9,5% não concordaram, nem discordaram; e 4,8% discordaram totalmente. Suspeita-se que essa dispersão se deu por conta das diferentes experiências vividas ao longo da carreira dos Oficiais que responderam ao questionário. Diante do que foi encontrado, entretanto, não se pode negar que a meritocracia ainda não está completamente incorporada na cultura organizacional do CFN. Conforme foi identificado no segundo capítulo, item 2.7, os líderes são os grandes responsáveis por esse processo.

Por fim, na última questão desta seção, concebida de forma aberta em duas etapas, procurou-se, na primeira, verificar a existência de fatores que dificultam a incorporação- manutenção de um sistema meritocrático no CFN e, na segunda, se houver, identificar quais seriam esses fatores. Apenas 16,7% dos respondentes disseram não haver barreiras, a maioria respondeu que sim, existem algumas barreiras. O principal obstáculo identificado, mais uma vez, foi a relação pessoal (personalismo) entre líder e liderados, seguido da própria cultura organizacional do CFN, que apesar de estar, segundo os respondentes, em processo de mudança, ainda não incorporou completamente o valor da meritocracia, conforme observado na análise da questão anterior. Outros aspectos apontados foram: a falta de padronização entre os líderes em processos de avaliação de pessoal; a dificuldade de avaliar aspectos subjetivos; a falta de transparência; os traços culturais da sociedade brasileira; a estabilidade na carreira; e a falta de reconhecimento ao mérito alheio. Em relação ao último fator listado, de acordo com Chaves (2017), um dos sinais de que a meritocracia está acontecendo de fato na organização é quando um indivíduo reconhece o mérito do outro.

## 5.6 Relação liderança e meritocracia

Após suscitar Comandantes de OM do CFN a refletirem sobre os temas liderança e meritocracia por intermédio da perguntas formuladas nas seções 3 e 4, atinge-se a parte final deste questionário, a seção 5, na qual se procurou averiguar o entendimento dos respondentes a respeito da relação entre esses dois temas.

Em relação à capacidade dos líderes do CFN em proporcionar oportunidade de igualdade aos seus liderados, Oficiais e Praças dentro da mesma turma de formação e/ou faixa de antiguidade, constatou-se dispersão nas respostas: 45,2% concordaram parcialmente; 28,6% concordaram totalmente; 14,3% não concordaram, nem discordaram; 7,1% discordaram parcialmente; e 4,8% discordaram totalmente. Esse espalhamento

nas respostas indica que não há consenso sobre o tema. Conforme foi observado no segundo capítulo, item 2.3, deste trabalho, de acordo com Barbosa, a falta de igualdade de oportunidade constitui-se em um dos vieses mais críticos da meritocracia, a ponto de questionar até mesmo a validade da implementação de um sistema meritocrático na organização. Ou seja, a organização, por meio de seus líderes, deve estar sempre vigilante na garantia da igualdade de oportunidade, aspecto primordial para validação de um sistema meritocrático (BARSOSA, 2001).

No tocante à questão, elaborada de forma dicotômica, da necessidade de o CFN investir na preparação e desenvolvimento de líderes meritocráticos, observou-se que a maioria dos Oficiais, 88,1%, respondeu que sim, e apenas 11,9% responderam que não. Essa orientação dos respondentes está consonante com a pesquisa realizada por Assis, cujo o público-alvo foram onze profissionais, ocupantes de posições executivas, direta ou indiretamente ligadas à presidência de suas organizações, na qual a capacitação de líderes sobre ações meritocráticas, como processo de avaliação de desempenho e atribuição de recompensas ou reconhecimento, foi destacada como algo definitivamente necessário e desafiador (ASSIS, 2014). Não se vislumbra, no entanto, a criação de curso ou estágio específico para esse fim. Ratifica-se, contudo, a sugestão formulada na sexta questão desta seção, que versou sobre a inclusão do tema meritocracia em cursos de formação inicial e outros cursos e estágios ao longo da carreira que ofereçam em seu currículo a disciplina de liderança. No caso dessa pergunta, que se refere especificamente aos líderes do CFN, destaca-se, na sugestão anterior, a inclusão do tema no E- PrepFutCOM-FN, que foi citado nominalmente por alguns dos respondentes, e no Curso de Preparação para Suboficial MOR[17](C-Esp-SOMor), que não foi mencionado pelos respondentes, pois entende-se que o Comandante de OM e o SOMor são posições significativas de liderança na estrutura do CFN.

Em relação à pergunta, também formulada de forma dicotômica, do comprometimento da primordial relação de confiança entre líderes e liderados, caso não haja a utilização de critérios meritocráticos por parte de líderes nos diversos processos de gestão de recursos humanos, observou-se tendência preponderante dos Titulares de OM, que quase em sua totalidade, 95, 2%, responderam que sim, e somente 4,8% responderam que não. Esse significativo posicionamento é coerente com o pensamento de Chaves (2017), de que uma única flexibilização na concessão do mérito já deslegitima a meritocracia. Ela conclui o raciocínio afirmando que "a meritocracia não aceita flexibilidade de regras" (CHAVES, 2017, p. 72). Cabe destacar que, de acordo com Hunter (2004), o líder deve ter sempre

[17] O Suboficial MOR é um assessor direto do Comando da OM e terá a prerrogativa de acompanhar o Titular de OM na recepção de autoridades, por ocasião das honras de portaló e em comitivas (BRASIL, 2019, p. 11).

em mente que podem ser necessários anos para construir uma relação de confiança, que, no entanto, pode ser perdida em um instante.

No que diz respeito à pergunta sobre quais níveis de liderança, previstos no EMA- 137, a meritocracia deveria ser aplicada, a maioria dos respondentes, 71,4%, indicou a resposta que abarcava os três níveis de liderança previstos: Estratégica, Organizacional e Direta. Os demais se posicionaram da seguinte forma: 14,3% apenas citaram Estratégica e Organizacional; e 14, 3% entendem que a meritocracia deve ser aplicada somente no nível da Liderança Organizacional. O posicionamento da maioria dos respondentes está alinhado com uma das premissas básicas do GT "Nosso barco, nossa alma", apresentada no segundo capítulo, item 2.1, que prevê a valorização da meritocracia, independentemente de níveis hierárquicos. Assis (2014) afirma que para a meritocracia ser efetiva é necessário que aconteça em todos os níveis da organização, permeando todos os subsistemas de gestão de recursos humanos. Na mesma linha, Barbosa (2001), afirma que a meritocracia não deve ser utilizada apenas em determinadas circunstâncias, mas, sim, por ser um valor englobante e moralmente correto, tem de estar presente de maneira integral na organização-sociedade.

Para finalizar o esquadrinhamento da visão dos Comandantes de OM do CFN, até o posto de Contra-Almirante, formulou-se, de forma dicotômica, a questão central do presente trabalho. Ao analisar as respostas, constatou-se que, praticamente de modo uníssono, 97,6%, os respondentes acreditam que a meritocracia deve ser, sim, um instrumento de liderança na condução dos militares do Corpo de Fuzileiros Navais. Essa visão corrobora o arcabouço teórico que foi destacado ao longo desta produção científica, que pode ser sintetizado com o pensamento de Assis: "Para a meritocracia efetiva, é necessário que as ações ocorram em função de um desejo genuíno de cada liderança, em todos os níveis da organização, como parte das ferramentas ou recursos de liderança no dia a dia" (ASSIS, 2014, p. 57).

## 6. CONCLUSÃO

Percebeu-se que a meritocracia, desde sua origem até os dias atuais, é um tema complexo. Apesar de haver consenso sobre o assunto, enquanto princípio, o mesmo não acontece quando da aplicação prática.

A meritocracia, na qualidade de princípio, é considerada um sistema moralmente correto e responsável por toda e qualquer ordenação social, no qual o mérito é convocado para combater todos os tipos de privilégios e qualquer forma de discriminação social, ao diferenciar as pessoas com base, exclusivamente, no desempenho individual, com a legitimação de implemento de hierarquias formais.

Em respeito à aplicação prática, a meritocracia deixa de ser consensual. As divergências estão centradas, basicamente, na exequibilidade de duas condições essenciais para fazer a meritocracia funcionar: a igualdade de condições para a competição e o estabelecimento de processos de avaliação que permitam medir com exatidão o desempenho individual. No contexto da sociedade brasileira, somam-se a dificuldade de assegurar a ocorrência dessas duas condições, notadamente, a desigualdade social e os traços da cultura brasileira, como o personalismo e a flexibilização de regras, reconhecida pela expressão popular "jeitinho brasileiro".

Diversos aspectos contrários à meritocracia encontram ressonância na sociedade brasileira, o que dificulta ainda mais alcançar o propósito de confirmá-la como prática justa e igualitária. Para alguns, esse objetivo é inalcançável, espécie de devaneio. Mesmo diante de tantos obstáculos, no entanto, o líder jamais poderá deixar de tentar alcançá-la, pois embora possa ser considerada injusta, é nitidamente desejável.

Constatou-se, sob o ponto de vista organizacional, que a meritocracia não pode ser concretizada sem que se conceda a devida importância à cultura, que exerce influência decisiva na avaliação de desempenho e na atribuição de mérito. Para garantir que a meritocracia aconteça de fato, é preciso vigilância constante por parte da liderança, pois cabe ao líder o desafio de medir e reconhecer o mérito de seus liderados. Ao reconhecer e/ou recompensar, o líder atuará diretamente na motivação e, até mesmo, na mudança de um possível quadro de desmotivação em seus liderados. Dessa maneira, por intermédio do valor da meritocracia, o líder conseguirá conciliar e satisfazer as necessidades individuais e organizacionais.

Evidenciou-se, na evolução de estudos de liderança, ser imprescindível para aqueles que aceitam o desafio ou assumem o compromisso de liderar, a necessidade de conhecer o ser humano de forma genérica, assim como de entender as singularidades e subjetividades de cada um de seus liderados. Esses saberes essenciais de nada servirão se o líder não desenvolver a habilidade de se relacionar com pessoas, em busca de desenvolver relacionamento alicerçado em confiança e transparência.

Diversos autores destacaram que para desenvolver liderança genuína é preciso haver coerência entre os discursos de líderes e suas ações, reiteradas em máximas utilizadas ao longo do tempo como: "só há uma maneira de liderar, por meio do exemplo" e "as palavras convencem, mas os exemplos arrastam". Assim como no caso da meritocracia, pôde-se perceber, também, a influência da cultura brasileira e a relevância do grande desafio do líder em promover o alinhamento de interesses de subordinados com os da instituição, o que somente será possível por intermédio do exemplo e da conformidade do discurso com atitudes.

Os líderes alicerçados, sobretudo na confiança de seus liderados, são responsáveis por materializar, disseminar e incorporar os valores declarados da instituição em sua cultura organizacional. Após a incorporação, esse valor funciona como ferramenta de liderança no processo de in-

fluenciar atitudes e comportamentos de novos integrantes, até que esse valor se torne crença pessoal em cada um deles.

Foi observado que o CFN, alicerçado no respeitável histórico de experiências compartilhadas com elevado nível de intensidade emocional, desenvolveu uma cultura organizacional forte e formalmente estabelecida. Essa cultura consistente, que funciona como uma espécie de identidade do CFN, permitiu à instituição extrapolar o ambiente interno e desenvolver uma reconhecida cultura da marca com a sociedade brasileira, assim como perante a comunidade internacional.

A cultura organizacional do CFN abrange todo o funcionamento do grupo, do Soldado mais moderno até o Comandante-Geral, fornece significado e previsibilidade, o que contribui para evitar o indesejável rompimento do contrato psicológico estabelecido entre a instituição e os seus militares, além de exercer influência decisiva em todos os aspectos de como a instituição lida com a sua missão, seus vários ambientes de atuação e suas questões internas.

Percebeu-se, não obstante às questões culturais da sociedade brasileira, que a cultura organizacional do CFN proporciona um ambiente favorável à incorporação do valor meritocracia em todos os seus processos de gestão de recursos humanos. Contudo, conforme apontado anteriormente, a meritocracia não acontece de fato sem o protagonismo dos líderes do CFN.

Em consequência da análise realizada com base nas respostas do questionário semiestruturado aplicado aos Comandantes de OM, até o posto de Contra-Almirante, pôde-se constatar: o alinhamento das convicções desses líderes com os fundamentos teóricos apresentados sobre liderança e meritocracia; e a plena consciência da cultura organizacional na qual estão inseridos. Esses fatores permitiram que se chegasse a significativas deduções, dentre as quais se destaca: embora a meritocracia seja um valor declarado e incentivado pelo CFN, ainda não está plenamente incorporada em sua cultura organizacional.

Em que pese a meritocracia seja empregada no Corpo de Fuzileiros Navais há bastante tempo de forma intuitiva, a sua normatização e instrumentalização como um valor declarado dessa instituição consolidou-se a partir de 2019. Por se tratar de uma proposição recente, é natural que haja espaço para aprimoramentos. E foi justamente com esse intento que, harmonizando o construto teórico deste estudo com a experiência profissional dos Oficiais, retratada por intermédio das respostas do questionário proposto neste trabalho, algumas sugestões foram elaboradas, a saber:

– revisar o conceito de meritocracia estabelecido no Plano de Carreira de Oficiais da Marinha (PCOM), principalmente no que tange à sua aplicação em todos os processos de gestão de recursos humanos;

– incluir o tema meritocracia no CGCFN-101– Normas para Administração do Pessoal do Corpo de Fuzileiros Navais, no CGCFN-18 – Normas do Programa de Otimização de Desempenho e Emprego de Recursos

Humanos do Corpo de Fuzileiros Navais (PODERH- CFN), e no EMA-137 – Doutrina de Liderança da Marinha;

– introduzir o assunto meritocracia em currículos de cursos de formação inicial de Fuzileiros Navais, assim como nos demais cursos e estágios ao logo da carreira, nos quais esteja previsto o tema liderança. Entre esses devem figurar o Estágio de Preparação para Futuros Comandantes de OM do CFN (E-PrepFutCOMFN) e o Curso de Preparação para Suboficial MOR (C-Esp-SOMor). Esse assunto, a propósito, deve ser abordado, preferencialmente, dentro da própria disciplina de liderança;

– baseado na percepção dos Comandantes de OM do CFN entrevistados, considerando os critérios meritocráticos, reavaliar pontualmente os processos de indicação para a medalha Mérito Tamandaré, de movimentação por motivo social, da antiguidade dos Aspirantes Fuzileiros Navais na Escola Naval e da renovação dos militares do Serviço Militar Voluntário de Oficiais (RM2);

– prevenir que a síndrome da isonomia, que, segundo a opinião dos Oficiais entrevistados, está materializada no CFN por falsos paradigmas, como "todos devem comandar", "todos oficiais devem ascender ao posto de Capitão de Mar e Guerra" e "todos os Suboficiais devem fazer o Curso de Assessoria em Estado-Maior para Suboficiais (CACEMSO), consolide-se em característica da cultura organizacional do CFN.

– desenvolver um sistema de avaliação de desempenho que vise dirimir, ou ao menos inibir, a falta de padronização de militares responsáveis por esse processo. Acrescente- se a necessidade de realização de adestramento para esses militares com ênfase nessa almejada padronização e na conscientização da importância dessa temática, em particular, sobre a possível influência de relações pessoais não apenas nesse processo, mas também em diversos processos seletivos; e

– realizar esforços no sentido de conscientizar os líderes do CFN em relação à relevância do *feedback*, em especial em processos de avaliação de desempenho, até que essa prática esteja consagrada na cultura organizacional do CFN.

Fundamentado nos referenciais teóricos e em pesquisas destacadas neste trabalho, vislumbra-se a oportunidade de realizar um novo estudo, no âmbito do Corpo de Fuzileiros Navais, no qual se busque verificar a visão dos liderados, de outros níveis hierárquicos, com o objetivo de aprofundar os conhecimentos sobre o tema e, até mesmo, de ratificar o resultado alcançado neste estudo.

Evidencia-se, desta forma, que foi atingido o propósito do presente trabalho, ao se verificar que a meritocracia deve, sim, ser uma ferramenta de liderança na condução dos militares do Corpo de Fuzileiros Navais.

## REFERÊNCIAS

ARMSTRONG, M. Employee reward: people and organisations. 3. ed. London: Chartered Institute of Personnel Development, 2002.

ARROW, K.; BOWLES, S.; DURLAUF, S. Meritocracy and economic inequality. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

ASSIS, Marcelino Tadeu de. Meritocracia: igualitária e justa ou injusta mas desejável?: desafios e oportunidades da meritocracia na gestão do capital humano. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2014. 196 p.

BARBOSA, Livia. Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001. 216 p.

BARROS, B. T.; PRATES, M. A. S. O estilo brasileiro de administrar. São Paulo: Atlas, 1996.

BELL, D. O advento da sociedade pós-industrial. São Paulo: Cultrix, 1974.

BELLOW, A. In praise of nepotism: a natural history. New York: Doubleday, 2003.

BENNIS, Warren; NANUS, Burt. Líderes: estratégias para assumir a verdadeira liderança. São Paulo: Harbra, 1988.

BERGAMINI, C. W. Liderança: administração do sentido. São Paulo: Atlas, 1994.

BLAKE, R. R.; MOUTON, J. S. The managerial grid: Gulf, 1964.

BOWDITCH, J.; BUONO, A. Elementos de comportamento organizacional. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.

BRASIL. Comando-Geral do Corpo dos Fuzileiros Navais. CGCFN-0-1: manual básico dos grupamentos operativos de fuzileiros navais. Rio de Janeiro: CGCFN, 2020a.

BRASIL. Comando-Geral do Corpo dos Fuzileiros Navais. CGCFN-1-1: manual de operações da Força de desembarque. Rio de Janeiro: CGCFN, 2020b.

BRASIL. Comando-Geral do Corpo dos Fuzileiros Navais. CGCFN-18: normas do programa de otimização de desempenho e emprego de recursos humanos do corpo de fuzileiros navais (PODERH-CFN). Rio de Janeiro: CGCFN, 2019a. 105 p.

BRASIL. Comando-Geral do Corpo dos Fuzileiros Navais. Plano de direção setorial de fuzileiros navais 2018-2020. Rio de Janeiro: CGCFN, 2018. 26 p.

BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha. Plano de Carreira dos Oficiais da Marinha - PCOM. Rio de Janeiro: DAdM, 2019b.

BRASIL. Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Marinha. Mensagem do Comandante da Marinha do 154º Aniversário da Batalha Naval do Riachuelo, data magna da Marinha. Boletim de Ordens e Notícias – BONO, Rio de Janeiro, n. 478, 10 jun. 2019c.

BRASIL. Diretoria de Comunicações e Tecnologia da Marinha. Mensagem do Senhor Presidente da República por ocasião da comemoração do 154º Aniversário da Batalha Naval do Riachuelo, data magna da Marinha. Boletim de Ordens e Notícias – BONO, Rio de Janeiro, n. 479, 10 jun. 2019d.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-137: doutrina de liderança da Marinha. Brasília, DF: EMA, 2013. Rev. 1.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-300: Plano Estratégico da Marinha. Brasília, DF: EMA, 2020c. Rev. 4.

BUENO, M. As teorias de motivação humana e sua contribuição para a empresa humanizada: um tributo a Abraham Maslow. Revista de Centro de Ensino Superior de Catalão - CESUC, [S. l.], v. 4, n. 6, 2002.

CAIRD, J.; ARANWELA, N. The successful implementation of reward and recognition practices at insurance group in Australia. In: ASSIS, Marcelino Tadeu de. Merito cracia: igualitária e justa ou injusta mas desejável? Desafios e oportunidades da meritocracia na gestão do capital humano. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2014. p. 46.

CALDAS, M. P.; WOOD JUNIOR. T. Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 1999.

CAMPOS, Vicente Falconi. O verdadeiro poder. 2009. In: CHAVES, Neuza Maria Dias. Meritocracia: influência da cultura brasileira no desempenho e no mérito. Nova Lima, MG: FALCONI Editora, 2017. p. 17.

CASTILLA, E. J.; BENARD, S. The paradox of meritocracy in organizations. Administrative Science Quarterly, v. 55, n. 4, p. 543-576, 2010.
CAVALCANTI, Vera Lúcia et al. Liderança e motivação. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 152 p. (Série Gestão de Pessoas).

CHAVES, Neuza Maria Dias. Meritocracia: influência da cultura brasileira no desempenho e no mérito. Nova Lima, MG: FALCONI, 2017. 117 p.

CHIAVENATO, I. Recursos humanos: o capital humano das organizações. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

CORDEIRO; José B. de Mello; LAMOGLIA, Luciane Botto; CRUZ FILHO, Paulo R. A. Liderança integral: a evolução do ser humano e das organizações. Petrópolis, RJ, Vozes, 2019.

COVEY, Sttephen R. O 8º hábito: da eficácia à grandeza. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

DAMATTA, Roberto. O que faz o Brasil, Brasil? Rio de Janeiro: Rocco, 1984.

DANISH, R. Q.; USMAN, A. Impact of reward and recognition on job satisfaction and motivation: an empirical study from Pakistan. International Journal of Business and Management, v. 5, n. 2, p. 159-167, 2010.

DAVEL; Eduardo; VERGARA, Sylvia (org.). Gestão com pessoas e subjetividade. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DEJOURS, Christophe. A banalização da injustiça social. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

DELGADO, Archimedes Francisco. A liderança e a ética militar. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 138, n. 07/09, jul./set. 2017.

DIRKS, K. T.; FERRIN, D. L. Trust in leadership: metal-analytic findings and implications for research and practice. Journal of Applied Psychology, [S. l.], v. 87, n. 4, p. 611-28, ago. 2002.

DRUKER, Peter. Desafios gerenciais para o século XXI. São Paulo: Pioneira, 2000.

DRUMMOND, Virgínia Souza. Confiança e liderança nas organizações. São Paulo: Cengage Learning, 2007.

DUTRA, Joel Souza et al (org.). Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas. São Paulo: Gente, 2001.

ETIMOLOGIA: o que é isso? c2020. Disponível em: https://origemdapalavra.com.br/. Acesso em: 10 jun. 2020.

FREITAS, M. E. Cultura organizacional: formação tipologias e impacto. São Paulo: Makron Books, 1991.

GUERRA, Isabel C. Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo – sentidos e formas de uso. Portugal: Princípia, 2006.

GUIMARÃES, Ricardo. Líder, cultura da marca e valor de mercado. In: MIGUELIS, C.; ZANINI, T. (org.) Liderança baseada em valores: caminhos para a ação em cenários complexos e imprevisíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 91-106.

HERZBERG, F. One more time: how do you motivate employees? Harvard Business Review, v. 65, n. 5, p. 109-120, 1987.

HERSEY, P.; BLANCHARD, K. H. Psicologia para administradores de empresas. São Paulo: EPU, 1977.

HILL, Linda A. Novos gerentes: assumindo nova identidade. São Paulo: Makrom, 1993.

HOFSTEDE, G. Culturas e organizações. Lisboa: Sílabo, 1984.

HOLANDA, S. B. Raízes do Brasil. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

HUNTER, James C. O monge e o executivo. Tradução Maria da Conceição Fornos de Magalhães. Rio de Janeiro: Sextante, 2004.

JACOBS; JAQUES. Leadersgip in complex systems. In: YUKL, G. Leadership in organizations. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1988. p. 2-3.

JEX, Steve M. Organizational psychology: a scientist practitioner approach. New York: John Wiley & Sons Inc., 2002.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

LAFRAIA, João Ricardo. A liderança e a formação de valor nas organizações. In: MIGUELIS, C.; ZANINI, T. (org.) Liderança baseada em valores: caminhos para a ação em cenários complexos e imprevisíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 107-125.

L'UNIVERSITÉ de Caen. Dicionário de sinônimos. 2008. Disponível em: http://crisco.unicaen.fr/cgi-bin/bin/trouvebis2?requete=m%E9rit&refer=23&proc2216_16409b. Acesso em: 10 jul. 2020.

O LÍDER meritocrático. Project Builder - Blog da Gestão de Projetos do Brasil. Rio de Janeiro, c2019. Disponível em: https://www.projectbuilder.com.br/blog/tipos-de-lideranca-como-o-perfil-dos-lideres-influencia-na-organizacao/#:~:text=O%20l%C3%ADder%20meritocr%C3%A1tico,reconhecidos%20e%20ganham%20novas%20 oportunidades. Acesso em: 8 jul. 2020.

LOCKE, Edwin A. and LATHAM, Gary P. A theory of goal setting and task performace. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1990.

MAXIMIANO, Antônio César. Introdução à administração. São Paulo: Atlas, 2000.

MASLOW, Abraham. Maslow no gerenciamento. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

MEDEIROS, Anderson da Costa de. Fuzileiros navais: confie neles. Rio de Janeiro: Euangellus Comunicações, 2013. 200 p.

MEGGINSON, Leon; MOSLEY, Donald; PIETRI, Paul. Administração: conceitos e aplicações. 7. ed. São Paulo: Habra, 1998.

MIGUELES, C.; ZANINI, T. (org.) Liderança baseada em valores: caminhos para a ação em cenários complexos e imprevisíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. 188 p.

MEIR, Golda. Meritocracia e justiça social. In: BUONANI, Ricardo. Meritocracia e justiça social. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (6 min.). Publicado pelo canal Projeto Compartilhar. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=eh5GM9l_AJM &feature=youtu.be. Acesso em: 4 jul. 2020.

MORGAN, Gareth. Imagens da organização. São Paulo: Atlas, 2007.

MOSCOVICI, Fela. Renascença organizacional. 7. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1999. NELSON, B.; ECONOMY, P. The management bible. Addison, NJ: Wiley, 2005.

PEDRUZZI JÚNIOR, A. et al. Leitura da evolução das teorias sobre liderança. Revista Brasileira de Administração Científica, [S. l.], v. 7, n. 1, p.247-261, jan./ fev./ mar. 2016. DOI: http:// doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2016.001.0017. Disponível em: http://www.sustenere.co/index.php/rbadm/article/view/ SPC2179-684X.2016.001.0017.
Acesso em: 10 maio 2020.

QUEIRÓZ, Rachel de. In: MEDEIROS, Anderson da Costa de. Fuzileiros navais: confie neles. Rio de Janeiro: Euangellus Comunicações, 2013. p. 31; 186; 203.

RAUCH, C. F.; BEHLING, O. Functionalism: basis for na alternate approach to de study of leadership. In: YUKL, G. Leadership in organizations. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1988. p. 2-3.

RAWLS, John. Uma teoria da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RELAÇÕES humanas e Administração. Blogspot, jun. 2014. Disponível em: http:// territorio humano.com.br/wp-content/uploads/2013/04/ Maslow.png. Acesso em: 2 jun. 2020.

ROBBINS, S. P. Administração: mudanças e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2003.

ROBBINS, S. P.; COULTER. M. Administração. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1998.

SCHEIN, Edgar H. Cultura organizacional e liderança. Tradução Ailton Bomfim Brandão. São Paulo: Atlas, 2009.

SILVERMAN, M. Non financial recognition: the most effective of rewards? Brighton, UK: Institute for Employment Studies, c2004. 20 p. Disponível em: https://www. employment- studies.co.uk/system/files/resources/files/mp4.pdf. Acesso em: 5 jun. 2020.

SOLOMON, Rubem C. Ética e excelência: cooperação e integridade nos negócios. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

TANNENBAUM; WESCHELER; MASSARIK. In: YUKL, G. Leadership in organizations. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1988. p. 2-3.

VERGARA, S. Gestão de pessoas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VIEIRA, Paulo Ferreira. Um ensaio sobre liderança: caminhos percorridos, conquistas, equívocos e alternativas. In: MIGUELIS, C.; ZANINI, T. (org.) Liderança baseada em valores: caminhos para a ação em cenários complexos e imprevisíveis. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. p. 19-49.

VROOM, Victor H. Work and motivation. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995.

YUKL, G. Leadership in organizations. 4. ed. New Jersey: Prentice Hall, 1988.

YOUNG, Michael. The rise of the meritocracy. United Kingdom: [s. n.], 1958.

# ANEXO A

MODELO DE MAPA ÚNICO DE PONTUAÇÃO

MAPA ÚNICO DE PONTUAÇÃO DO CORPO DE PRAÇAS DE FUZILEIROS NAVAIS

| Grad | Esp | NIP | NOME COMPLETO | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | SOMA | Justiça | Antiguidade | Dias de exterior na Carreira | OM e Data de Apresentação | Estado Civil | Nº de Dependentes |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Pontuação da AMC – 15% | Comportamento – 10% | FIS/Pendor – 5% | Habilitação Profissional - 10% | Promoções Anteriores - 5% | Pontuação do TAF - 10% | Pontuação do Tiro - 10% | Citações Meritórias - 5% | Condecorações - 5% | Tempo de Instrutoria - 5% | Tempo de Tropa/Função Tecnica/OMPS I do CFN - 5% | Tempo de Operação - 5% | Tempo de serviço - 10% | | | | | | | |
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

COLUNA A - “Pontuação da Aptidão Média para a Carreira (AMC) – 15 %”; COLUNA B - “Comportamento – 10%”;
COLUNA C - “Folha de Informação de Suboficais/Sargento (FIS)/Pendor (Cabo) – 5%”;
COLUNA D - “Habilitação Profissional (HP) – 10%”;
COLUNA E - “Promoções Anteriores – 5%”;
COLUNA F - “Pontuação do Teste de Avaliação Física (TAF) – 10%”; COLUNA G - “Pontuação do Tiro – 10%”;
COLUNA H - “Citações Meritórias – 5%”; COLUNA I - “Condecorações – 5%”; COLUNA J - “Tempo de Instrutoria 5%”;
COLUNA K - “Tempo de Tropa/Função Técnica/Organização Militar Prestadora de Serviço Industrial do CFN – 5%”;
COLUNA L - “Tempo de Operação – 5%”; e COLUNA M - “Tempo de Serviço – 10%”.

# APÊNDICE A

QUESTIONÁRIO

SEÇÃO 1- TÍTULO DO QUESTIONÁRIO: TESE C-PEM: LIDERANÇA E MERITOCRACIA

Seção 2 : Dados Pessois

Qual a sua faixa etária?

( ) Menos de 35 anos
( ) 35 a 39 anos
( ) 40 a 44 anos
( ) 45 a 50 anos
( ) Acima de 50 anos Qual o seu posto?
( ) Capitão de Corveta
( ) Capitão de Fragata

( ) Capitão de Mar e Guerra
( ) Contra Almirante

Quantos anos de serviço dedicados à Marinha do Brasil (MB)?

( ) Menos de 20 anos
( ) De 20 a 30 anos
( ) Mais de 30 anos

Qual a sua formação acadêmica?

( ) Nível Superior
( ) Mestrado ( ) Doutorado
( ) Pós-Doutorado

Quantos comandos exerceu ao longo da carreira, incluindo o atual?

( ) Um
( ) Dois
( ) Três
( ) Mais de Três

Comandou tropa (Pelotão, Companhia ou Batalhão) em situação real (Operação de Garantia da Lei e da Ordem, Operação de Manutenção da Paz, entre outras)?

( ) Sim
( ) Não

Seção 3 – Liderança

À luz de teorias de Administração e do Manual de Liderança da MB (EMA-137), considera- se Líder ou Chefe?

( ) Líder
( ) Chefe

De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao grau de centralização de poder, qual o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

( ) Liderança Centralizadora
( ) Liderança Participativa ou Democrática
( ) Liderança Delegativa

De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao tipo de incentivo qual o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

( ) Liderança Transformacional
( ) Liderança Transacional

De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao foco do líder, que o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

( ) Liderança Orientada para Tarefa
( ) Liderança Orientada para Relacionamento

A motivação e o bem-estar de liderados devem ser as prioridades do líder.

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

No processo de Liderança é fundamental que seja estabelecida relação de confiança recíproca entre líder e liderados.

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

No relacionamento entre líder e liderados, justiça é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Incorporar os valores declarados pelo Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) na cultura organizacional da instituição, fazendo com que os liderados sejam motivados por valores organizacionais, prevalecendo o pensamento de que "aqui nós fazemos as porque é o nosso valor", constitui-se um dos maiores desafios de líderes.

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Seção 4 - Meritocracia

O que é meritocracia? (conceitue utilizando as suas palavras) Resposta:

Cite ATÉ três exemplos, preferencialmente extraídos de experiências ou de fatos do sistema Marinha do Brasil, do que NÃO é meritocracia?

Resposta:

A meritocracia deve estar relacionada com qual(is) sistema(s), programas ou processos de organizações?

( ) Sistema de Avaliação
( ) Sistema de Distribuição de Pessoal
( ) Sistema de Avaliação e Sistema de Distribuição de Pessoal
( ) Todos os Processos de Gestão de Recursos Humanos

A meritocracia é um valor declarado/incentivado pelo CFN?

( ) Sim
( ) Não

Existe alguma norma do Corpo de Fuzileiros Navais que versa sobre a meritocracia Caso afirmativo, cite qual(is). Caso negativo, em qual documento do CFN ou da MB senhor julga adequada a inclusão desse tema?

Resposta:

O tema meritocracia deveria ser abordado em algum curso de formação, ou até mesmo estágio, ao longo da carreira de Oficiais e Praças do CFN? Caso afirmativo qual(is) curso(s) ou estágio(s) entende adequada a inclusão desse tema?

Resposta:

Na busca de valorização e de incentivo ao contínuo aperfeiçoamento profissional n CFN, como os liderados devem ser diferenciados devido ao bom desempenho no cumprimento de tarefas ou atingimento de metas?
Considerando que a recompensa é uma relação de troca entre a instituição e seus colaboradores, comunicaremos antes do fato gerador, por exemplo, premiações por desempenho em cursos de carreira. Já o reconhecimento é uma forma de homenagear o subordinado, comunicada após o fato gerador, ao reforçar os valores da organização, por exemplo, premiação por ato de bravura.

( ) Por meio de Recompensas
( ) Por intermediário do Reconhecimento

( ) Por meio de Recompensas e do Relacionamento
( ) Não devem se diferenciados a fim de manter a harmonia do ambiente
( ) Não devem se diferenciados pois bom desempenho é obrigação

Baseado em sua experiência profissional no CFN, em processos de avaliação de desempenho, as relações pessoais (PERSONALISMO) entre líder e liderados influenciam o referido processo?

( ) Sempre
( ) Muitas Vezes
( ) Às Vezes
( ) Raramente ( ) Nunca

As pessoas não estão apenas interessadas em recompensas absolutas que recebe pelo seu trabalho, elas comparam a relação entre suas contribuições ao trabalho e recompensas recebidas com as relações entre contribuições e recompensas de pessoas semelhantes. Em relação a essa afirmação, considera que no CFN a motivação e o desempenho de militares podem ser afetados devido às diferenças relativas, citadas há pouco, entre os pares?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Os traços da cultura brasileira (“jeitinho”, “você sabe com quem está falando”, “para inglês ver”) dificultam a aplicação da meritocracia no CFN?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Fundamentado em sua experiência profissional no CFN, os processos seletivos são embasados em critérios meritocráticos?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Respaldado em sua experiência profissional no CFN, com que frequência os líderes dão "feedback" ("positivos" e, principalmente, "de melhoria") sobre o resultado de desempenho aos liderados?

( ) Sempre
( ) Muitas Vezes
( ) Às Vezes
( ) Raramente
( ) Nunca

A meritocracia contribui para melhorar o clima organizacional na OM (Organização Militar) e, por consequência, no CFN?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Considera que a meritocracia está incorporada na cultura organizacional do CFN?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo
( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

Existem fatores que dificultam a implementação/manutenção de um sistema meritocrático no CFN? Caso afirmativo, qual(is) seria(m) essa(s) barreira(s)?

Resposta:

Seção 5 - Liderança e Meritocracia

No contexto Brasil, a ausência de igualdade de oportunidades, essencialmente liga à questão de justiça social, constitui-se num dos vieses mais críticos da meritocracia Alguns autores afirmam que não seria correto falar em meritocracia num país profundamente desigual antes de que houvesse investimentos maciços em política de justiça social. Considerando apenas o sistema Corpo de Fuzileiros Navais, os líderes proporcionam igualdade de oportunidades aos militares, Oficiais e Praças, dentro da mesma turma de formação e/ou faixa de antiguidade?

( ) Concordo Totalmente
( ) Concordo Parcialmente
( ) Não Concordo, nem discordo

( ) Discordo Paracialmente
( ) Discordo Totalmente

O CFN deveria investir na preparação e desenvolvimento de líderes meritocráticos Líder meritocrático é aquele que fundamenta decisões na meritocracia, monitorando constantemente o desempenho de liderados por meio de metas e indicadores. Nesse contexto, os subordinados são reconhecidos e ganham oportunidades. Já aqueles que demonstram rendimento abaixo da expectativa recebem orientação e supervisão especial.

( ) Sim

( ) Não

Fundamentado em sua experiência profissional, a meritocracia deve ser um instrumento de liderança na condução de militares do Corpo de Fuzileiros Navais?

( ) Sim
( ) Não

A NÃO utilização de critérios meritocráticos por líderes em diversos processos de gestão de recursos humanos pode afetar a primordial relação de confiança entre líderes e liderados? *

( ) Sim
( ) Não

Considerando o sistema CFN, em qual(is) nível(is) de liderança, previstos no Manual de Liderança da MB (EMA-137), a meritocracia deve ser aplicada?*

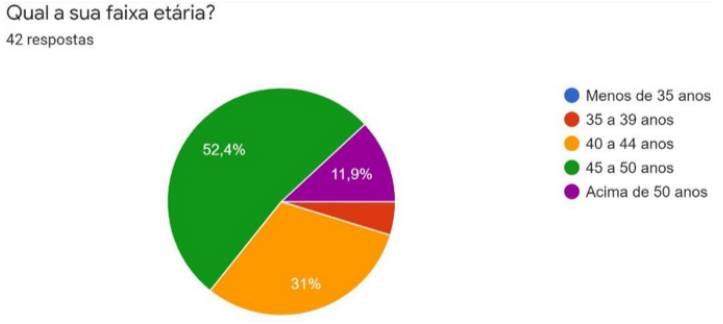
( ) Estratégica
( ) Organizacional Direta
( ) Estratégica e Organizacional Estratégica
( ) Organizacional e Direta

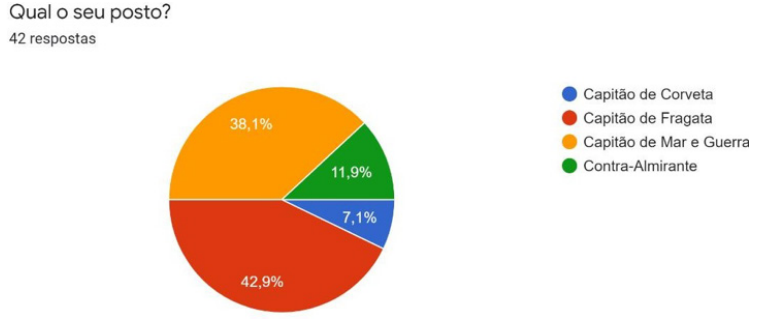
# APÊNDICE B

Resumo das Respostas do Questionário

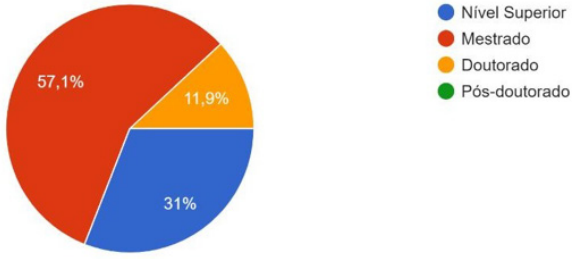
Seção 1 - Título do questionário: Tese C-PEM: Liderança e Meritocracia.

Seção 2 – Dados Pessoais

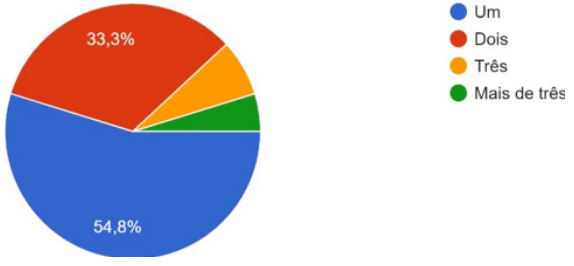


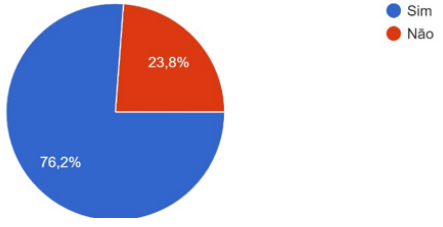
Qual a sua formação acadêmica?
42 respostas




Quantos comandos exerceu ao longo da carreira, incluindo o atual?
42 respostas



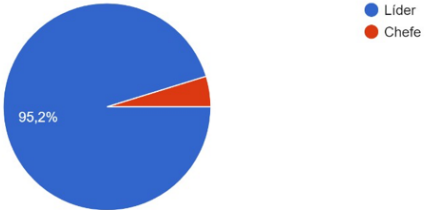

Comandou tropa (Pelotão, Companhia ou Batalhão) em situação real (Operação de Garantia da Lei e da Ordem, Operação de Manutenção da Paz, entre outras)?
42 respostas



## Seção 3 – Liderança

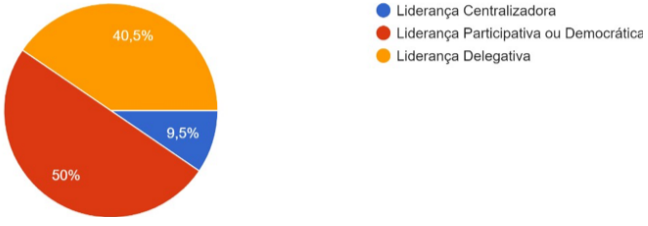
À luz de teorias de Administração e do Manual de Liderança da MB (EMA-137), considera-se Líder ou Chefe?

42 respostas



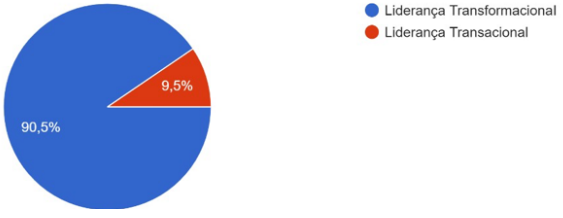

De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao grau de centralização de poder, qual o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

42 respostas



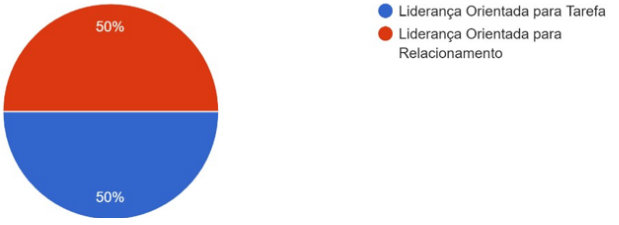

De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao tipo de incentivo, qual o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

42 respostas



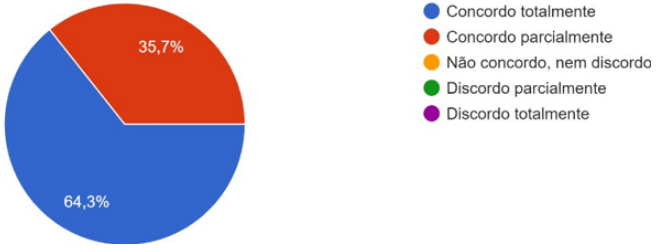
De acordo com o Manual de Liderança da MB (EMA-137), quanto ao foco do líder, qual o seu estilo de liderança PREDOMINANTE?

42 respostas



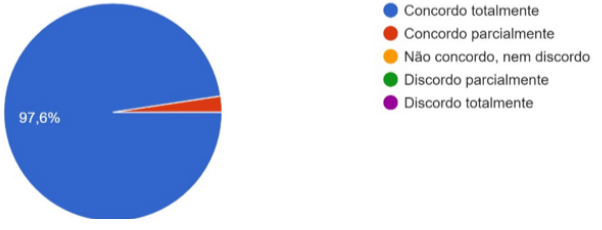

A motivação e o bem-estar de liderados devem ser as prioridades do líder.

42 respostas

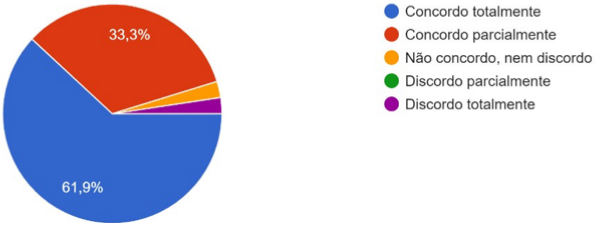



No processo de Liderança é fundamental que seja estabelecida relação de confiança recíproca entre líder e liderados.

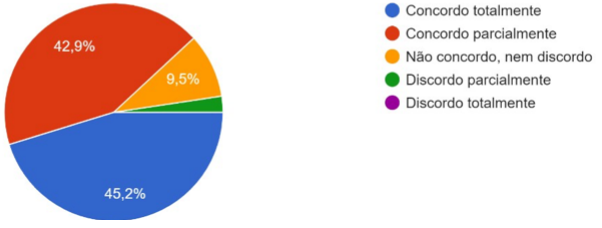
42 respostas



No relacionamento entre líder e liderados, justiça é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades.
42 respostas




Incorporar os valores declarados pelo Corpo de Fuzileiros Navais (CFN) na cultura organizacional da instituição, fazendo com que os liderados sejam..., constitui-se um dos maiores desafios de líderes.
42 respostas




## Seção 4 – Meritocracia

O que é meritocracia? (conceitue utilizando as suas palavras) 42 Respostas

- Gerenciar recursos humanos baseado no mérito dos indivíduos.
- É um modelo de diferenciar/ prestigiar as pessoas pelos seus atributos profissionais e atributos, identificando seus méritos e os considerando para a ascendência na carreira.
- É valorizar o pessoal conforme suas capacidades, independente de relacionamentos pessoais.
- É o reconhecimento do trabalho realizado pelos militares. Desta forma, estes serão selecionados para suas funções ou cursos em função de seu desempenho, seu mérito.
- É alguém ser promovido pelo mérito.
- A busca constante pelo conhecimento a fim de aplicá-lo corretamente na construção de realidades positivas para outras pessoas. Naturalmente, tendo sucesso, poderá ocorrer reconhecimento institucional pelos méritos pessoais.
- Capacidade de crescer por seus próprios recursos. O ponto fraco da meritocracia é que ela é uma via de mão dupla, pois sozinho ninguém chega a lugar nenhum (é uma ilusão). Por ser via de mão dupla, precisa ser reconhecida pela Instituição. Isso demanda tempo dos gestores e acaba sendo simplificada por aspectos tangíveis, como notas em cursos, por exemplo. Os mais antigos precisam aprender a enxergar esse mérito subjetivo.

O problema não é a meritocracia em si, mas sim os parâmetros arbitrários que são selecionados para definirem o mérito. Como exemplo, cito os REQUISITOS que empregamos para selecionar militares para comissões.

- É administrar a instituição mediante o reconhecimento do mérito de cada participante.
- Prosperar através dos seus méritos.
- Reconhecer àqueles que se diferenciam no executar do seu trabalho em relação aos que simplesmente cumprem suas tarefas por cumprir.
- É o estabelecimento correto da relação causa-consequência dentro de determinado processo, isolando o máximo possível a subjetividade. A meritocracia não pode pretender corrigir injustiças de um processo com a ruptura da relação consequência de outro.
- Premiar e promover os que mais obtêm resultados às necessidades institucionais.
- Sistema que permite tornar mais claro processos de escolha de cargos, funções, estágios, cursos e comissões de acordo com o desempenho e formação do militar.
- Meritocracia é fazer com que somente as pessoas que mereçam sejam reconhecidas.
- Predomínio do conceito de que uma organização justa é aquela que dá a todos os seus integrantes o cargo que merecem, de acordo com os méritos de cada um, considerados por meio de seu comprometimento, dedicação e talento, e não através de relações pessoais.
- Reconhecimento, valorização e premiação daqueles que se destacam pelo seu desempenho.
- Dar aos indivíduos aquilo que eles merecem, de acordo com seus esforços e habilidades a que eles colocam à disposição da instituição.
- Sistema de promoção ou incentivo organizacional baseado na escala de mérito da pessoa, que, por sua vez depende da competência e do nível de contribuição que esta pessoa dá a instituição.
- É ser reconhecido e compensado de acordo com seu desempenho e a qualidade do produto que entrega.
- O reconhecimento dos melhores, e a identificação dos piores.
- Meritocracia é tratar com desigualdade os desiguais na medida de suas desigualdades. Assim, meritocracia é justiça.
- Ter seu esforço, mais que recompensado, reconhecido.
- De forma ampla, “é a recompensa na medida do que é oferecido à Instituição”.
- Sistema de premiação, seja por meio de avaliação, por meio de indicação reconhecimento ou outra recompensa baseada no desempenho.
- Relação baseada em prestigiar aqueles que merecem segundo seus esforços e resultados.
- O fiel cumprimento dos requisitos estabelecidos na escolha de determinadas comissões, cargos ou funções, sem o privilégio de grupos específicos.
- Meritocracia é ser justo e imparcial na avaliação de um processo. Além disso, para uma correta avaliação tem de se valer do princípio da impessoalidade da administração pública. Muitas vezes no comando ficamos em situação de escolha entre dois militares que possuem pontuações semelhantes e é natural escolhermos aquele que trabalha mais próximo do comando.

- Pautar os reconhecimentos institucionais na conquista meritória da pessoa, conquistada com a dedicação do próprio ao serviço.
- Para estabelecermos a meritocracia é importante que todos inicialmente tenho conhecimento dos parâmetros que serão avaliados, e que todos tenham a oportunidade de serem capazes de atingir estes parâmetros. Cargos e comissões devem ser exercidos por aqueles que tem capacidade e conhecimento para realizá-los. Então meritocracia é um conjunto de critérios utilizados para se escolher alguém que tenha capacidade e conhecimento para exercer uma função ou cargo disponível. Porém, sempre restará a parte subjetiva no processo de escolha que abordará o merecimento.
- Predomínio dos que tem mais méritos.
- É dar o valor devido à pessoa de acordo com as ações realizadas por ela, sejam elas para o bem ou para o mal.
- Reconhecer e premiar os integrantes de um grupo ou organização exclusivamente de acordo com seus méritos, no que tange à apresentação de resultados alinhados aos interesses e objetivos do citado grupo/instituição.
- Consiste em privilegiar aqueles que possuem mais méritos, ou seja, os mais dedicados, os mais comprometidos. De forma geral aqueles com melhor desempenho.
- É um modelo em que o desempenho profissional é o parâmetro fundamental para premiações e seleções de comissões, devendo possuir critérios impessoais de avaliação e de seleção, previamente estabelecidos e de conhecimento amplo.
- Administração de Recursos Humanos baseada nas capacidades, habilidades e esforços depreendidos pelos membros de uma organização, distribuindo-se cargos e postos de acordo com o desempenho deles.
- Meritocracia é um sistema que serve para escolher ou premiar indivíduos a partir do mérito individual, promovendo um tipo de justiça baseado em realizações, aptidões, qualificações e virtudes, em vez de escolhas baseadas em fisiologismo, parentesco, afinidades, raça, gênero, origem social.
- Administração de pessoal que tem como um de seus fundamentos, o de recompensar os militares de alto desempenho com as melhores oportunidades na carreira.
- É o processo de valorização do indivíduo pelo seu mérito.
- Aristocracia do mérito, onde aqueles que demonstram, após testados inúmeras vezes que podem ocupar os postos mais altos e cargos com mais responsabilidades, ao mesmo tempo que visa a premiá-los pelo bom desempenho em tais cargos. O mesmo conceito amplia- se para os processos seletivos onde são reconhecidos e destacados aqueles que demonstraram e realizaram mais em prol da instituição.

Cite ATÉ três exemplos, preferencialmente extraídos de experiências ou de fatos do sistema Marinha do Brasil, do que NÃO é meritocracia?

42 respostas

- Indicar pessoal para Comissões, particularmente missões no exterior, sem levar em conta “pontuação” e méritos.
- Seleção para Comissões no Exterior / fora de sede baseado no relacionamento pessoal entre Líder e Liderado.
- Indicações para cursos, promoção automática e indicação para medalha Mérito Tamandaré.

- Indicação de militares para missão no exterior sem que ele tenha mérito para tal; indicação de militar para curso que não esteja com a pontuação melhor do que os concorrentes; colocação de militar em determinada função sem que ele tenha o conhecimento necessário.
- Escolhas para cursos, intercâmbios e comissões permanentes no exterior.
- Indicações de militares para trabalhares em um local nobre por amizade; indicações de militares para comissões no exterior por amizade ou proximidade; corte de militares de algum processo por inimizade sem observar a carreira construída.
- Movimentação por Motivo Social.
- Após cursos de carreira, não poder escolher a OM onde gostaria de servir levando em conta sua classificação no curso; indicações para cursos e intercâmbios pela percepção pessoal da autoridade que faz tal indicação, sem levar em conta dados concretos sobre o mérito dos envolvidos; utilizar processo de escolha subjetivo, ao invés de processo de análise metódica do mérito dos envolvidos, para promoção a contra-almirante.
- Escala de Comando, Indicação para cursos e missões.
- Indicar militares para o exterior simplesmente por servirem próximo as autoridades.
- 1- 20º colocado do CEMOS fazer o Curso de Estado Maior no exterior e o 1º colocado geral não ser sequer lembrado para concorrer ao processo; 2- Ordenar Aspirante da EN por qualquer ordem que não seja antiguidade; 3- Não valorizar, em geral, os militares do setor operativo em detrimento de militares dos quadros técnicos que nunca pisaram num Navio, no mato ou em uma aeronave. Talvez esse último item seja o que há de mais destrutivo para a veia operacional da MB, ensejando a transfiguração de uma Força Armada para uma instituição pública prestadora de serviços subsidiários.
- Uso da antiguidade como principal critério no processo seletivo; a falta de padronização em avaliadores de desempenho (FAO e EAD); a não observância das missões e funções nas tabelas comparativas para processos seletivos; e a falta de memória das atitudes que não são registradas em FA, como voluntariados, pedidos de movimentação das OM, etc.
- Escolha de não especialistas para cursos onde já existem militares que trabalham na área em OM que se dedica à determinada tarefa, e muitas vezes a não movimentação do referido militar após o curso/estágio.
- Cocha; preferir necessariamente o mais antigo; e o MUP, por não permitir que as pessoas compitam em condições similares.
- Antiguidade durante toda a carreira definida pelo desempenho acadêmico de jovens de 18 ou 22 anos; Antiguidade dos Guardas-Marinha da Escola Naval definidos pelo Corpo que optaram; Indicação de Oficiais para Comissão no Exterior sob o argumento de que “ainda não tinham comissão no exterior”.
- Antiguidade dos Aspirantes na EN.

Formações dos contingentes de Operações de Paz Indicações pelo MUP / Médias de FAO Classificação das Turmas de GM da EN.

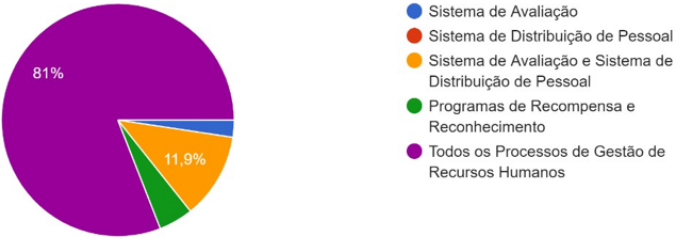
- Indicações para comissões de oficiais com maior antiguidade com base puramente na antiguidade, pois aqui não se mediu o nível de contribuição que o militar deu para a Marinha, mesmo decorrido muito tempo para que se pudesse avaliar o seu desempenho.

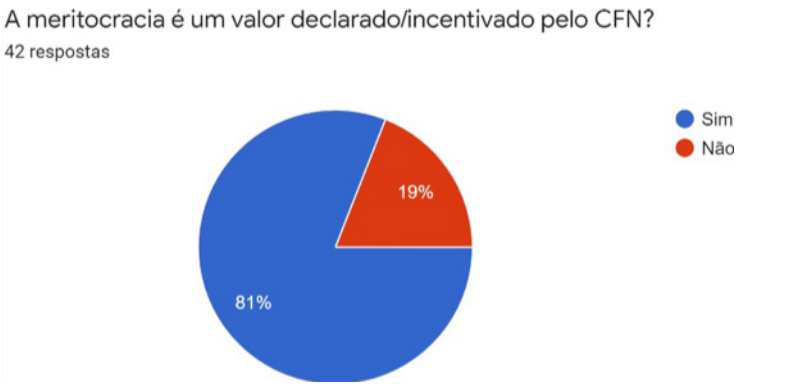
- Seleção para missões e comissões baseada em amizade. Não observância das qualificações necessárias para ocupação de cargos. Estabelecimento de critérios "customizados" a certo candidato.
- Renovação de RM2.
- Distribuição de conceitos sem o estabelecimento de padronização; distribuir boas comissões sempre para o mesmo grupo de pessoas; Distribuição de boas comissões apenas pelo critério oportunidades passadas.
- 1) Processos de seleção que utilizam como principal parâmetro o TSI, apesar de entender que é necessário, pode não refletir o mérito (habilitação linguística); e 2) EAD - as avaliações semestrais, dependendo de como conduzidas, podem não refletir os méritos de um militar.
- Alterar critérios formais de seleção para abranger certos indivíduos.
- Incorporação de militares que estavam servindo em gabinete para missão de paz no Haiti (vulgo paraquedistas); indicação de militar para exterior sem ter tido maior MUP, maior nota em prova de idiomas, AMC ou AC, mas por estar servindo em OM com maior visibilidade (e não do setor operativo). No exemplo em questão, a vaga era para compor equipe de instrução. O militar indicado, tendo sido instrutor do C-Esp-ComAnf em algumas oportunidades, havia sido em duas ocasiões convidado a sair da equipe de instrução (mas sem registro ou degradação de conceito, por corporativismo).
- Promoções por tempo de serviço, avaliações de conceito, e seleção para funções e cargos.
- A antiguidade dos aspirantes FN na EN.
- 1 - Classificação de cursos de carreira são utilizadas para escolha de comissão ao término do curso. Uma sugestão é aplicar o que acontece no Exército Brasileiro, onde toda a turma é colocada em um auditório e por ordem de classificação, os militares vão sendo chamados para preencher uma planilha com as opções de movimentação disponíveis. No CAOCFN, só importa os dois primeiros colocados, do terceiro ao último não há diferença de tratamento pelo mérito. 2 - Já ocorreram processos seletivos, onde o selecionado não preenchia os requisitos. 3 - Processo seletivo, onde o oficial designado possuía pontuação inferior em todos os dados de carreira.
- Distribuição de pessoal após curso; designação para curso; movimentação para fora de sede.
- Promoção aos postos e graduações.
- Alteração frequente de parâmetros.
- Processos seletivos baseados apenas no local em que o militar serve; promoção de militares por merecimento mesmo com conceitos baixos.
- Situações em que militares são contemplados com boas comissões apenas porque estavam servindo com determinada autoridade. Situações em que oficiais recebem o comando de uma OM apenas porque "ainda não comandou". Situação em que o militar deixa de poder cumprir determinada missão, curso, etc, de seu interesse, porque é considerado "imprescindível" para a OM.
- Indicação de alguém para algo bom por afinidade. Premiar aquele que não obteve o melhor desempenho e atribuir tarefas somente para aqueles que se destacam positivamente e reduzir as tarefas daqueles considerados relapsos.

- É a seleção de pessoas por sua condição de amizade sem verificar quesitos profissionais; estabelecer pré-requisitos já visualizando-se quem será o indicado ou selecionado no processo; falta de transparência no processo o que leva aos participantes não selecionados ao sentimento de injustiça.
- Favorecimento de melhores comissões e cargos a militares que não teriam requisitos necessários para eles, ou teriam menos mérito que outros. Na Escola Naval os cargos de Oficiais Alunos são distribuídos, atualmente, por cotas e não por mérito.
- 1. Designação de militares para comissões no exterior sem observar a necessária proficiência na língua de trabalho; 2. Escolha para cargos de Comando e Direção sem observar os dados de carreira, tipo: expertise na área de trabalho, tempo de operação ou exercício, tempo de tropa (para o caso de Unidades operativas); 3. Distribuição de Praças para fora de sede sem observar seus dados de carreira, baseado no fato de ter trabalhado no gabinete de determinada autoridade.
- Seleção de militares para funções de destaque com base em amizade. Idem, quando a principal motivação são relações de confiança. Toda a turma ser selecionada para Comando ou Curso, quando já há uma notável diferença de desempenho entre os Oficiais.
- A indicação para determinado curso não obedecendo o mérito e sim a afinidade interpessoal. Distribuição de pessoal não obedecendo a antiguidade ou a capacitação do militar, mas apenas números ou claros.
- Essa pergunta parece suscitar críticas à Administração. Mas creio que algumas percepções de que TODOS devem comandar, ou que todos oficiais devem ascender ao posto de CMG, bem como todos os Suboficiais devem fazer o C-ACEMSO não são meritocracia. A Avaliação feita com pouco critério também atenta contra a meritocracia. Mas um sistema exclusivamente baseado na pontuação não se reflete no mérito, pois há necessidade de avaliações subjetivas nem sempre fáceis de parametrizar num sistema decimal. Além disso, muitas vezes, indivíduos que assumiram cargos mais simples podem ser mais bem avaliados que outros em situações de risco ou de maior complexidade. para certos processos é importante considerar aspectos como perfil do cargo a ser ocupado bem como experiências pregressas.

A meritocracia deve estar relacionada com qual(is) sistema(s), programas ou processos de organizações?

42 respostas






Existe alguma norma do Corpo de Fuzileiros Navais que versa sobre a meritocracia? Caso afirmativo, cite qual(is). Caso negativo, em qual documento do CFN ou da MB o senhor julga adequada a inclusão desse tema?
42 respostas.

- CGCFN-101.
- Sim. CGCFN 11.
- Desconheço.
- Não me recordo de haver publicação sobre o tema. Sugiro que seja incluído no Manual de Liderança da MB.
- O recém criado CGCFN-18, Normas do Programa de Otimização de Desempenho e Emprego de Recursos Humanos do Corpo de Fuzileiros Navais (PODERH-CFN), direcionou esforços neste sentido.
- Não tenho conhecimento. Meritocracia é amadurecimento. Tenho dúvidas se pode ser normatizada. Amadurecimento porque todos sempre acham que merecem, faltando-lhes a humildade de aceitar que outros podem "merecer" ainda mais. Do lado da Instituição deve-se eliminar a questão de favorecimento pelo relacionamento, ou seja, premiar aqueles que se encontram próximos das autoridades. Não que esses não mereçam, mas pelo fato de os outros não terem tido a mesma OPORTUNIDADE.
- Desconheço existir. Deveria existir nas publicações e normas que tratam da administração de pessoal.
- Não. No caso do CFN, no Manual do Fuzileiro Naval.
- CGCFN que versa sobre carreira.
- Deveria ser incluído o tema via Memorando, como um valor genérico da Cultura Organizacional. A meritocracia envolve conexões complexas e a tentativa de normatizá-la só serviria como bengala para quem justamente tenta pervertê-la.
- Não conheço.
- Não tenho essa informação.
- Desconheço.

- EMA-137; CGCFN-101.
- EMA-134 Rev1, Política Naval
- Não de forma direta. Não julgo necessário incluir.
- Não há norma explícita, mas é sabido que se utilizam diversos mapas de pontuação de carreira para a escolha de comissões.
- CGCFN-101. O maior exemplo de meritocracia no CFN é a observância do MUP para os diversos processos seletivos (promoção, comissões, cursos).
- Sim. O PODERH - CFN, uma Assessoria do CGCFN, estuda o assunto.
- Não tenho conhecimento.
- Não me lembro.
- Sim. CGCFN-101 e Memorando 8/2013, CGCFN.
- Desconheço. No entanto, atrelar uma comissão no exterior à classificação em um curso é algo que deve ser avaliado, uma vez que também devem ser considerados outros atributos, mormente os morais.
- CGCFN-11.
- Não, talvez no EMA-137 (Doutrina de Liderança da Marinha).
- Não me recordo de manual da série CGCFN que fale sobre meritocracia. Sugiro inserir no EMA-137, CGCFN-101 e CGCFN-18.
- Não de forma clara. Manuais de RH (CGCFN-101).
- Todos os mapas confeccionados para indicação de militares a cargos e funções no Brasil e no exterior são elaborados com vários indicadores que espelham todas as atividades que o militar desempenhou ao longo de sua carreira. Permitindo ao decisor escolher entre aqueles mais se adequam aquela função ou cargo disponível. Todos esses critérios estão expostos no CGCFN-10 mas podem ser aperfeiçoadas, por isso hoje está em estudo no CPesFN uma proposta de alteração de alguns parâmetros.
- MUP.
- Desconheço.
- No CFN desconheço. Na MB – ORCOM.
- Negativo. CGCFN-11 (Normas para Administração de Pessoal do Corpo de Fuzileiros Navais).
- CGCFN própria.
- Não. CGCFN 11.
- Sim. CGCFN-101 - Normas sobre administração do Pessoal do CFN. Quando menciona movimentação de pessoal, há várias regras baseadas em mérito. Na prática, porém, são muitas vezes ignoradas.
- Não tenho conhecimento. Entendo que é um conceito que deve ser transmitido, porém não convém ser inserido como norma pois nem todos os processos podem ser realizados com base na meritocracia. Por exemplo: por vezes, é necessário eliminar de um processo pessoal que, embora tenha mérito, não possui características de personalidade adequadas ao exercício de determinada função.
- Desconheço alguma norma no CFN que verse sobre meritocracia, acredito que a publicação de deveria falar sobre o assunto seria a CGCFN-11.
- O MUP traz isso. Falta realmente deixar mais claro na CGCFN-11.

O tema meritocracia deveria ser abordado em algum curso de formação, ou até mesmo estágio, ao longo da carreira de Oficiais e Praças do CFN? Caso afirmativo, qual(is) curso(s)

ou estágio(s) entende adequada a inclusão desse tema?
42 respostas.

- Estágio de preparação de Comandantes.
- Não.
- Sim. Todos os cursos/ estágios.
- Não se trata de assunto para curso ou estágio de carreira.
- Entendo que sim. De forma a já ser incutida a mentalidade nos oficiais que exercerão funções de Liderança nas OM do CFN, sugiro incluir no CAOCFN. Da mesma forma, em função da proximidade com a antiguidade para comandar, sugiro que seja incluído também no C-EMOS.
- Negativo. a meritocracia tem que ser percebida e não precisa ser ensinada.

Em todos os cursos, mas com abordagens diferentes dependendo do público alvo.

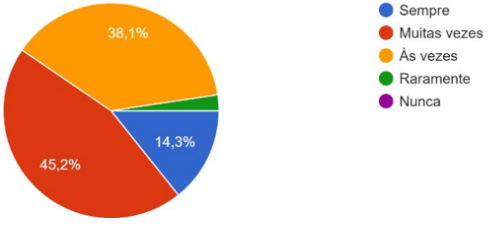
- Não vejo necessidade.
- Sim, em todos os cursos de carreira de oficiais e praças.
- Sim. Colégio Naval, Escola Naval e Curso de Formação de Soldados.
- Centros de Formação e Capacitação de militares FN, Colégio Naval, Escola Naval e Escola de Guerra Naval.
- Não. É algo que não pode ser ensinado. É o exemplo dos mais antigos que pode amalgamar a meritocracia aos processos da MB.
- Sim. Todos os cursos de carreira.
- Cursos de formação em geral.
- CEMOS.
- Sim. Curso de Aperfeiçoamento.
- Cursos de formação.
- Não de forma específica.
- Se for abordado em curso, deve ser abordado logo no primeiro após o curso de formação. Entendo que isto deva ser palestras que tratem de carreira e não necessariamente deve ocorrer nos cursos.
- Sim. Em todos os cursos de carreira, mas principalmente nos de formação (SD, SG, Of) para que o militar FN já inicie sua vida profissional sabendo exatamente como será avaliada e pautada a sua carreira.
- Sim. Em todos os cursos, incluindo o tema Integridade e Ética.
- Sim, todos.
- Nas bases, EN e CIASC.
- Sim, em todos os níveis de carreira, uma vez que existem processos seletivos em todos os Postos/Graduações e constante avaliação pela CPO e CPPCFN. Nos cursos de carreira (mesmo que seja em forma de uma palestra expositiva).
- Sim. Em todos os cursos de carreira, principalmente nos que possuem alunos com pouca vivência da MB.
- Sim. Escola Naval C-Esp-SG.
- Sugiro nos cursos de carreira de oficiais.
- Afirmativo. Escola Naval, CIASC (cursos de formação), CIAMPA (C-FSD).
- Todos os cursos são importantes abordar o tema da meritocracia. Acredito que abordando cedo este tema nos bancos escolares da Escola Naval e dos Centro de Formação de nossos SD CFN, permitirá consolidar no futuro cada vez mais o emprego da meritocracia

como a principal ferramenta para escolha “de quem”.

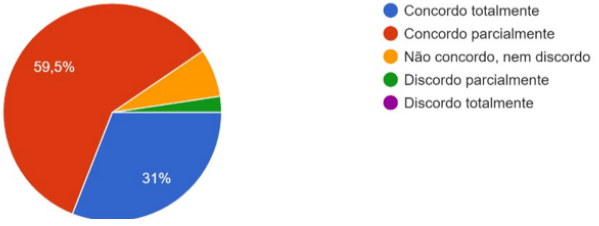
- Sim. Em todos os cursos de carreira.
- Entendo que deveria constar, em todos os cursos de carreira, nas unidades de ensino relacionadas à Liderança.
- Sim. Nos cursos ou estágios iniciais da carreira.
- Para todos os cursos, deve haver ao menos menção sobre o tema tamanha a sua importância e por ser um modelo que exige compreensão de valores relevantes.
- Sim. Todos os cursos de Formação.
- Não. A meritocracia é um sistema a ser estabelecido por consenso a respeito de quais realizações/capacitações devem ser mais valorizadas. Não vejo isso como objeto de um curso.
- Nos cursos de formação.
- Acredito que deveria ser falado nos cursos de carreira.
- Poderia estar inserido no tema liderança naval, junto com valores da instituição. Muitos só lembram da meritocracia na hora das recompensas e promoções, mas não se lembram nas comissões difíceis ou para fainas espinhosas.

Na busca de valorização e de incentivo ao contínuo aperfeiçoamento profissional no CFN, como os liderados devem ser diferenciados devido ao b...cumprimento de tarefas ou atingimento de metas?
42 respostas

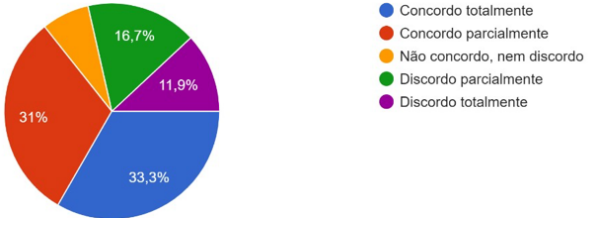
Baseado em sua experiência profissional no CFN, em processos de avaliação de desempenho, as relações pessoais (PERSONALISMO) entre líder e liderados influenciam o referido processo?
42 respostas



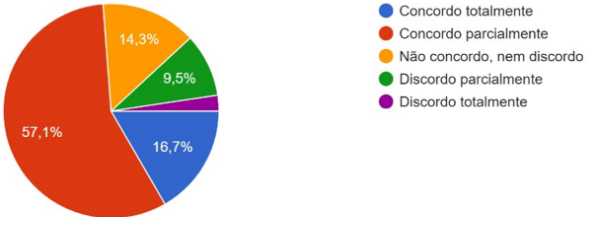
As pessoas não estão apenas interessadas em recompensas absolutas que recebem pelo seu trabalho, elas comparam a relação entre suas contri...ças relativas, citadas há pouco, entre os pares?
42 respostas



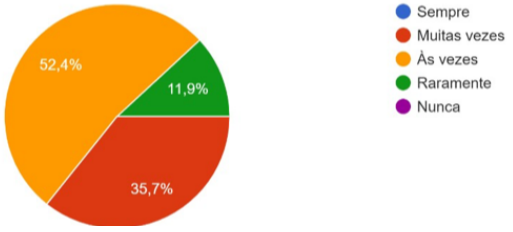

Os traços da cultura brasileira ("jeitinho", "você sabe com quem está falando", "para inglês ver", ...) dificultam a aplicação da meritocracia no CFN?
42 respostas



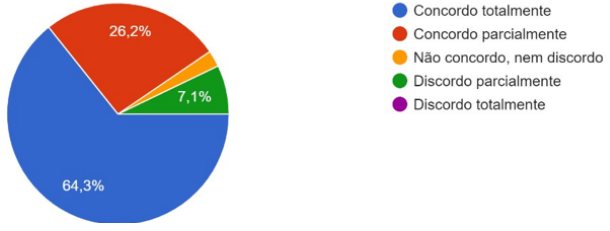

Fundamentado em sua experiência profissional no CFN, os processos seletivos são embasados em critérios meritocráticos?
42 respostas



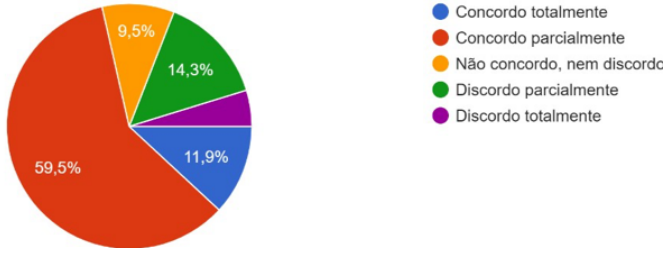
Respaldado em sua experiência profissional no CFN, com que frequência os líderes dão "feedback" ("positivos" e, principalmente, "de mel...") sobre o resultado de desempenho aos liderados?
42 respostas




A meritocracia contribui para melhorar o clima organizacional na OM (Organização Militar) e, por consequência, no CFN?
42 respostas




Considera que a meritocracia está incorporada na cultura organizacional do CFN?
42 respostas



Existem fatores que dificultam a implementação/manutenção de um sistema meritocrático no CFN? Caso afirmativo, qual(is) seria(m) essa(s) barreira(s)?
42 respostas.

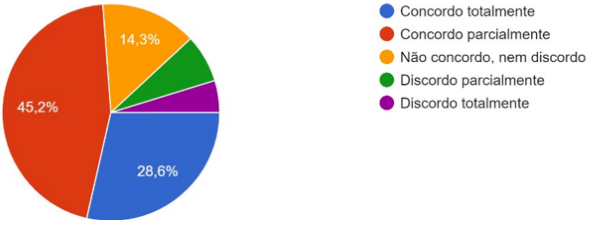
- Sim. Já mencionados.
- Não.
- Sim. O relacionamento interpessoal prevalece sobre a meritocracia.
- Justamente o personalismo, o qual influencia diretamente no emprego da meritocracia.
- Parar de ter cocha.
- Principalmente as relações interpessoais, muito em moda atualmente. Ausência de processos claros e de conhecimento público.
- Como mencionado anteriormente, meritocracia é percepção, pois a grande maioria acredita que "merecem". Os requisitos, também, na maioria das vezes, são arbitrários.
- A falta de mentalidade sobre meritocracia. Ela nunca será implementada realmente se não houver o exemplo vindo de cima.

- O personalismo dos Chefes Navais.
- A meu ver não há barreiras, apenas resquício de como o CFN tratava o assunto anteriormente. O CFN está em uma fase de transição.
- O principal viés que impede a implementação de processos revestidos por meritocracia no CFN está ligado ao desejo de "fazer justiça". Por mais paradoxal que possa parecer, o problema nasce quando tenta-se corrigir a injustiça de um processo passado em processo sem correspondência nenhuma com o fato pregresso, causando um ciclo vicioso de injustiças.
- Sim. A cultura de valorização baseada em fatores fixos, que causam distorções quando da individualização do militar.
- Traços culturais da sociedade brasileira.
- Sim, a cultura existente de privilegiar os amigos em detrimento dos merecedores.
- Sim. Cultura Institucional.
- Processo justo para avaliar o mérito e influência das relações interpessoais.
- Sim. É muito difícil estabelecer um sistema de mérito perfeito e, por conta disso, a manutenção do poder discricionário do decisor é parte fundamental desse processo.
- As barreiras são de natureza humana. Mesmo que se aplique na integra um sistema plenamente meritocrático, sempre teremos aqueles militares que ficarão insatisfeitos por não terem sido beneficiados pelo sistema, seja pelo simples desejo de se beneficiar, seja por não enxergar no outro os devidos méritos. Outro fato é que parte da métrica da meritocracia está relacionado com a medição de produção de resultados, o que leva militares a procurarem uma melhor exibição do que fazem, mesmo que na essência, o que foi produzido foi exatamente o mesmo. Assim, teríamos dois trabalhos com resultados iguais sendo avaliados de forma diferente. Soma-se ao citado acima, a relação existente entre avaliador e avaliado, que podem gerar diferentes vieses a se depender do tipo e do nível desta relação.
- Há situações em que poderemos ter a necessidade de selecionar determinado militar por uma característica, qualificação ou conhecimento específico para execução de determinada tarefa.
- Sim. A nossa Cultura Organizacional ainda necessita ser aprimorada.

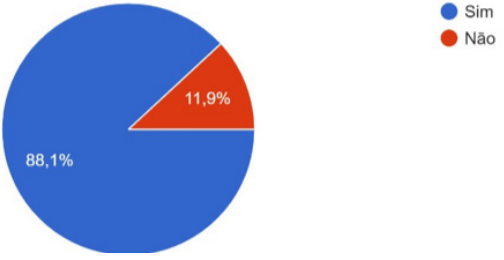
- A estabilidade na carreira.
- Alguns poucos. Cito: a cultura de uma geração mais antiga.
- Sim. Cultura.
- Sim. Entendo que a avaliação deveria ser a base do sistema meritocrático. No entanto, acredito que deveria haver um desvio padrão e, principalmente, orientações quanto a média das avaliações das OM, de modo a se ter um mesmo padrão em todo o CFN. Não vejo como justo uma OM atribuir avaliação 9,5 para militares considerados abaixo da média e outra OM atribuir 9 para militares bastante acima da média, ou mesmo um setor de alguma OM ter avaliação 10 para todos os seus militares.
- Principalmente a dificuldade de conhecer bem seus militares para a justa avaliação deles, dentro de um sistema de avaliação não homogêneo (cada Titular tem um perfil).
- Sim, existem componentes difíceis de mensurar, como dedicação, disponibilidade para o serviço, amor à profissão. Além disso, algumas OM possuem características segundo as quais mesmo os militares mais dedicados não conseguem aumentar sua pontuação.
- A pessoalidade entre quem decide a recompensa e quem a recebe vai de encontro o sistema meritocrático.
- Sim. Na minha opinião, o processo meritório exige clareza, fato que nem sempre é possível ter em processos de seleção de pessoal.
- Sim. A resistência em querer mudar realmente. Em um debate que todos concordam com o líder na verdade não houve debate. Quando você usa a meritocracia talvez participe do momento decisório alguém que questionará a proposta apresentada. Estamos prontos para isso?
- Não.
- Não.
- Entendo que não, no que diz respeito ao CFN. No entanto, analisando a MB como um todo, percebo ainda muitos comportamentos "anti meritocráticos", muitas vezes justificados como "tradições navais", que podem influenciar negativamente neste processo, a exemplo das "premiações" a oficiais e praças de gabinetes, militares "apadrinhados" por antigos chefes navais e coisas do gênero.
- Sim. Em alguns casos a relação interpessoal interfere no sistema meritocrático.
- A falta de critérios claros, objetivos e transparentes em determinados processo seletivos.
- Favorecimentos pessoais baseados em relações com autoridades.
- Sim. Estabelecida a meritocracia, o próximo passo é definir quem tem mais mérito e qual o critério para defini-lo. O que vale mais: Um ComAnf, um Mecânico de Armamento Pesado ou um motorista de CLAnf? Definir esses critérios será essencial para que o sentimento de justiça baseado em mérito seja corretamente estabelecido.
- Não vejo barreiras a serem superadas. Mas toda mudança de procedimentos gera resistência por parte dos que são afetados por ela.
- Não acredito que existam fatores que dificultem a implementação.
- Fatores culturais e a exata dimensão do que vem a ser ou não a meritocracia.

## Seção 5 – Liderança e Meritocracia

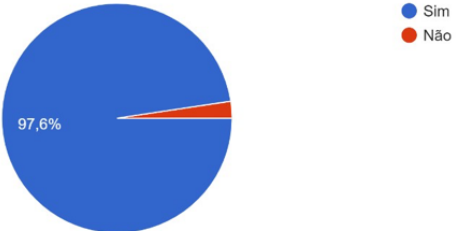
No contexto Brasil, a ausência de igualdade de oportunidades, essencialmente ligada à questão de justiça social, constitui-se num dos vieses mais ...esma turma de formação e/ou faixa de antiguidade?
42 respostas



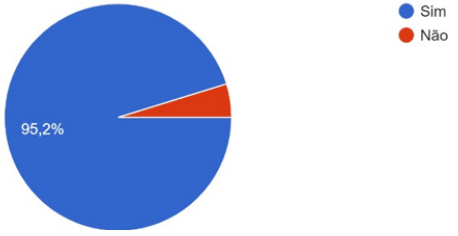

O CFN deveria investir na preparação e desenvolvimento de líderes meritocráticos?
42 respostas



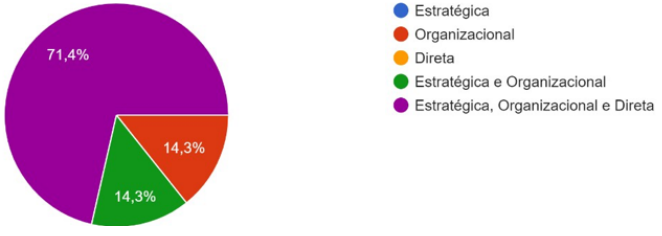

Fundamentado em sua experiência profissional, a meritocracia deve ser um instrumento de liderança na condução de militares do Corpo de Fuzileiros Navais?
42 respostas



A NÃO utilização de critérios meritocráticos por líderes em diversos processos de gestão de recursos humanos pode afetar a primordial relação de confiança entre líderes e liderados?
42 respostas




Considerando o sistema CFN, em qual(is) nível(is) de liderança, previstos no Manual de Liderança da MB (EMA-137), a meritocracia deve ser aplicada?
42 respostas



# A DINÂMICA ASCENDENTE DA ESTRATÉGIA:

## O CASO DO SUBMARINO NUCLEAR BRASILEIRO

*Thomas Borges Fröhlich*

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é identificar, por meio de um estudo de caso com abordagem genealógica, se o processo decisório de implementação do Programa Nuclear da Marinha e do Programa de Desenvolvimento de Submarinos respeitou a trajetória descendente da estratégia, ou seja, se tais programas foram concebidos à luz de uma estratégia formulada para atingir um ou mais objetivos políticos específicos, ou se foram motivados por outros interesses. Usando o apoio das teorias do oportunismo tecnológico de Keir A. Lieber e da inovação disruptiva de Clayton Christensen, é identificado um padrão de comportamento entre os interesses estratégicos navais brasileiros, analisados a partir do período pós Segunda Guerra Mundial até o ano de 2008, e as principais iniciativas de aparelhamento da Marinha do Brasil, o que auxilia na identificação de possíveis motivações que impulsionaram aqueles programas. Em uma análise mais acurada das origens e desenvolvimento do Programa Nuclear da Marinha, verifica- se, ainda, a influência da participação dos níveis de decisão político e estratégico em sua evolução, confirmando, através de seus papéis na história do programa, se a busca pelo submarino nuclear brasileiro foi resultado de demandas políticas ou se partiu de escalões inferiores para atingir outros propósitos.

**Palavras-chave:** Programa Nuclear da Marinha. Programa de Desenvolvimento de Submarinos. Estratégia Marítima. Nível de Decisão Político. Nível de Decisão Estratégico.

# INTRODUÇÃO

O conceito de estratégia vem evoluindo, desde a Antiguidade, de um assunto estritamente militar à uma ferramenta de utilidade para todos os segmentos da sociedade. No contexto atual, a estratégia é amplamente reconhecida como um meio para se atingir objetivos, o que adequa sua aplicação a qualquer atividade que requeira planejamento e/ou administração. Com este entendimento, o General Lucien Poirier (1918 - 2013) propôs o conceito de Estratégia Integral (WEDIN, 2015), aquela conduzida pelos Estados para atingir os fins políticos, e suas componentes, as Estratégias Gerais, aplicáveis às expressões de poder do Estado e que se subordinam àquela Estratégia Integral.

Desta forma, no seio militar, cabe a formulação de estratégias ou meios para se atingir os fins estabelecidos pelo Estado, ou seja, os objetivos políticos. Em consonância com este entendimento, a Doutrina de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa (MD) estabelece que, no Brasil, ao nível estratégico compete transformar "as condicionantes e as diretrizes políticas em ações estratégicas, voltadas para os ambientes externo e interno, a serem desenvolvidas, setorialmente, pelos diversos ministérios, de maneira coordenada com as ações da expressão militar" (BRASIL, 2011, p. 22).

O propósito desta dissertação é verificar se o processo decisório de adoção do Programa Nuclear da Marinha (PNM) e do Programa de Desenvolvimento de submarinos (PROSUB) observou a sequência de estabelecimento de objetivos políticos seguido da respectiva e dependente formulação estratégica, bem como identificar os impactos da sequência adotada para a MB.

Durante a dissertação, para orientar a abordagem, será utilizada a teoria do oportunismo tecnológico de Keir Alexander Lieber (1970 -), Professor Associado da Escola de Serviços Estrangeiros Edmund A. Walsh e Diretor do Centro de Estudos de Segurança (CSS) e do Programa de Estudos de Segurança (SSP), ambos nos Estados Unidos da América (EUA), que possibilitará um entendimento das motivações que levam a investimentos de natureza estratégica na área de inovação tecnológica.

Será utilizado, ainda, o conceito de inovação disruptiva de Clayton M. Christensen (1952-2020), que foi professor de Administração na *Harvard Business School* (HBS), majoritariamente aplicado ao mundo empresarial e que analisa o papel de inovações tecnológicas na inserção e reposicionamento de atores no mercado.

A dissertação conterá cinco capítulos, incluindo a introdução como o primeiro. No segundo capítulo será apresentada a fundamentação teórica da presente dissertação, que pretende demonstrar que a tomada de decisões estratégicas centradas no meio, e não em concepções estratégicas pré-concebidas, é um fenômeno suficientemente comum a ponto de suscitar estudos tanto no meio militar quanto no meio empresarial.

No terceiro capítulo será apresentado um breve histórico do pensamento estratégico naval brasileiro, limitado entre o fim da Segunda Guerra Mundial (II GM) (1939-1945) e 2008, ano de lançamento do PROSUB, expresso por meio das doutrinas publicadas e principais projetos de reaparelhamento e modernização de meios. Procurar-se-á identificar um padrão de relação entre a concepção estratégica vigente e os principais investimentos nestes meios. Analisar-se-á, ainda, como tal relação se comportou a partir da decisão de implementação do PROSUB.

No quarto capítulo será estudado o processo de formulação e desenvolvimento do PNM, com foco no ambiente político e estratégico que vigorava ao longo de sua trajetória, culminando na implementação do PROSUB em 2008. Procurar-se-á identificar, então, como alguns períodos de conjuntura política favorável, ao longo de todo o espaço temporal em estudo, possibilitaram o desenvolvimento da tecnologia e o estabelecimento de acordos comerciais necessários para sua adoção.

Por fim, elaborar-se-á uma conclusão, que, com base nos argumentos apresentados nos capítulos anteriores, avaliará a dinâmica da implementação do PNM e do PROSUB, associada às ideias estratégicas vigentes nos respectivos períodos, a fim de identificar se o padrão observado de formulação de tais programas seguiu a sequência estabelecida nas publicações doutrinárias, bem como identificar seus impactos para a Marinha do Brasil (MB).

## 2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL E TEÓRICA

Neste capítulo será apresentado a fundamentação teórica da presente dissertação, onde serão abordados os conceitos que procuram explicar o fenômeno da tomada de decisões estratégicas centradas no meio. Isto é, o desenvolvimento de meios suficientemente avançados tecnologicamente a ponto de garantirem ao decisor uma vantagem competitiva, independentemente de estarem associados à uma concepção estratégica mais ampla.

Para tal, serão analisadas as ideias de Clayton Christensen acerca do que ele denominou de inovação disruptiva, que seria um produto ou ideia de tal forma diferenciado que possibilitaria a seu detentor reordenar um mercado a seu favor. Estudar-se-ão, ainda, as ideias de Keir Alexander Lieber sobre oportunismo tecnológico, conceito que pretende identificar o papel de inovações tecnológicas nas decisões políticas atinentes a guerras, assim como no seu potencial resultado.

## 2.1 O conceito de inovação disruptiva

Nos diversos mercados ou indústrias há, geralmente, as grandes empresas, que ocupam a maior parte do espaço que aquele mercado compreende e atendem a maior número de consumidores, e as pequenas e médias empresas, que atendem aos consumidores que estão fora do foco das empresas dominantes[1]. Neste cenário, cada mercado oferece maior ou menor dificuldade de novas empresas, chamadas de entrantes, tomarem para si uma parcela dos consumidores já existentes e se estabelecerem com sucesso, embora a dificuldade esteja sempre presente (PORTER, 2008, p. 26).

O conceito de disrupção, neste contexto, descreve um processo por meio do qual um novo empreendedor, o entrante, geralmente com poucos recursos, desafia com sucesso empresas estabelecidas no mercado (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015, p. 46). A inovação disruptiva é, portanto, aquela que possibilita que a disrupção ocorra, ou seja, é aquela que permite que o empreendedor entrante, normalmente de forma lenta, tome fatia de mercado de empresas maiores e já estabelecidas ou até mesmo crie mercados novos, através de serviços ou produtos diferenciados.

Em outras palavras, equivale dizer que a inovação disruptiva é aquela que possibilita ao decisor elaborar estratégias que nela se baseiam. A inovação por si só é o elemento que permite que os atores já estabelecidos e mais desenvolvidos sejam desafiados. Aqui cabe, ainda, a observação de Clayton Christensen, criador da teoria, que caracteriza o entrante como sendo uma empresa menor, com menos recursos que seus concorrentes (CHRISTENSEN; RAYNOR; MCDONALD, 2015, p. 46).

Fazendo uma analogia com a realidade da MB, poder-se-ia atribuir à sociedade brasileira o papel dos clientes e aos demais atores do Sistema Internacional o papel da concorrência, que, se considerada em sua totalidade, supera em muito as capacidades da MB no que se refere a recursos. Neste cenário hipotético, o que se espera é que um projeto estratégico como o PROSUB, embora não disruptivo no sentido de ser revolucionário, possa disponibilizar à MB um meio suficientemente diferenciado a ponto de alterar a percepção de poder por parte dos demais Estados e organizações não governamentais (ONG) e contribuir para a dissuasão, provendo desta forma o seu "produto", qual seja, a segurança das águas jurisdicionais brasileiras (AJB). Seria o equivalente militar do estabelecimento, ou reposicionamento, de uma empresa no mercado.

[1] Este conceito foi formulado para emprego na área de gestão empresarial. Entretanto, dadas suas considerações a respeito do papel de inovações na obtenção de vantagem competitiva, avaliou-se como pertinente sua análise para posterior comparação com a situação em estudo.

No entanto, esta teoria meramente descreve um processo através do qual um ator menor pode desafiar atores maiores, não o definindo como meta estratégica a ser perseguida. Há, porém, outras ideias que se propõem a identificar as possíveis motivações que levam a investimentos em projeto estratégicos, mesmo que estes não estejam inseridos em um plano estratégico maior.

## 2.2 A teoria do oportunismo tecnológico

Segundo Lars Wedin (1947-), a abordagem clássica da estratégia é descendente, ou seja, tem a vocação de alcançar os objetivos estabelecidos no nível político. Não obstante, para o autor, a estratégia marítima enseja maiores reflexões. Em suas palavras:

> Entretanto, no final das contas, temos o direito de nos perguntar se é possível iniciar um movimento estratégico de longo prazo, a partir de objetivos fixados anteriormente por um governo. Tal questão é particularmente pertinente dentro de um campo tão vasto e tão complexo como a estratégia marítima. Mas de maneira mais genérica, é difícil prever o desenvolvimento estratégico global. Como escreve Poirier (1997, p. 41), o "estaleiro" estratégico está sempre aberto: não há solução final[2]. Talvez seja melhor, para estratégias de longo prazo, inverter os termos da proposição: cabe à estratégia propor os objetivos políticos realizáveis e ao nível político reter aqueles que ele quer perseguir (WEDIN, 2015, p. 128).

Logo, segundo Wedin, dada a volatilidade da situação geopolítica internacional, os projetos estratégicos de longo prazo podem, eventualmente, serem adotados sem estar em estrita fidelidade com os objetivos políticos vigentes, uma vez que, em razão de sua natureza, estes não serão os mesmos por ocasião da conclusão daqueles projetos.

Mas, neste caso, qual o caminho a seguir? Como selecionar os projetos de maior relevância e que serão alvo dos maiores investimentos? Keir Alexander Lieber, criador da teoria do oportunismo tecnológico, acredita ter a resposta.

No entanto, para se entender os argumentos de Lieber, faz-se necessário analisar, primeiramente, a teoria ofensiva-defensiva (LYNN-JONES, 1995). Ela foi formulada por acadêmicos durante a Guerra Fria (1947-1991) com intuito de identificar as causas das guerras, formando com as ideias do oportunismo tecnológico um contraponto.

A teoria ofensiva-defensiva prescreve que conflitos internacionais ou guerras têm maior probabilidade de ocorrer quando operações militares

[2] Aqui o autor faz alusão à obra de Lucien Poirier, *Le chantier stratégique:Entretiens avec Gérard Chaliand*, Paris, Hachette, 1997. p. 41

ofensivas têm vantagem sobre operações militares defensivas. Neste caso, a perspectiva de vitórias rápidas e de menor custo tornariam os líderes mundiais mais propensos a iniciar guerras de expansão, preventivas ou preemptivas[3] (PALACIOS JUNIOR, 2009). Por outro lado, quando as operações militares defensivas levam vantagem sobre as ofensivas, os líderes se sentem mais seguros, menos ameaçados, agindo, desta forma, de maneira mais benigna.

Os avanços tecnológicos seriam, então, classificados entre aqueles que reforçam a ofensiva e aqueles que beneficiam a defensiva, definindo a preponderância de cada tipo de ação e exercendo importante papel no comportamento dos Estados (LIEBER, 2018, p. 3).

A crítica de Lieber à esta teoria se fundamenta em dois pontos. O primeiro é sobre o papel dos avanços tecnológicos no resultado dos conflitos militares. Segundo ele, mudanças no equilíbrio ofensivo-defensivo da tecnologia dificilmente definem os resultados dos combates simplesmente por apresentarem clara vantagem da postura ofensiva ou da defensiva. Isso ocorre pois são poucos os casos em que um avanço tecnológico tem impacto discernível exclusivamente em uma das capacidades (ofensivas ou defensivas), sendo o advento de armas nucleares o mais notório exemplo. Para ele, os resultados dos combates são resultado da interação de diversas tecnologias, em diferentes níveis da guerra, além de outros fatores, como a quantidade e a qualidade das tropas adversas (LIEBER, 2018, p. 3).

A segunda crítica reside no entendimento de como os avanços tecnológicos, ao alterar a percepção subjetiva dos líderes políticos, ajudam a definir decisões políticas, motivando ou não as declarações de guerra. Para Lieber, embora os líderes normalmente avaliem corretamente os efeitos militares das novas armas disponíveis, os resultados políticos raramente são aqueles esperados pelos defensores da teoria do equilíbrio. Ou seja, guerras não são mais prováveis de ocorrer quando um Estado detém uma tecnologia classificada como "ofensiva". A teoria simplesmente não se adequa à realidade (LIEBER, 2018, p. 4).

Um exemplo citado é o comportamento do Reino Unido e da França diante da reconstrução do exército alemão perpetrada por Adolf Hitler (1889-1945) na década de 1930. Pela teoria ofensiva-defensiva, a produção em massa de tanques e, acreditava-se erroneamente, de bombardeiros pesados, deveria ter gerado um estado de alerta e motivado forte reação daqueles Estados. Por que a Alemanha estaria construindo armas ofensivas se não com objetivos de conquista? No entanto, a maioria dos líderes britânicos e franceses manteve sua visão de que Hitler poderia ser conciliado. Ou seja, o caráter ofensivo das armas produzidas pela Alemanha não foi tão facilmente identificado, tão pouco orientou as decisões políticas daqueles Estados, como prega a teoria (LIEBER, 2018, p. 4).

[3] Para maiores informações sobre o assunto, ler: (PALACIOS JUNIOR, 2009).

O contraponto proposto pela teoria do oportunismo tecnológico é oriundo da visão de mundo do realismo ofensivo[4] (LOBELL, 2017) e pressupõe que os Estados são compelidos a acumular poder por se sentirem incertos com relação às intenções de seus pares. Dessa forma, a análise de poder não é absoluta, mas relativa. Sempre que um Estado se sente diminuído em termos de poder diante dos demais, ele procura ampliá-lo, seja para manter um *status* quo que o favoreça ou para atingir novos objetivos políticos. Neste contexto, o desenvolvimento tecnológico se torna uma oportunidade para o acúmulo de poder e a consecução dos objetivos do Estado (LIEBER, 2018, p. 5).

Aqui cabe pontuar que, onde, para a teoria ofensiva-defensiva, a tecnologia interfere no resultado de batalhas por beneficiar ações de ataque ou defesa, segundo o conceito do oportunismo tecnológico, a tecnologia só pode vir a definir um combate quando um oponente tem todo um conjunto de armas tecnologicamente mais avançadas que o outro. A isto soma-se, ainda, o nível de adestramento e a habilidade no emprego das tropas. Em outras palavras, o sucesso no campo de batalha é definido pelo poder relativo, não pela vantagem ofensiva ou defensiva (LIEBER, 2018, p. 5).

Com relação a decisões políticas para se iniciar as guerras, o oportunismo tecnológico estabelece que a natureza do avanço tecnológico (ofensivo ou defensivo) é irrelevante e não influencia o início de conflitos. O que define se uma guerra pode ou não ocorrer é, mais uma vez, a percepção do poder relativo.

Voltando, então, às questões propostas no início desta seção, verifica-se que os Estados naturalmente investem em projetos que possibilitem a percepção de aumento de seu poder relativo no cenário internacional. Equivale dizer que receberão mais recursos aqueles projetos que mais contribuírem para a dissuasão, quando se desejar manter o *status* quo, ou que favoreçam propósitos positivos[5], quando o objetivo for alterá-lo (WEDIN, 2015, p. 123).

## 2.3 Conclusão parcial

Neste capítulo foi verificado que, além do papel tradicional da estratégia como meio para se atingir um fim político, há outras dinâmicas que

[4] Ramo da teoria do realismo estrutural segundo o qual, em um sistema internacional anárquico, a melhor maneira de garantir segurança para o Estado é através do acúmulo de poder e influência. A segurança se torna absoluta quando se atinge a hegemonia (LOBELL, 2017).

[5] Propósitos positivos são aqueles que pretendem implementar mudanças no cenário atual e serão, normalmente, atingidos por meio de ações de coerção, ou seja, pela imposição da vontade do "Próprio" em relação ao "Outro". (WEDIN, 2015, p. 123).

podem orientar a adoção de projetos estratégicos. Em especial no que se refere à estratégia marítima, abordagens alternativas para a seleção de tais projetos podem vir a ser até desejáveis.

Foi visto ainda que, por meio do aumento da percepção do poder relativo e da disponibilidade de meios diferenciados, ou mesmo disruptivos, é possível a um Estado manter um *status quo* que lhe beneficie, mesmo diante de Estados mais poderosos, o que, para efeito de objetivos políticos limitados, equivale à dissuasão.

Portanto, na ausência de orientações políticas claras ou quando houver motivos para crer que a situação política e geopolítica está por demais volátil, a tendência natural seria, especialmente no caso da estratégia marítima e naval, a adoção de programas que agreguem valor ao Estado independentemente de concepção estratégica, uma vez que o acúmulo de poder para a defesa de seus interesses seria um objetivo permanente e comum a todos os Estados.

## 3 A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO NAVAL BRASILEIRO

A seguir será analisado o comportamento do pensamento estratégico naval brasileiro no período pós II GM até o ano de 2008, a fim de que seja verificada a influência das concepções estratégicas vigentes na formulação e adoção de seus principais projetos, ou, na ausência destes, nos programas de reaparelhamento, com especial atenção ao PNM e ao PROSUB.

### 3.1 O pensamento estratégico naval brasileiro: 1945 aos anos 1960

Em 1945, ao término da II GM, a Marinha do Brasil vivia sob os auspícios da Missão Naval Americana, fundada em 1922 com o propósito de capacitar a MB nos campos técnico, administrativo e profissional (VIDIGAL, 1985, p. 74). Encerrava-se, na ocasião, um período de intensa atividade antissubmarino (A/S) para o qual nem a Marinha do Brasil, nem a estadunidense, estavam inicialmente preparadas (VIDIGAL, 1985, p. 79). Após o afundamento de cerca de 2.700 navios aliados, totalizando cerca de 13.5 milhões de toneladas, pelos *U-boat* alemães (UNITED STATES, 1977) ao longo de toda guerra, a percepção da ameaça submarina era extremamente alta.

Iniciava-se, então, o conflito Leste-Oeste, protagonizado pelos Estados Unidos da América (EUA) e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que dividiu o mundo sob as duas esferas de influência. No âmbito das Américas, formulou-se o conceito de segurança coletiva, que, na prática, subordinou os interesses e objetivos nacionais de segurança

aos da potência dominante, os EUA. Neste contexto, foram criadas a Junta Interamericana de Defesa (JID), em 1941, o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, e a Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, todos sob forte influência estadunidense e que geraram a ilusão de uma parceria estratégica privilegiada entre o Brasil e os EUA. Diante deste cenário, a concepção estratégica brasileira era eminentemente defensiva, com ênfase na guerra antissubmarino (VIDIGAL, 1985, p. 92).

Na ocasião, o Brasil não desistiu de aumentar seu poder e influência, como Lieber estabelece ser um objetivo comum a todos os Estados. O Estado brasileiro apenas esperava conseguir fazê-lo através de uma parceria privilegiada com a potência dominante no hemisfério ocidental.

Aproveitando-se dessa aproximação com os EUA, que motivara a criação da Comissão Mista de Defesa Brasil-Estados Unidos, J*oint Brazil-United States Defense Commission* (JBUSDC), em Washington, e da Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, *Joint Brazil-United States Military Commission* (JBUSMC), no Rio de Janeiro, e fiel ao pensamento estratégico naval vigente, o Governo de Vargas havia negociado diretamente com o Presidente Roosevelt, em 1944, a cessão, mediante *Lend-Lease*[6] (LEND..., c2009), de dois cruzadores pesados e dois cruzadores leves, dois porta-aviões, três contratorpedeiros (CT) condutores de flotilha e 12 unidades menores do tipo de 1.500 toneladas. O Estado-Maior da Armada justificava, na ocasião, que esses seriam os meios suficientes e necessários para que o Brasil fosse capaz de defender seu extenso litoral e manter sua hegemonia no Atlântico Sul (ALVES, 2005).

Roosevelt educadamente recusou a proposta, alegando que tais meios seriam necessários à campanha de suas forças no Pacífico, porém concordou em transferir quatro CT, que, no Brasil, compuseram a Classe "BERTIOGA" (ALVES, 2005). Sobre este episódio, cabe ressaltar que o então Embaixador do EUA no Brasil, Sr. Adolf Berle Jr. (1895-1971), opôs-se à transferência dos meios solicitados pelo Governo brasileiro, alegando que os militares brasileiros tinham como objetivo ampliar seu poder e prestígio (ALVES, 2005).

Percebia-se, portanto, além de uma coerência entre os meios pretendidos e a concepção de emprego, uma percepção externa, corroborada pela justificativa apresentada de que os meios eram necessários para o estabelecimento e manutenção da hegemonia brasileira no Atlântico Sul, de que o verdadeiro objetivo da Marinha era aumentar seu poder relativo, coadunando com a teoria do oportunismo tecnológico de Lieber.

---

[6] Lei de Empréstimos e Arrendamento, autorizava o governo dos Estados Unidos a "vender, transferir o título de propriedade, arrendar, emprestar qualquer artigo de defesa ou informação para qualquer país cuja defesa seja julgada essencial pelo presidente à defesa dos Estados Unidos". (LEND..., c2009).

Berle, no entanto, foi favorável a prover auxílio especificamente ligado a projetos para melhoria da infraestrutura militar brasileira, como construção de novas bases navais, aparelhamento de aeroportos e incremento da malha de transportes nacional, tanto rodoviária como ferroviária (ALVES, 2005). De fato, logo após a conclusão da II GM, a Alta Administração Naval concentrou esforços na construção de bases e estações navais. Nessa época deu-se início a construção das bases navais de Val-de-Cães, Aratu e Recife (VIDIGAL, 1985, p. 94), o que, de certa forma, confirmava o nível de influência estadunidense sobre as prioridades da MB.

Em 1957, em um ensaio de fuga da influência estadunidense e em consonância com suas prioridades estratégicas, o Brasil adquiriu junto ao Reino Unido o ex-HMS "*Vengeance*", denominado de NAeL "Minas Gerais". Destinava-se prioritariamente à guerra antissubmarino e compunha um plano maior de estabelecer um Grupo de Caça e Destruição, formado pelo Navio-Aeródromo e mais quatro a seis CT (VIDIGAL, 1985, p. 96).

A aquisição dos CT se concretizou em 1959, possibilitado pelo Programa de Ajuda Militar (MAP – *Military Aid Program*) firmado entre Brasil e Estados Unidos em 1952, que tinha como objetivo estreitar os laços e impedir a proliferação dos ideais comunistas nas Américas (VIDIGAL, 1985, p. 97). Os primeiros a chegar foram sete CT da classe *Fletcher*, seguidos de cinco da classe *Allen Sumner* e dois da classe *Gearing*. Estes últimos foram recebidos somente no início da década de 1970 (VIDIGAL, 1985, p. 98).

Além dos CT, o Brasil passou a receber, a partir de 1957 e ao longo de mais de uma década, 11 submarinos, sendo os primeiros o "Humaitá" e o "Riachuelo", da Classe *Gato*. Os últimos, da classe *Guppy*, foram recebidos já na década de 1970. Entretanto, dada a forte influência da ameaça submarina nas ideias estratégicas da época, os submarinos foram empregados eminentemente como meios de adestramento dos contratorpedeiros (VIDIGAL, 1985, p. 98).

Como novo indicador da continuada influência estadunidense, na década de 1960, as primeiras edições da Operação UNITAS, entre a *US Navy* (USN) e marinhas da América do Sul, limitaram-se à esta modalidade de guerra A/S. Foi somente por insistência da MB que outras modalidades de ações e operações navais, como operações anfíbias e ações de superfície, passaram a ser contempladas (VIDIGAL, 1985, p. 98).

Mas o descompasso entre as necessidades da MB e os interesses do governo estadunidense ficavam cada vez mais evidentes. Para o Brasil finalmente ter acesso a tecnologia dos mísseis, teve que recorrer, ainda na década de 1960, mais uma vez ao Reino Unido. Motivado por interesses comerciais, aquele Estado autorizou a venda de mísseis *SEACAT* para a MB, que foram instalados no CT "Mariz e Barros" (VIDIGAL, 1985, p. 99).

Além de indicar o prenúncio do desgaste da cooperação Brasil/EUA, tal aquisição demonstra que a Administração Naval, em que pese ainda atribuir prioridade às operações A/S, tinha a preocupação de se manter atualizada e ensaiava uma diversificação das armas disponíveis na MB.

Tal fato denota que o verdadeiro interesse nacional, mais uma vez em aderência às ideias do oportunismo tecnológico de Lieber, era, através da redução da defasagem tecnológica, aumentar sua influência internacional. A alteração que se operava era a crescente descrença de que os EUA seriam o meio para este fim.

Em 1967, a Marinha lançou o Programa Decenal de Renovação dos Meios Flutuantes. Compreendia as seguintes unidades: 20 fragatas A/S, 40 navios-varredores costeiros, 20 navios-varredores de águas interiores, seis submarinos, um navio de salvamento de submarinos e outros diversos navios ligados a atividades de apoio ou manutenção da segurança do tráfego aquaviário, como navios-tanque e navios-balizadores (VIDIGAL, 1985, p. 100).

Analisando-o como indicador da duradoura influência estadunidense e da consequente prioridade atribuída às operações A/S, percebe-se que, salvo por algumas iniciativas citadas anteriormente, as concepções estratégicas embutidas no ideário naval brasileiro ainda estavam fortemente ligadas ao cenário bipolar da Guerra Fria e minimizavam ameaças dos ambientes aéreo e de superfície.

Destaca-se, no entanto, a preocupação de nacionalização dos meios e redução da dependência tecnológica externa, com consequente incentivo à indústria naval brasileira, que se materializou na construção de diversos navios-patrulha por estaleiros civis brasileiros e pelo Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ) e na previsão de construção de duas fragatas no Brasil, após a aquisição de outras quatro junto ao Reino Unido, que, juntas, se tornariam as classe "Niterói" (FCN) (VIDIGAL, 1985, p. 100).

Em que pese a composição do Programa de Reaparelhamento de 67 permanecer em total aderência às ideias de defesa indicadas pelos EUA, a Europa, e em especial o Reino Unido, apresentou-se, mais uma vez, como alternativa para aquisição de meios mais atualizados tecnologicamente, postura que ainda beneficiaria em muito o Brasil.

Encerravam-se, então, os anos 60. O que se observou no período entre a II GM e o fim daquela década, sob a ótica da estratégia naval brasileira, foi uma patente subordinação das ideias ao proposto pelos EUA, o que levou à permanência da ameaça submarina como prioritária durante todo o período. Tal situação foi corroborada pelos programas de reaparelhamento e aquisições no exterior, de claro caráter A/S, em que pese termos observado algumas iniciativas que fugiam à regra, como a aquisição dos mísseis *SEACAT*.

Em termos comerciais, dada a postura estadunidense de impor uma permanente defasagem tecnológica aos meios da MB, e tendo o Brasil demonstrado um contínuo interesse em não permitir a redução de seu poder relativo através da degradação de seus meios, a Europa mostrou-se uma atraente alternativa, com potencial de parcerias que ainda se mostrariam muito profícuas para o Estado sul-americano.

Em nível mundial, testemunhou-se o recrudescimento do antagonismo entre as potências rivais no âmbito da Guerra Fria, com seu ponto culminante na Crise dos Mísseis de Cuba em 1962, e a posterior distensão do conflito, a *deténte*, que motivou as potências a buscarem a manutenção do *status* quo, preservando sua posição privilegiada no sistema internacional. O mundo viu, então, o deslocamento das tensões Leste-Oeste para Norte-Sul, entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento. Formava-se o cenário propício para as mudanças que estavam por vir.

## 3.2 O pensamento estratégico naval brasileiro: anos 1970 e 1980

O período compreendido entre o final da II GM e a década de 1970 testemunhou a formação de diversos novos Estados Nacionais[7] (UNITED NATIONS, 1945). Eram, em sua maioria, ex-colônias europeias no hemisfério sul. Estados pobres que, somando-se àqueles em desenvolvimento, entre eles o Brasil, formaram uma frente de povos atrasados que estabeleceram como objetivo implantar uma nova ordem econômica mundial, destinada à superação da injustiça e da desigualdade no Sistema Internacional (CERVO; BUENO, 2011, p. 420). Este fenômeno, associado à transição de uma condição de extrema polarização entre os EUA e a ex-URSS, que ensejava aos demais Estados um alinhamento automático com uma das duas potências, para uma situação de distensão (*détente*) do conflito, promoveu, como já vimos, um deslocamento do antagonismo Leste - Oeste para o eixo Norte - Sul.

O Brasil vivia, então, sob o regime militar e se beneficiava de um crescimento econômico na casa dos 10 pontos percentuais ao ano, o chamado "milagre brasileiro" (VELOSO, 2008). No nível Político, diante da nova realidade internacional, o Presidente Artur da Costa e Silva (1899-1969) formulou a doutrina que norteou a política externa brasileira nos anos seguintes. De forte cunho econômico, foi chamada de "Diplomacia da Prosperidade" (CERVO; BUENO, 2011, p. 409) e abandonou alguns conceitos até então adotados, tais como bipolaridade (porque o conflito da Guerra Fria esmorecera) e ocidentalismo (uma vez que a vinculação econômica ao idealismo ocidental representava alto custo ao Estado, ao tolher deste numerosos mercados potenciais) (CERVO; BUENO, 2011, p. 409). Era o rompimento do Estado brasileiro com o alinhamento automático com os EUA e a adoção de uma visão pragmática das relações exteriores, voltada para o desenvolvimento nacional.

[7] Entre 1945, ano de sua criação, e o final da década de 1970, a ONU passou dos 51 Estados membros originais para 152 Estados. (UNITED NATIONS, 1945).

Em nível militar, tal movimento culminaria com a denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA de 1952 e o fechamento da Missão Naval Americana de 1922, ambos em março de 1977 (ACORDO MILITAR..., 2009). No âmbito específico da Marinha, tal mudança política obviamente produziu efeitos. A possibilidade de atuação da MB na proteção do tráfego marítimo através de ações A/S, papel que nos foi reservado pelos EUA no contexto maior da Guerra Fria, se tornou mais remota. A Administração Naval voltava suas atenções para a possibilidade de atuação localizada, sem a participação das grandes potências, o que ensejava maior diversidade e possibilidades de atuação da MB (VIDIGAL, 1985, p. 103).

Sobre o assunto, escreveram os Almirantes Mário César Flores (1931 - 2019) e Armando Amorim Ferreira Vidigal (1928 - 2009):

> "...sob a perspectiva do quadro político-estratégico mundial, o processo de formulação da estratégia militar brasileira pode admitir como sendo improváveis, embora não impossíveis, a guerra generalizada, convencional ou nuclear, e a agressão militar ostensiva e clássica de uma grande potência ao Brasil. No entanto, aquele processo não pode ignorar a participação que cabe ao Brasil na ordem internacional, particularmente no que concerne ao seu aperfeiçoamento, respeitados os limites do poder nacional brasileiro. Finalmente, a formulação estratégica pretendida deve considerar os conflitos de menor nível, inerentes à dinâmica da geopolítica regional em que nos inserimos (VIDIGAL; FLORES, 1976, p. 29)".

Trata-se de uma franca guinada no pensamento estratégico, que considerou a realidade em que o Brasil estava envolvido e acompanhou o exemplo da nova postura política do Governo. Mas como os documentos doutrinários e os programas de reaparelhamento acompanharam essa mudança de ideias?

A primeira aquisição relevante de meios que se deu nesse período foram as já mencionadas FCN (VIDIGAL, 2002, p. 15). Esta aquisição compunha um Plano Diretor elaborado em 1963, sob a administração do Almirante Silvio Borges de Sousa Mota (1902 - 1969), Ministro da Marinha à época, que, por questões políticas, só começou a ser colocado em prática em 1967 (MARTINS FILHO, 2015, p. 76).

Releva mencionar que, tendo a aquisição sido concebida enquanto a Marinha do Brasil ainda se encontrava sob os auspícios e influência estadunidense, embora esta encontrar- se já em franco desgaste, aquele foi o primeiro Estado consultado quanto à possibilidade de construção das Fragatas. Entretanto, mantendo-se o padrão das décadas anteriores de transferirem navios ultrapassados, os EUA, não interessados em vender navios mais modernos ao Brasil, protelaram por dois anos a apresentação de uma oferta (MARTINS FILHO, 2015, p. 79).

Finalmente, em 1970, após a Alta Administração Naval se convencer de que não tinha nos EUA uma alternativa, representantes da Marinha comunicaram à empresa *VOSPER*, do Reino Unido, a intenção de adquirir seis fragatas, que seriam entregues a partir de 1976 (MARTINS FILHO, 2015, p. 81).

Nota-se, portanto, que, a exemplo do que já havia ocorrido por ocasião da aquisição dos mísseis *SEACAT,* o que causou um afastamento na relação entre as marinhas brasileira e estadunidense não foi, inicialmente, uma divergência de ideias estratégicas, mas a insatisfação em termos técnicos gerada pela defasagem tecnológica imposta por aquele Estado. O interesse brasileiro pelo acúmulo de poder foi mais relevante do que a manutenção da parceria estratégica com a potência ocidental dominante, mais uma vez exemplificando o que Lieber define como sendo o real objetivo dos Estados, alcançável, dentre outras formas, através do avanço tecnológico.

Além do rompimento do alinhamento político com os EUA e do deslocamento do cenário conflituoso para o eixo Norte-Sul, e como consequência deles, houve outras ocorrências relevantes que influenciaram as prioridades adotadas pela MB naquele período. Uma delas foi a resolução pacífica, em 1979, da crise entre Brasil e Argentina em decorrência da construção da hidroelétrica de Itaipu, no estado do Paraná. O diálogo estabelecido então favoreceu a redução das desconfianças entre aqueles Estados, cujo relacionamento político se tornaria ainda mais colaborativo após a Guerra das Malvinas (1982), entre Argentina e Reino Unido, e a postura política brasileira de apoio ao Estado sul-americano na ocasião (VIDIGAL, 2002, p. 28).

Outra ocorrência digna de nota foi o exemplo estabelecido pelos Estados europeus componentes da então Comunidade Econômica Europeia (CEE), criada em 1967 e que mais tarde daria origem à União Europeia (GABEL, c2020). Os benefícios econômicos alcançados à época por aquela Organização revelavam uma nova tendência mundial e ensejavam uma aproximação política similar entre os Estados da América do Sul.

Em nível estratégico, além da atuação militar brasileira no contexto da Guerra Fria, parecia cada vez mais remoto, também, um cenário de conflito regional entre o Brasil e os demais Estados sul-americanos, em que pese essa possibilidade, aliada à percepção de ameaça de interferência das potências do hemisfério norte em assuntos do sul, ter ainda guiado a Alta Administração Naval na elaboração de suas diretrizes (VIDIGAL, 2002, p. 28).

Tais ideias se refletiram, em 1979, na primeira edição da Doutrina Básica da Marinha (DBM) (BRASIL, 1979), publicada com objetivo de disseminar a nova orientação estratégica da MB (FERREIRA, 2011). Ali foram estabelecidas, pela primeira vez, as quatro tarefas básicas do Poder Naval (TBPN): Controlar Área Marítima (CAM), Negar o Uso do Mar ao Inimigo (NUM), Projetar Poder sobre Terra (PPT) e Contribuir para a Dissuasão

Estratégica, feita a ressalva de que o termo dissuasão estratégica estaria associado à capacidade de lançamento de mísseis estratégicos nucleares, cujo emprego pela MB constituía hipótese fora de cogitação (BRASIL, 1979, p. 2). Ficava definido, portanto, que a dissuasão pretendida seria a convencional, alcançável por meio de um Poder Naval adequado e com credibilidade (FERREIRA, 2011, p. 32).

Ao atribuir tais tarefas, a Marinha diversificava sua atuação e fugia da restrita visão de emprego estadunidense que tanto a influenciou nas décadas anteriores. Possivelmente para pontuar esta nova postura independente, a DBM de 1979 não estabeleceu formalmente prioridades entre as tarefas que se atribuiu, porém, concedeu maior espaço na publicação para tarefa de CAM, única com a qual se teve o cuidado de elucidar o conceito, os propósitos e os métodos de estabelecimento (BRASIL, 1979, p. 3).

Aqui cabe ressaltar que, pela primeira vez no Brasil, este conceito era divulgado com o sentido conhecido nos dias atuais, diferente do consagrado domínio do mar do Almirante Alfred T. Mahan, que pressupunha um controle contínuo e absoluto do mar, a ser conquistado por uma batalha decisiva entre forças organizadas (WEDIN, 2015, p. 35).

Sobre a NUM, tarefa também adequada para deter invasões ou ataques provenientes do mar, a DBM definiu que consistia em "dificultar o estabelecimento do controle de área marítima pelo inimigo ou a exploração de tal controle para fins militares ou econômicos" (BRASIL, 1979, cap. 3, p. 6), estabelecendo-a como suficiente para constituir um nível inferior de segurança. Recurso de marinhas de menor expressão.

Tanto pela influência de suas origens, quais sejam, as ideias do Vice Almirante da USN Stansfield Turner (1923 - 2018), que propôs a categorização do emprego do Poder Naval em missões, divulgadas em seu artigo *Missions of U.S. Navy* (TURNER, 1974), e dos Almirantes Flores e Vidigal, já mencionadas, quanto pela constituição da Esquadra brasileira à época, destacada pela presença do NAeL "Minas Gerais" e das recentemente incorporadas FCN, percebe-se uma coerência na primeira edição da DBM entre as ideias promulgadas e os meios disponíveis.

A prioridade concedida à tarefa CAM pode ser associada à influência da recente incorporação das FCN, que, como já comentado, representaram um salto tecnológico dos meios disponíveis pela MB e assumiram papel protagonista na Esquadra. Da mesma forma, a Marinha dispunha de meios submarinos e anfíbios para, respectivamente, cumprir em algum nível as tarefas de NUM e PPT. Ou seja, aparentemente houve uma preocupação, ao redigir a publicação, de se manter uma aderência entre as teorias que a influenciaram e os meios disponíveis para cumprir as doutrinas ali estabelecidas.

Ainda no que se refere aos meios, releva mencionar algumas iniciativas estratégicas tomadas na década de 1970 que influenciariam em muito as prioridades da MB nos anos vindouros. Uma delas foi a adoção,

também em 1979, do Projeto Chalana, subdividido em outros dois outros projetos, Ciclone e Remo (VIDIGAL, 2002, p. 20). Em conjunto, tinham o objetivo de levar a MB ao domínio do ciclo de enriquecimento de urânio e construção de um reator nuclear adaptável a um submarino. Era a origem do PNM, sobre o qual serão tecidos maiores comentários no próximo capítulo. Por ora, cabe apenas pontuar que a DBM de 1979, embora publicada na mesma época, ainda não estabelecia uma ideia de emprego que favorecesse a adoção de um projeto de tamanho vulto.

Em 1981 foi publicada uma nova edição da DBM (BRASIL, 1981). Trouxe poucas alterações com relação à edição anterior. Ali permanece o entendimento de que o CAM constitui "a mais eficiente defesa que pode ser montada contra a projeção de poder do inimigo através do mar" (BRASIL, 1981, p. 4).

É digno de nota não haver, ainda, qualquer menção ao projeto do submarino de propulsão nuclear ou qualquer adaptação doutrinária que comportasse ou previsse seu eventual emprego.

Ainda em 1981 foi aprovado o mini projeto de reaparelhamento, que previu a construção, no AMRJ ou em estaleiro nacional, das quatro Corvetas classe "INHAÚMA" e de três dos quatro submarinos classe "TUPI" (VIDIGAL, 2002, p. 41). O foco aqui era a nacionalização dos projetos. Sobre o assunto, declarou o Almirante Maximiano Eduardo da Silva Fonseca (1919-1998), Ministro da Marinha à época, que "era chegada a hora de caminharmos por nós mesmos", estabelecendo que do desenvolvimento da capacidade de construção naval nacional dependia a independência de perniciosas influências externas (FONSECA, 1982 apud VIDIGAL, 2002, p. 40).

Dada a previsão de diversificada atuação do Poder Naval preconizada nas edições anteriores da DBM, as capacidades dos meios selecionados para construção naquele projeto estariam adequadas às tarefas básicas estabelecidas. Mas, ao que parece, este não foi um objetivo específico do projeto, que, aparentemente, estabeleceu mais objetivos logísticos do que estratégicos.

Em 1983, por força de norma que previa uma revisão constante de seu conteúdo para adequação à situação vigente (BRASIL, 1983, p. 13), foi publicada a terceira edição da DBM. Sua publicação parece ter sido mais motivada pelo preconizado em seu conteúdo que por alguma alteração significativa no ambiente estratégico, o que se pode confirmar pela quantidade e relevância das alterações realizadas com relação à edição anterior. Basicamente foram modificados textos referentes a duas das TBPN, CAM e NUM, sem alterações consideráveis em seus significados (FERREIRA, 2011, p. 110).

Mais uma vez, em que pese a importância conferida no período ao desenvolvimento da construção naval nacional, corroborada pelo discurso de assunção do Almirante de Esquadra Alfredo Karam (1925 -) como Ministro da Marinha, proferido em 1984 (VIDIGAL, 2002, p. 46), não foram

identificadas alusões a este ponto como sendo uma questão estratégica. Tão pouco se identificou alteração de entendimento estratégico que levasse à uma priorização da busca de um submarino nuclear de ataque brasileiro.

Ao longo do restante da década de 80, não houve novas edições da DBM, ensejando a ausência da necessidade de maiores reflexões estratégicas. No campo político, a recente prioridade atribuída pelos EUA para o combate ao narcotráfico e a pressão exercida por aquele Estado para que as Forças Armadas dos Estados latino-americanos fossem empregadas nesta área (VIDIGAL, 2002, p. 50) eram claros sinais de que relevantes mudanças geopolíticas estavam por vir.

## 3.3 O pensamento estratégico naval brasileiro: anos 1990 a 2008

O início da década de 90 testemunhou, com surpresa, a dissolução da ex-URSS. A percepção da ameaça do oriente, que já havia diminuído drasticamente ao longo das décadas anteriores, praticamente deixaria de existir. Subitamente, o mundo saía de um sistema bipolar para o que se esperava ser uma era de paz, sob a influência da potência que restara, os EUA.

Diante da situação, aquele Estado rapidamente definiu, em sua Estratégia de Segurança Nacional, as novas ameaças: o já mencionado narcotráfico, ameaças ambientais, migrações não controladas e proliferação de armas de destruição em massa, aos quais o terrorismo seria logo incluído (VIDIGAL, 2002, p. 68).

Para o Brasil, que já vinha se dedicando às suas questões internas, essa drástica mudança no cenário internacional pouco representou em termos de concepção estratégica, como comprova a revisão de 1992 da Avaliação Estratégica Naval (AENAV), um dos componentes do Plano Estratégico da Marinha (PEM). Ali foi preconizado, dentre outras deliberações, que a estratégia seria de caráter defensivo, uma vez que o Brasil estava conformado com o *status quo*, cabendo ao poder militar, como principal tarefa, a dissuasão. Adicionalmente, o planejamento naval deveria manter coerência com as necessidades da sociedade e deveria ser dada ênfase aos raciocínios estratégicos referentes à guerra antissubmarino, uma vez que esta era considerada a arma do futuro e, por conseguinte, constituir-se-ia na maior ameaça para a Esquadra brasileira (VIDIGAL, 2002, p. 82).

Apesar de se verificar a manutenção da ideia de uma Marinha predominantemente A/S, o que vinha desde os tempos pós II GM, fica patente uma alteração na motivação. Lá, o emprego da MB estava contido em um contexto maior, concebido por uma potência externa. Aqui, a atuação

da Esquadra está baseada no reconhecimento do submarino como arma diferenciada e de relevante poder dissuasório.

Esta diferença justificava, à época, um investimento tanto nos navios escolta, para se contrapor à ameaça submarina, quanto em submarinos, o que finalmente vinha a contextualizar os investimentos no projeto do submarino nuclear brasileiro (SN-BR). Tal opção contribuiria, ainda, para a dissuasão, definida como principal tarefa na AENAV.

Sobre o assunto, discorreu o Almirante Flores ainda em 1992:

> A Marinha se manteve, nos últimos cinco decênios, fiel à experiência da II GM, centrada na proteção antissubmarino do tráfego costeiro, experiência continuada pela ameaça potencial soviética, muito viva no pensamento dos anos 50, 60 e início dos anos 70.
> Com o passar do tempo, ganhou corpo o sentimento de que as concepções decorrentes da experiência da II GM e da Guerra Fria já não bastavam. O colapso da União Soviética e a implausibilidade da hipótese de guerra clássica na América do Sul sugerem ser diminuta a probabilidade de campanhas como as do passado. Sugerem, portanto, menor necessidade de navios antissubmarino, espinha dorsal da Marinha brasileira há 50 anos. Hoje parece mais razoável enfatizar genericamente a defesa da fronteira marítima, cuja operacionalização exige bons submarinos (daí a importância que atribuímos a propulsão nuclear). (VIDIGAL, 2002, p. 80).

Era a corroboração do que fora disseminado no PEM, com a relevante diferença de que, desta vez, fora atribuída prioridade, de forma contundente, ao SN-BR, fornecendo inclusive uma contextualização estratégica para o mesmo.

Em 1996 foi publicada a Política de Defesa Nacional (BRASIL, 1996), que vinha a preencher um vácuo de orientações políticas para a defesa existente até então. O documento confirma a análise do contexto internacional multipolar pós Guerra Fria e minimiza a possibilidade de conflito no âmbito da América do Sul (BRASIL, 1996, p. 3). Estabelece, então, como objetivos da defesa nacional, dentre outros, "a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais", "a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior" e "a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional" (BRASIL, 1996, p. 7). Como orientação estratégica para atingir os objetivos estabelecidos, preconiza "ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo" (BRASIL, 1996, p. 8).

Manteve-se, portanto, a tradicional postura pacifista do Estado brasileiro. Entretanto, ao estabelecer o objetivo de projeção do Brasil no cenário internacional e determinar uma postura estratégica dissuasória, legitima a adoção de projetos estratégicos de vulto, tais quais o projeto do SN-BR. Mais uma vez, identifica-se uma aderência entre a realidade observada e a teoria do oportunismo tecnológico de Lieber, uma vez que,

de forma clara, o Brasil expõe sua pretensão de aumentar sua influência no processo decisório internacional, o que, presumidamente, ocorreria através de investimentos tecnológicos relevantes.

Em 1997 foi publicada, após 14 anos, nova edição da DBM (BRASIL, 1979). Dado o longo período sem atualizações, esta edição trouxe alterações relevantes, especialmente no que se refere ao conceito de dissuasão. O capítulo 1 da edição de 1983, que versava sobre "conceitos básicos sobre o Poder Militar", foi inteiramente removido. Ali havia comentários sobre como, apesar de o conceito moderno de dissuasão estar associado à retaliação nuclear, um Poder Militar convencional com credibilidade poderia ser eficaz na dissuasão, especialmente em situações em que os objetivos políticos são limitados (BRASIL, 1983, cap. 1, p. 1).

Entretanto, a edição de 1997 traz importantes inclusões na definição da tarefa básica Contribuir para a Dissuasão. Onde antes não havia maiores considerações além da explanação de que a mesma seria atingida através da capacidade de lançamento de mísseis estratégicos por submarinos, o que estava fora de cogitação para a MB (BRASIL, 1983, p. 2), agora ficava estabelecido que ela deveria ser alcançada por meio de um Poder Naval adequado, aprestado e balanceado. E, mais importante, apontava que a disponibilidade de submarinos de ataque dotados de propulsão nuclear ampliava consideravelmente o potencial de dissuasão (BRASIL, 1998, p. 13). Era a primeira referência em publicação doutrinária da MB ao projeto do SN-BR, cujas origens remontam à década de 1970. E, cabe pontuar, associado à tarefa de contribuir para a dissuasão.

Com relação às demais TBPN, a DBM passa a estabelecer que a precedência entre elas é variável de acordo com o planejamento estratégico específico. Entretanto, aponta que "o controle de áreas de interesse para as comunicações marítimas essenciais...merece atenção constante e prioritária" (BRASIL, 1997, p. 11).

Reconhece, então, o valor de um SN-BR como meio de relevância tal que venha a alterar a percepção do poder da MB por parte das demais Marinhas do mundo, o perfeito exemplo da tentativa do acúmulo de poder relativo preconizada por Lieber para, através do meio diferenciado, embora não mais disruptivo, de Christensen, defender seus interesses perante atores do Sistema Internacional.

Entretanto, ao, informalmente, manter a tarefa de Controlar Área Marítima como prioritária, estabelece um descompasso entre a ideia de atuação do Poder Naval, que deveria dispor de navios escolta e aeródromos para efetuar o CAM, e a prioridade a ser atribuída aos projetos de disponibilização de meios, uma vez que concede ao submarino nuclear a primazia, mesmo sendo este inadequado para estabelecimento de CAM.

A despeito de todo debate estratégico e doutrinário realizado, a Marinha efetuou na década de 90 incorporações diversificadas de meios. Somaram-se às fileiras do Poder Naval três das quatro corvetas da classe "INHAÚMA", o Navio-Tanque "Almirante Gastão Motta", três dos quatro

submarinos da classe "TUPI", o Navio de Desembarque de Carros de Combate "Matoso Maia" e as quatro fragatas da classe "GREENHALGH", além de diversos navios- patrulha (VIDIGAL, 2002, p. 104).

A variedade de meios adquiridos estava ajustada à diversidade de atuações do Poder Naval estabelecidas na última edição da DBM através das quatro tarefas básicas impostas. Entretanto, o fato de grande parte destas aquisições ter ocorrido no exterior (VIDIGAL, 2002, p. 107) indicava o fracasso da iniciativa de desenvolvimento da construção naval nacional, que fora uma prioridade de administrações anteriores na MB.

Em 2000 foi adquirido da Marinha Nacional Francesa (MNF) o ex-FOCH, que se tornou na MB o NAe "São Paulo" (VIDIGAL, 2002, p. 108). A exemplo de grande parte das aquisições recentes, foi uma compra de oportunidade que se fez necessária, dado que o binômio AF-1[8] /NAeL "Minas Gerais" dependia das condições climáticas reinantes para sua plena operação (VIDIGAL, 2002, p. 109).

Sendo o NAe um meio de grande valor dissuasório e adequado para estabelecimento e exploração do CAM em quadro estratégico ofensivo ou defensivo[9] (BRASIL, 2017), sua aquisição estava alinhada tanto com as diretrizes doutrinárias vigentes, que preconizavam aquela tarefa básica como prioritária, quanto com a postura estratégica estabelecida na PDN, de caráter eminentemente defensivo (BRASIL, 2017, p. 3) e conferindo valor à dissuasão.

Em 2004 foi publicada nova edição da DBM (BRASIL, 2004), última a ser analisada nesta dissertação[10]. Conceitualmente, a publicação não traz alterações relevantes com relação à edição anterior. Mantinha-se, portanto, a posição de destaque de um submarino de propulsão nuclear como elemento dissuasório ao mesmo tempo que se atribuía à tarefa de CAM a primazia dentre as demais tarefas.

Em 2008, a exemplo do que acontecera em 1979, quando foi publicada a primeira edição da DBM e lançado o Projeto Chalana, que se tornaria o PNM, passaram-se dois acontecimentos de grande relevância para esta dissertação, a publicação da primeira edição da Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2008a) e o lançamento do PROSUB, que tem como objetivo a produção de quatro submarinos convencionais e do primeiro submarino de propulsão nuclear brasileiro (BRASIL, 2008b). Mas, como veremos, diferentemente do que ocorrera em 1979, os dois eventos de 2008 estavam fortemente relacionados.

---

8 Aeronaves de Ataque adquiridas pela MB junto ao Kuwait na década de 90.

9 Em que pese um NAe ser uma arma eminentemente ofensiva, ela pode vir a ser empregada em situações de postura estratégica defensiva, quando a análise da conjuntura indicar sua conveniência, conforme preconiza a Doutrina Militar Naval. (BRASIL, 2017, cap. 3, p. 3).

10 Posteriormente, em 2014, foi publicada nova edição, que se encontra fora do contexto temporal em estudo.

A END de 2008 reforçava a postura pacífica do Brasil, já propalada na PDN de 1996, ainda que associada à intenção de assumir papel protagonista no cenário internacional (BRASIL, 2008a, p. 8). Estabelecia, entre outras, as diretrizes de "dissuadir a concentração de forças hostis nos limites das águas jurisdicionais brasileiras (AJB)" (BRASIL, 2008, p. 11) e "fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear" (BRASIL, 2008a, p. 12). Finalmente, hierarquizava os objetivos estratégicos e táticos da MB, definindo, pela primeira vez desde a criação das TBPN em 1979, a negação do uso do mar como prioritária, afirmando, ainda, que "essa prioridade tem implicações para a reconfiguração das forças navais" (BRASIL, 2008a, p. 20).

A publicação representa, portanto, nova guinada histórica no pensamento estratégico naval e rompe com décadas de primazia do CAM sobre as demais tarefas do Poder Naval. No entanto, não esclarece o motivo de tão repentina mudança, o que nos leva para a segunda relevante ocorrência daquele ano, o lançamento do PROSUB.

O principal produto do PROSUB, como já comentado, é o que se pretende que seja o primeiro SN-BR. Está, portanto, inevitavelmente associado ao PNM, criado em 1979 e que pretende dominar o ciclo do combustível nuclear e construir uma planta nuclear de geração de energia elétrica adaptável a um submarino (BRASIL, 2008b). Ou seja, o PROSUB é a consequência natural da evolução do PNM e um não tem valor sem o outro.

Por sua vez, o SN-BR é a arma por excelência para cumprir a tarefa de negar o uso do mar, dadas suas características de ocultação, grande autonomia e, neste caso, alta velocidade.

Relacionando os fatos supramencionados, permite-se supor que a alteração na prioridade das tarefas se deu pela iminência da adoção do PROSUB, de forma a justificar seu emprego e os investimentos necessários.

## 3.4 Conclusão parcial

Como visto, desde o fim da II GM a MB passou por uma fase de intenso relacionamento com os EUA, que, em troca da perspectiva de aparelhamento do Brasil, impuseram um papel pré-determinado à esta Força no contexto da Guerra Fria e motivaram um período de pouca reflexão estratégica. O mundo bipolar limitava tais questionamentos. Entretanto, a defasagem tecnológica que nos foi igualmente imposta, associada à distensão da Guerra Fria, levou o Brasil ao afastamento da potência dominante.

Seguiu-se a este período, a partir da década de 1970, uma fase realista e pragmática de avaliação das necessidades nacionais e da MB. Estabeleceu-se, então, uma diversificada possibilidade de atuação do Poder Naval por meio de suas tarefas básicas.

Entretanto, no que se refere à adoção do projeto Chalana, futuro PNM, verificou-se um deslocamento entre o discurso, que privilegiava o CAM, e os investimentos. Tal fato pode parecer, em um primeiro momento, uma incoerência. Porém, ao se analisar o contexto em que o PNM fora citado ao longo de sua história, seja em declarações de Ministros da Marinha, seja nas publicações doutrinárias ou de cunho estratégico, como a DBM de 1997, verifica-se que ele fora frequentemente associado ao conceito de dissuasão.

Disto depreende-se que, mais do que se enquadrar em uma atuação dos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais estabelecida por uma prioridade doutrinária, o papel do SN-BR é, por meio de seu valor dissuasório, aumentar a posição de poder relativo da Marinha e do Brasil como um todo. Ou seja, são as teorias da inovação disruptiva de Christensen e do oportunismo tecnológico de Lieber em funcionamento.

Uma vez verificado o efeito que o PROSUB teve sobre as doutrinas navais, cabe, agora, uma análise mais pormenorizada do PNM, avaliando-se seu histórico e o contexto político e estratégico em que se deu, para que seja identificada a relação destes respectivos níveis com seu desenvolvimento. É o que se pretende realizar no próximo capítulo.

# 4 DO DESENVOLVIMENTO DO PNM À ADOÇÃO DO PROSUB

O ano de 1979 encerrou uma década marcada pelo que se pode chamar de libertação doutrinária brasileira, motivada por um afastamento político e estratégico dos EUA. As relações externas se tornaram mais pragmáticas, subordinando-se, como visto no capítulo anterior, aos interesses brasileiros.

A MB deixou de lado a ideia de atuação praticamente restrita à guerra antissubmarino, concebida para o cenário da Guerra Fria, e realizou avaliações estratégicas realistas de possíveis cenários de conflito, o que motivou uma diversificação das tarefas atribuídas ao Poder Naval. Naquele ano era publicada a primeira edição da DBM, que divulgou tais tarefas e estabeleceu como prioritária a tarefa de CAM, mais apropriada a meios de superfície e aeronavais.

Mas, apesar do relato acima, naquele mesmo ano era inaugurado o que talvez seja o mais audacioso projeto da Marinha, o PNM. À época denominado Projeto Chalana, deve culminar na disponibilização de um submarino de propulsão nuclear para o Brasil, *a priori* inadequado para cumprir a tarefa mencionada.

A questão que se impõe, parcialmente respondida no capítulo anterior, é o que motivou o Estado brasileiro e a MB a adotarem um programa

que, em uma análise preliminar, estava em desacordo com suas prioridades estratégicas. Neste capítulo será realizado uma análise mais acurada do PNM a fim de que sejam identificadas tais motivações, bem como a influência dos níveis Político e Estratégico em seu desenvolvimento.

## 4.1 Origens do PNM

A empreitada nuclear brasileira se iniciou em 1951 com a criação do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), um órgão que tinha o propósito de estabelecer uma política brasileira autônoma no campo nuclear (COSTA, c2020). À época, o domínio da energia nuclear era o exemplo perfeito do que seria a inovação disruptiva de Clayton Christensen, ou seja, concederia a seu detentor grande vantagem competitiva em setores como Energia e Defesa. Logo, em aderência à teoria do oportunismo tecnológico, passou a ser objeto de desejo de diversos Estados, aí incluído o Brasil, interessados em acumular poder e aumentar sua influência.

Em 1956 o CNPq foi subordinado à Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN) e passou a adotar, a exemplo do que ocorria no nível político e no setor de Defesa, um alinhamento com os programas similares nos EUA (COSTA, c2020). Entretanto, a política estadunidense para os Estados não detentores da tecnologia nuclear, especialmente aqueles de sua esfera de influência, era, desde 1953, o que fora chamado de Átomos para Paz (COSTA, c2020). Consistia na venda de reatores de pesquisa e urânio enriquecido para tais Estados, sem transmissão de conhecimento, e na importação da matéria prima necessária para a produção de energia nuclear desses mesmos Estados. Na prática, seria a perpetuação da dependência estadunidense.

Foi nestes termos que o Brasil assinou com os EUA, em 1955, o Acordo de Cooperação para o Desenvolvimento da Energia Atômica (COSTA, c2020), que manteve um padrão de subordinação à potência dominante, com a esperança de ser favorecido no que se refere a aparelhamento, como identificado no capítulo anterior. Este acordo possibilitou, no entanto, em 1971, a compra de um reator nuclear estadunidense, que veio a ser instalado na usina de Angra I (COSTA, c2020).

Mas, como visto anteriormente, na década de 1970 a conjuntura política mudou e o Brasil buscou alternativas para se ver livre da defasagem tecnológica que lhe era imposta. Adicionalmente, a crise do petróleo de 1973[11] (PETRÓLEO..., 2007), em uma época que o Brasil dependia muito da importação do combustível, motivou o aumento do interesse em ou-

[11] Crise gerada pela regulação dos preços do petróleo por parte de países produtores do Oriente Médio como
retaliação ao apoio dos EUA à Israel na Guerra do Yom Kippur.

tras fontes de energia, uma vez que, estimava-se, a energia hidrelétrica não seria suficiente para atender à crescente demanda (KEEGAN, 1979, p. 93). Nesta conjuntura, a decisão dos EUA, tomada em 1974, de interromper o fornecimento de urânio enriquecido (COSTA, c2020) levou a uma redefinição da política nuclear brasileira.

Mais uma vez o Brasil se voltou para o mais pragmático mercado europeu e foi favorecido pela conjuntura. A indústria nuclear da República Federal da Alemanha (Alemanha Ocidental) estava à beira de um colapso comercial (KEEGAN, 1979, p. 93). A possibilidade de um acordo de vulto poderia representar sua salvação. Assim, em 1975, com a anuência do Presidente Ernesto Geisel (1907-1996), assinou-se o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, que previa a construção de oito reatores nucleares para geração de energia e uma planta de enriquecimento de urânio (COSTA, c2020).

O acordo entre as partes se deu por razões prioritariamente de mercado, não havendo participação decisiva do setor militar no mesmo. O Brasil precisava aumentar sua capacidade de geração de energia para sustentar seu extraordinário crescimento, enquanto o governo alemão suportou todas as pressões a que foi submetido, principalmente por parte dos EUA, para manter a existência de sua indústria nuclear.

A participação militar no projeto se iniciou em 1976, quando a Alemanha propôs à NUCLEBRÁS, empresa estatal criada em 1974 para gerenciar o projeto nuclear brasileiro, a ampliação da cooperação em andamento, passando a envolver o desenvolvimento de propulsão nuclear para meios navais (MARTINS FILHO, 2011).

Infere-se que a origem de tal proposta foram as limitações impostas à Alemanha pelo Acordo de Paris de 1954[12] (GESSAT, c2020), que restringiam o desenvolvimento de tal tecnologia em seu próprio território. A MB foi consultada e manifestou seu interesse, uma vez que esta iniciativa se enquadrava em ao menos um de seus dois maiores projetos da época, que ainda se encontravam em fase de estudos: a construção ou aquisição de um porta-helicópteros e a adoção da propulsão nuclear em seus meios navais (MARTINS FILHO, 2011, p. 3).

O Almirante Vidigal expôs, em suas palavras, o que representava a tecnologia nuclear para a MB à época:

> A Marinha brasileira, como, aliás, todas as Marinhas do mundo, via no submarino nuclear a solução para o seu problema estratégico, uma espécie de ruptura tecnológica que a levaria ao nível das melhores marinhas e a colocaria em posição de grande superioridade diante de marinhas que não pudessem dispor dessa arma (VIDIGAL, 2002, p. 18).

[12] Tratado assinado em Paris que encerrou formalmente o período de ocupação da Alemanha no pós-IIGM e
estabeleceu a proibição daquele país de possuir armas nucleares. 1954: Alemanha Ocidental conquistava soberania no pós-Guerra.

Aqui, mais uma vez, vislumbram-se as teorias de Lieber e Christensen em funcionamento, visto que, à época, a MB vivia um período imediatamente posterior à forte influência estadunidense e, estrategicamente, transladava de um foco em guerra A/S para uma diversificação de possibilidades de atuação, porém com prioridade em CAM. Ou seja, o que originou o interesse da MB na tecnologia nuclear foi a possibilidade de reduzir a defasagem tecnológica e aumentar seu poder relativo, uma vez que ela não se enquadrava em uma concepção estratégica pré-estabelecida.

Com os acontecimentos citados acima, a MB teve seu interesse definitivamente despertado, a ponto de enviar o então Capitão-Tenente Othon Luiz Pinheiro da Silva (1939 -) para realizar o curso de pós-graduação em energia nuclear no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT). Ao regressar, o Oficial emitiu um relatório que foi cuidadosamente analisado e aprovado pelo então Contra Almirante Mário César Flores, Subchefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada à época (MARTINS FILHO, 2011, p. 4). Após ratificação do Ministro da Marinha, o Almirante de Esquadra Geraldo Azevedo Henning (1917-1995), estava criado o Projeto Chalana, que mais tarde seria denominado PNM.

Verifica-se, portanto, que o PNM não foi o resultado de um planejamento estratégico, mas sim de uma sequência de conjunturas favoráveis, bem aproveitadas pelos decisores. O envolvimento do nível político restringiu-se a buscar, como estratégia energética e não de defesa, uma fonte alternativa que sustentasse o crescimento do Estado. Uma vez que o PNM se desenvolveu paralelamente ao estabelecido no acordo Brasil-Alemanha, inclusive com opções tecnológicas diferentes[13] (MARTINS FILHO, 2011, p. 5), coube a este último somente o papel de estimular a MB a concretizar o que se mostrava ser o objeto de desejo de todas as Marinhas do mundo, conforme palavras do Almirante Vidigal (VIDIGAL, 2002, p. 18).

Mais uma vez identifica-se o anseio, preconizado na teoria do oportunismo tecnológico, pelo acúmulo de poder a fim de aumentar a capacidade de influência, com a particularidade, neste caso, de que a iniciativa veio do nível estratégico, e não do político. Tal fato traria consequências para a continuidade do programa, como será visto na próxima seção.

## 4.2 O desenvolvimento do PNM

A partir de 1979 o PNM teve um rápido avanço. Ainda em 1982 o programa logrou enriquecer urânio, superando o mais antigo e mais caro projeto gerido pela NUCLEBRÁS, oriundo do tratado Brasil-Alemanha. Este sucesso inicial motivou sua evolução das duas ultracentrífugas utilizadas em 1982 para o que seria uma usina de enriquecimento completa.

[13] Enquanto a tecnologia alemã de enriquecimento de urânio envolvia o jato centrífugo, o PNM adotou o processo de ultracentrifugação.

Enquanto o programa crescia e seus custos aumentavam, vislumbrou-se a necessidade de custeio externo do orçamento da MB. A solução veio por meio do Conselho de Segurança Nacional (CSN), que passou a financiar o projeto Ciclone, responsável pelo enriquecimento de urânio, enquanto os custos do projeto Remo, responsável pelo reator nuclear, continuariam cobertos pelo orçamento da MB (MARTINS FILHO, 2011, p. 6).

Aqui verifica-se a importância do apoio do nível político, que autorizou o financiamento por parte do CSN e manteve o programa em andamento. Este apoio permaneceu ao fim do regime militar (1964 - 1985) e à chegada ao poder do presidente José Sarney de Araújo Costa (1930 -), o qual manteve o aporte de recursos por meio do CSN e inaugurou, pessoalmente, o Centro Experimental da Marinha, em Aramar, que abrigaria a usina piloto de enriquecimento de urânio (MARTINS FILHO, 2011, p. 7).

Com a chegada ao poder, em 1990, do presidente Fernando Collor de Mello (1949-), o financiamento externo à MB se reduziu e o programa passou a conviver com problemas, tanto de ordem externa quanto interna à instituição. A MB foi obrigada a manter os dois projetos com recursos próprios, tendo como consequência a escassez para seus demais setores. Começaram aí divergências de posicionamento entre os Oficiais da Alta Administração Naval (MARTINS FILHO, 2011, p. 8).

O dilema estava entre manter o programa, com o alto risco do decorrente sucateamento do restante da Força, o que traria impactos nas demais capacidades que estavam previstas nas publicações estratégicas e doutrinárias, algumas inclusive consideradas como prioritárias, como o CAM, ou paralisar o programa para manter como fosse possível os seus demais meios.

As consequências da obtenção de um submarino nuclear brasileiro por meio de um projeto de Governo, e não de Estado, começavam a se abater sobre o programa, com consequências nefastas tanto para ele próprio quanto para a MB.

Diante do dilema apresentado acima, o Almirante Flores, então Ministro da Marinha, optou pela manutenção dos aportes financeiros ao programa nuclear, gerando controvérsias na Força pelos motivos elucidados acima (MARTINS FILHO, 2011, p. 8).

Em 1992, com o *impeachment* do presidente Collor, foi nomeado para o Ministério da Marinha o Almirante de Esquadra Ivan da Silveira Serpa (1932-2011), que tinha posição contrária à do Almirante Flores no que se refere ao PNM. Tal fato gerou, nas palavras do Almirante Othon, "a paralisia do programa e a destruição até de uma parte dele" (MARTINS FILHO, 2011, p. 8).

Verifica-se que a discordância interna, que tantos prejuízos trouxe ao programa, teve origem nas dificuldades orçamentárias da Força. Permanecesse o aporte financeiro do Governo ao PNM, estima-se que não haveria a solução de continuidade que se apresentou e que permaneceria por anos.

Em 1995 foi eleito para a presidência do Brasil o Sr. Fernando Henrique Cardoso (1931 -), assumindo como Ministro da Marinha o Almirante de Esquadra Mauro César Rodrigues Pereira (1935 -). Tanto a questão orçamentária quanto a prioridade dada ao PNM não sofreram alterações significativas com relação às administrações anteriores (MARTINS FILHO, 2011, p. 8).

O programa continuava a sofrer pela falta de continuidade dos projetos estratégicos nacionais, o que se perpetuou pelas administrações do Almirante Sérgio Gitirana Florêncio Chagasteles (1936 - 2012), Ministro da Marinha de janeiro a junho de 1999 e, com a criação do ministério da Defesa, Comandante da Marinha de 1999 a 2003, bem como do Almirante Roberto de Guimarães Carvalho (1939 -), Comandante da Marinha de 2003 a 2007.

Estes Almirantes, convivendo com um período de restrição orçamentária para a Força e tentando minimizar seus impactos nos meios flutuantes, mantiveram a opção de direcionar os parcos recursos à manutenção das capacidades preconizadas na DBM por meio das TBPN.

Em 2005, já no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (1945 -), que atribuía grande prioridade à conquista brasileira de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (ALMEIDA, 2004), o Almirante Guimarães Carvalho logrou êxito ao pleitear um aporte adicional de recursos, a serem destinados, prioritariamente, para superar a deterioração dos meios flutuantes, mas também com parcela destinada a retomar o desenvolvimento do PNM (MARTINS FILHO, 2011, p. 10).

Era o prenúncio de uma conjuntura política mais uma vez favorável a projetos que redundassem em expansão da influência externa do Brasil.

Em 2007, no início de seu segundo mandato, o presidente Lula visitou as instalações de Aramar, ocasião em que se comprometeu a disponibilizar os recursos necessários para a retomada do programa. À época o Comandante da Marinha já era o Almirante de Esquadra Júlio Soares de Moura Neto (1943 -), que restabeleceu a prioridade do PNM dentre os projetos estratégicos da MB, o que não ocorria desde a administração do Almirante Flores, encerrada em 1992 (MARTINS FILHO, 2011, p. 11).

Mais uma vez alinhavam-se os níveis político e estratégico de forma a retomar um projeto que trazia a promessa de aumentar a influência global do Brasil, o que se coadunava com o objetivo político de tornar o Estado brasileiro um ator protagonista no sistema internacional. Predominava, então, o anseio, previsto por Lieber em sua teoria do oportunismo tecnológico, de aumentar a influência brasileira por meio do acúmulo de poder.

Nas palavras do Almirante José Alberto Aciolly Fragelli (1937 -), primeiro coordenador-geral do Programa de Desenvolvimento do Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), o submarino nuclear tanto mudaria a posição geopolítica do Brasil quanto ajudaria a conquistar um assento no Conselho de Segurança da ONU, tornando o Brasil "muito maior do que é hoje como nação, do ponto de vista militar e estratégico" (FRAGELLI, 2009).

Finalmente, com uma conjuntura interna e externa favoráveis, o Brasil se aproximou da França e assinou com aquele Estado, em 2008, um compromisso de cooperação militar que previa a construção, no Brasil, de quatro submarinos diesel-elétricos da classe *Scórpene*, além do casco do submarino que receberá a planta nuclear de geração de energia e uma base e estaleiro para a Força de Submarinos, na Baía de Sepetiba (MARTINS FILHO, 2011, p. 11). Inaugurava-se, então, o PROSUB.

## 4.3 Conclusão parcial

O que se percebeu pelas análises realizadas nas seções anteriores é que o interesse inicial do nível político no que se refere à energia nuclear estava relacionado, prioritariamente, com a manutenção sustentável do desenvolvimento econômico do Brasil. Este fato, associado a uma sequência de condições favoráveis externas e internas, propiciou o acesso da Marinha a esta tecnologia. A iniciativa do programa do submarino nuclear, portanto, não nasceu de uma concepção estratégica que previa seu emprego para atingir um objetivo político específico, mas, em aderência às ideias de Lieber, nasceu da percepção de que o submarino nuclear elevaria o *status* da MB e do Estado brasileiro como um todo.

O programa teve suas origens no nível estratégico, apesar de contar com apoio político no momento de sua formação, o que trouxe severas consequências quando a conjuntura política se alterou. O PNM ficou paralisado por cerca de 15 anos e poderia até mesmo ter sido abandonado definitivamente, não tivesse o nível político, mais uma vez, assumido postura favorável.

# 5 CONCLUSÃO

Nesta dissertação, procurou-se analisar como se comportou a relação entre as concepções estratégicas e as iniciativas de aparelhamento de meios da MB no período entre 1945 e 2008, além de estudar de maneira mais pormenorizada a origem e desenvolvimento do PNM, culminando na adoção do PROSUB, com o intuito de responder à questão inicialmente proposta na introdução, qual seja, verificar se o processo decisório de adoção do PNM e do PROSUB observou a sequência de estabelecimento de objetivos políticos seguido da respectiva e dependente formulação estratégica, bem como identificar os impactos da sequência adotada para a MB.

Inicialmente foram apresentados alguns conceitos atuais a respeito da estratégia, adotados por publicações normativas, e seu papel de ligação entre os objetivos estabelecidos pelo nível de decisão político e os principais programas dos diversos setores de um Estado.

Avaliou-se que, em situações específicas de volatilidade do ambiente político ou pela simples falta de orientações daquele nível de decisão, é possível que o nível estratégico estabeleça suas próprias prioridades, que orientarão a adoção de programas estratégicos. Neste caso, analisou-se a teoria do oportunismo tecnológico de Keir A. Lieber, que defende que o acúmulo de poder e influência que confira vantagem competitiva na defesa de interesses constitui objetivo permanente de todos os Estados, podendo ser alcançado por meio de avanços tecnológicos. Este anseio cumpriria o papel, portanto, do objetivo político e guiaria as prioridades dos níveis inferiores de decisão.

Como teoria complementar, foi suscintamente apresentada a ideia da inovação disruptiva de Clayton Christensen, que procura confirmar o papel de uma inovação na conquista de uma vantagem competitiva. No caso específico do SN-BR, tal teoria não pode ser confirmada uma vez que o Brasil ainda não dispõe do meio para que sejam analisados seus efeitos.

Passou-se, então, a uma análise genealógica da evolução do pensamento estratégico naval brasileiro no período compreendido entre o término da II GM, momento em que se originou uma contextualização estratégica que se perpetuou até a década de 1970, e o ano de lançamento do PROSUB, onde se procurou realizar uma comparação entre a concepção estratégica vigente e as principais iniciativas de aparelhamento e adoção de programas estratégicos.

O que se verificou a partir de 1945, baseado nas iniciativas do Brasil e da MB e em percepções e declarações de atores externos e internos, é que, apesar de haver com frequência uma coerência entre os meios adquiridos ou pretendidos e a concepção de emprego prevista nas estratégias da época, o anseio por evitar a defasagem tecnológica e a consequente redução do poder relativo se mostraram motivadores maiores a guiar as políticas de aparelhamento. Tal fato, aliado à política estadunidense de disponibilizar à MB meios obsoletos, levou a um descrédito de que uma relação privilegiada com os EUA possibilitaria ao Brasil um posicionamento privilegiado no cenário internacional.

Após um afastamento daquele Estado norte-americano, esta análise passou pela década de 1970, período em que se verificou um crescente realismo nas concepções e iniciativas estratégicas brasileiras, que culminaram, em 1979, no lançamento do PNM e publicação da primeira edição da DBM.

Na ocasião se vislumbrou um descolamento entre as prioridades estratégicas e doutrinárias vigentes, que privilegiavam o CAM, e a opção por um programa que tem como propósito entregar um SN-BR, indicando, mais uma vez, que a real motivação de tal escolha reside na elevação, através daquele meio naval, do *status* da MB e do Brasil, desejo que se mostrou duradouro e que adere às teorias apresentadas nesta dissertação.

Ao se prosseguir com a análise, verificou-se que o lançamento do PROSUB, em 2008, coincidiu com a publicação da END, que rompeu com

décadas de primazia do CAM na MB e estabeleceu, pela primeira vez desde a publicação das TBPN, em 1979, a NUM como tarefa prioritária. Tal coincidência das ocorrências leva a supor que esta alteração se deu como uma justificativa técnica ao oneroso programa que se iniciava, não tendo sido resultado de uma concepção de emprego oriunda de uma reflexão estratégica.

Em seguida, a fim de identificar o contexto político e estratégico em que os programas em estudo evoluíram e confirmar a percepção anterior, foi realizada uma breve análise do PNM. Verificou-se que o programa foi resultado de uma sequência de ocorrências que o favoreceram. Em especial, do interesse político de desenvolver a tecnologia nuclear no Brasil como fonte alternativa de energia. Sua aplicação na defesa, portanto, foi uma iniciativa do nível estratégico, embora com a anuência do nível político naquela ocasião.

Como visto, isso comprometeu a continuidade do programa, que passou por um período de cerca de quinze anos de paralisia decorrente do apoio político e orçamentário insuficiente. Tal fato trouxe, ainda, o risco de sucateamento da MB, uma vez que seu orçamento não era suficiente para manter seus meios e patrocinar o programa simultaneamente.

Finda a análise, conclui-se que, em um cenário de volatilidade das condições políticas caracterizada por Wedin, ou de vácuo de orientações de defesa oriundas daquele nível de decisão, o nível estratégico se viu compelido a estabelecer suas próprias prioridades, ocasião em que a teoria do oportunismo tecnológico se confirmou, uma vez que, aparentemente, as opções tomadas tiveram como objetivo o acúmulo de poder relativo para possibilitar a projeção do Brasil no cenário internacional. Através da teoria, assume-se que os programas estratégicos selecionados sejam aqueles que trarão maior retorno em termos de vantagem competitiva, o que, espera-se, é o caso do SN-BR.

Desta forma, entende-se que as alterações doutrinárias associadas ao emprego deste meio não parecem ser resultado de ponderações estratégicas, ou seja, não houve uma formulação estratégica anterior à adoção do PNM e do PROSUB que previsse a atuação do SN-BR. Disto se depreende que seu papel original, a princípio, está associado à uma dissuasão condicionada à sua mera existência, e não em sua possibilidade de atuação para estabelecer a NUM, como algumas publicações estratégicas e doutrinárias fazem parecer.

Observa-se, ainda, que a falta de envolvimento e a oscilação do apoio político identificado no período em estudo, apesar de conferir certa liberdade aos níveis inferiores de decisão, pode igualmente trazer resultados catastróficos para os programas e até mesmo para as instituições que os gerenciam. Daí a necessidade de que programas de envergadura similar ao PNM e PROSUB sejam amparados pelo estabelecimento de políticas de Estado que sobrevivam aos diversos Governos que se seguirem à sua adoção, sob pena de haver a verificada solução de continuidade.

Dentro do contexto apresentado nesta dissertação, que não espera esgotar o assunto, torna-se interessante aprofundar a pesquisa, avaliando-se como as citadas alterações nas publicações de nível estratégico, algumas vezes não tendo origem em novas concepções estratégicas, mas sim assumindo o papel de justificativa técnica para os principais investimentos da MB, vêm afetando a preparação do nível tático, por meio de uma análise histórica dos exercícios conduzidos na Esquadra brasileira em comparação com as respectivas prioridades doutrinárias vigentes. Cabe, ainda, uma investigação mais profunda das relações do nível político com os programas de reaparelhamento da MB, analisando-se seus efeitos decorrentes.

## REFERÊNCIAS

ACORDO MILITAR BRASIL-EUA (1952). In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, c2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/ acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-militar-brasil-estados-unidos-1952>. Acesso em: 8 jun. 2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, DF, v. 47, n. 1, jan./ jun. 2004. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292004000100008. Disponível em: <https://www.scielo. br/scielo.php?pid=S0034-73292004000100008&script=sci_ arttext&tlng=pt>. Acesso em: 1 jul. 2020.

ALVES, Vágner Camilo. Ilusão desfeita: a "aliança especial" Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, DF, v. 48, n. 1, p. 151-157, 2005. DOI: https://doi.org/10.1590/S003 4-73292005000100006. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext &pid=S0034-73292005000100006>. Acesso em: 31 maio 2020.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA 305: doutrina básica da Marinha. Brasília, DF: EMA, 1979. Rev., 35 p.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina básica da Marinha. Brasília, DF: EMA, 1981. 35 p.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina básica da Marinha. Brasília, DF: EMA, 1983. 35 p.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina básica da Marinha. Brasília, DF: EMA, 1997. 35 p.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina básica da Marinha. Brasília, DF: EMA, 2004. 35 p.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina militar naval. Brasília, DF: EMA, 2017. 142 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF: MD, 2008a. 72 p.

BRASIL. Marinha. Programas Estratégicos. [2008b]. Disponível em: https://www.marinha. mil.br/programas-estratégicos. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD30-M-01: doutrina de operações conjuntas. Brasília, DF: EMCFA, 2011. 128 p. v. 1.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social. Política de Defesa Nacional. Brasília, DF, 1996. 18 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa.

Brasília, DF, 2008c. 81 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estadoedefesa/END-PNDa_Optimized.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa – Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, DF, 2012. 81 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arqui vos/estadoedefesa/END-PNDa_Optimized.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. 4. ed. Brasília, DF: UnB, 2011. 595 p.

CHRISTENSEN, Clayton M.; RAYNOR, Michael; MCDONALD, Rory. What is disruptive innovation? Harvard Business Review, [S. l.], p. 46, 2015. Disponível em: <https://hbr.org/2015/12/what-is-disruptive-innovation>. Acesso em: 9 maio 2020.

COSTA, Célia Maria Leite. Acordo nuclear Brasil-Alemanha (1975). Rio de Janeiro: FGV CPDOC, c2020. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/Acordo Nuclear>. Acesso em: 28 jun. 2020.

FRAGELLI, José Alberto Accioly. Brasil será muito maior hoje como nação. [Entrevista cedida ao] Estadão de São Paulo, São Paulo, 16 maio 2009. Disponível em: <https://politica.estadao.com. br/noticias/geral,brasil-sera-muito-maior-do--que-e-hoje-como- nacao,372148>. Acesso em: 1 jul. 2020.

FERREIRA, Renato Rangel. Operações navais no século XXI: tarefas básicas do poder naval para a proteção da Amazônia Azul. 2011. 181 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2011.

GABEL, Matthew J. (ed.). European Union - European Organization. Encyclopedia Britannica, c2020. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/European-Union>. Acesso em: 13 jun. 2020.

GESSAT, Rachel. 1954: Alemanha Ocidental conquistava soberania no Pós-Guerra. Deutsche Welle, [Alemanha], c2020. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/1954-alemanha-ocidental-conquistava-soberania-no-p%C3%B3s-guerra/a-314092#:~:text=Com%20a%20assinatura%20dos%20Tratados,%C3%A0%20Uni%C3%A3o%20da%20Europa%20Ocidental.&text=%22Termina%20hoje%20para%20a%20Rep%C3%BAblica,Alemanha%20o%20per%C3%ADodo%20de%20ocupa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 29 jun. 2020.

KEEGAN, John. World Armies. [S. l.]: [s. n.], 1979. 856 p.

LEND LEASE ACT. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: FGV CPDOC, c2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tema tico/lend-lease-act>. Acesso em: 31 maio 2020.

LYNN-JONES, Sean M. Offense-defense theory and its critics. Journal Security Studies, v. 4, n. 4, p. 660-691, 1995. DOI: https://doi.org/10.1080/09636419509347600. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0963 6419509347600>. Acesso em: 14 maio
2020.

LOBELL, Steven E. Structural realism/offensive and defensive realism. International Studies, [England], 2017. DOI: 1093/acrefore/9780190846626.013.304. Disponível em: <https://oxfor- dre.com/international studies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001. 0001/acrefore- 9780190846626-e-304?rskey=-jmV3iC&result=7>. Acesso em: 16 maio 2020.

MARTINS FILHO, J. R. Austral. Revista Brasileira de Estratégia e Relações Inter nacionais, [S. l.], p. 76-77, 2015. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/56851/35244>. Acesso em: 8 jun. 2020.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. Contexto Internacional, [online], v. 33, n. 2, 2011. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011 000200002. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-852920110002 00002&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MATTOS, Leonardo Faria de. Antártica e o pensamento geopolítico brasileiro. Rio de Janeiro: LABSDEF, Escola Superior de Guerra, 2014. 14 p. Disponível em: <https://www. esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/antartica.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2020.

MOURA, José Augusto Abreu de. A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos. Rio de Janeiro: FEMAR, 2014. 371 p.

NAGASHIMA, Ohara Barbosa. Uma análise do potencial dissuasório do submarino de propulsão nuclear brasileiro: o cenário hipotético do litoral atlântico da África. 2013. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2013.

PALACIOS JUNIOR, Alberto Montoya Corre. As teorias das guerras preventivas nas relações internacionais. 2009. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP), São Paulo, 2009. Disponível em:
<http://www.funag.gov.br/ipri/btd/ index.php/10-dissertacoes/1852-as-teorias-das-guerras- preventivas-nas-relacoes-internacionais>. Acesso em: 18 maio 2020.

PETRÓLEO: da crise aos carros flex. Desafios do Desenvolvimento, Brasília, DF, v. 7, n. 59, mar. 2007. Disponível em: <https://www. ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_ con tente&view=article&id=2321:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 15 jun. 2020.

POIRIER, Lucien. Le chantier stratégique: entretiens avec Gérard Chaliand. Paris: Hachette, 1997.

PORTER, E. Michael. The five competitive forces that shape strategy. Harvard Business Review, [S. l.], p. 26, 2008. Disponível em: <https://hbr.org/2008/01/the-five-competitive- forces-that-shape-strategy.> Acesso em: 22 maio 2020.

TURNER, Stansfield. Missions of the U.S. navy. Navy War College Review, Newport, p. 2- 17, Mar./ Apr. 1974.

UNITED NATIONS. Growth in United Nations membership, 1945-present. [1945]. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/ member-states/growth-united-nations-membership- 1945-present/index.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

UNITED STATES. Merchant Marine. Battle of the atlantic statistics. New York, 1977. Disponível em: http://www.usmm.org/battleatlantic.html. Acesso em: 31 maio 2020.
VELOSO, F. A., VILLELA, A., GIAMBIAGI, F. Determinantes do “Milagre” Econômico Brasileiro (1968-1973): uma análise empírica. Revista Brasileira de Economia, Rio de Janeiro, v. 62, n. 2, p. 221-246, abr./ jun. 2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/
ojs/index.php/rbe/article/view/1053/465>. Acesso em: 1 jun. 2020.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro. 3. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985. 151 p. (Coleção General Benício; v. 228).

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A evolução do pensamento estratégico: meados da década de 70 até os dias atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

VIDIGAL, A. A. F.; FLORES, M. C. O desenvolvimento do poder naval brasileiro: tópicos para debate, 1976.

WEDIN, Lars. Estratégias marítimas do século XXI: a contribuição do Almirante Castex. Rio de Janeiro: [s. n.], 2015. 236 p.

# A CHINA EM BUSCA DE PODER:

## OS INTERESSES CHINESES EM ANGOLA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

*Daniel de Campos Luterman*

## RESUMO

O progresso econômico da República Popular da China, observado na transição dos séculos, impulsionou o país para além de seu território e contribuiu para a alteração de sua política internacional, no sentido de buscar uma maior projeção no cenário externo. Sendo assim, o continente africano e, especificamente, a República de Angola despontaram como regiões de interesse para os chineses. Em face desse cenário, o propósito desta pesquisa é analisar, à luz da teoria sobre a utilização da política internacional pelos Estados, o relacionamento sino- angolano no início do século XXI, verificando como ocorre sua inserção na política de expansão de poder pelos chineses. Para tanto, destacam-se os principais acontecimentos que marcaram o relacionamento entre os dois países no período, a fim de responder à questão sobre se a estratégia política e econômica da República Popular da China em Angola constituiu-se de um instrumento da sua política internacional para incrementar seu poder. Para alcançar esse objetivo, estabeleceu-se como desenho da pesquisa o confronto da teoria com a realidade, utilizando-se como fundamentação a teoria realista de Hans Morgenthau. Assim, foi possível constatar que a política internacional da China em Angola representou um exemplo de como o país buscou alterar as relações de poder mundiais. Dessa maneira, como resultado do estudo, concluiu-se que houve aderência à teoria utilizada.

**Palavras-chave:** República Popular da China. República de Angola. Política Internacional. Poder.

# ABREVIATURAS DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Nova Rota da Seda 400
Figura 2 - Ferrovia de Benguela 403
Figura 3 - "Segundo Cinturão" da BRI 403
Gráfico 1 - A evolução do PIB chinês, em bilhões de dólares (1978-2017) 399
Gráfico 2 - A evolução da Balança Comercial China-África (2002-2017) 399
Gráfico 3 - Participação da China nas exportações de petróleo angolanas (2000-2016) 402
Gráfico 4 - Evolução das reservas provadas de petróleo angolanas (2002-2011) 402
Gráfico 5 - Principais obstáculos para compreensão mútua, segundo os angolanos (2016) 404
Gráfico 6 - Receptividade dos angolanos à cultura chinesa (2016) 404
Gráfico 7 - Principais interesses dos angolanos na cultura chinesa (2016) 405
Gráfico 8 - Avaliação da presença chinesa em Angola, segundo os angolanos (2016) 405

# ABREVIATURAS DE TABELAS

1 - Setores financiados pela linha de crédito concedida pelo Eximbank a Angola, em 2004 401

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BRI - *Belt and Road Initiative*
CCAC - Câmara do Comércio Angola-China
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA - Estados Unidos da América
*Eximbank* - Banco de Exportação e Importação da China
FA - Forças Armadas
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNLA - Frente Nacional de Libertação de Angola
FOCAC - *Forum on China-Africa Cooperation*
LIBOR - *London Inter-bank Offered Rate*
MPLA - Movimento Popular de Libertação de Angola
OBOR - *One Belt, One Road*
OMC - Organização Mundial do Comércio
ONGC - *Oil and Natural Gas Corporation*
ONU - Organização das Nações Unidas
PIB - Produto Interno Bruto
RC - República da China
RPC - República Popular da China
RU - Reino Unido
SINOPEC - *China Petrochemical Corporation*
SONANGOL - Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola
SSI - *Sinopec-Sonangol International*
TanZam - Ferrovia Tanzânia-Zâmbia
UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# INTRODUÇÃO

No final do século XX, a economia da República Popular da China (RPC) passou a apresentar um crescimento extraordinário. A despeito desse crescimento, o país já contava com uma enorme população que, cada vez mais, carecia de insumos e oportunidades de emprego, a fim de manter seu padrão de vida.

Dessa forma, progressivamente, a China se voltou para o exterior, com o intuito de assegurar suas fontes de recursos naturais e, do mesmo modo, criar novas oportunidades para seus cidadãos. Assim, Pequim começou a estabelecer relações, não só no seu entorno estratégico, mas também em lugares remotos que poderiam vir a suprir suas necessidades e, consequentemente, sustentar seu desenvolvimento.

É nesse contexto que os chineses foram impelidos para o continente africano. Possuidores de abundantes riquezas naturais essenciais para a RPC, todavia débeis política e economicamente, os países da África surgiram como um campo fértil para a expansão chinesa. No mesmo sentido, a República de Angola, detentora de uma das maiores reservas de petróleo da África Subsaariana e fragilizada por anos de conflitos internos, despertou o interesse sínico no início do século XXI.

Outrossim, diferentemente dos Estados Unidos da América (EUA), a RPC adotou uma abordagem expansionista desprovida de temas ideológicos e que não se importou com questões internas afetas aos países com os quais se relacionava. Tal fato levou uma parcela considerável de autores a associarem a política chinesa ao emprego do *Soft Power*[1].

Não obstante, os aspectos mencionados levaram a China a entrar em rota de colisão com os interesses estadunidenses e sua forma missionária de relacionamento, fazendo com que suas políticas internacionais fossem consideradas uma maneira de o país alterar o equilíbrio de poder global.

Em razão disso, a proposta de abordagem do presente trabalho se distancia da que comumente encontramos na literatura que versa sobre a política internacional chinesa contemporânea, focada no *Soft Power*. Sendo assim, utilizaremos os pressupostos da teoria realista clássica[2] de Hans Joachim Morgenthau (1904-1980), que trata sobre a política internacional dos Estados como um meio de luta pelo poder.

---

1 Termo cunhado por Joseph Nye (1937-), em sua obra *Soft Power*: *The Means to Success in World Politics* (2004), que descreve o uso da política e dos valores de um Estado como forma de atrair os demais (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

2 Teoria de relações internacionais que considera que os Estados agem em busca de seu interesse nacional, definido em termos de poder, que é entendido como a posse de recursos materiais necessários para coagir ou infringir danos a outros países. Tal teoria considera que o sistema internacional é anárquico, ou seja, não há uma autoridade superior aos Estados (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

Tendo em vista esse cenário, este trabalho, cujo título é "A China em busca de poder: os interesses chineses em Angola no início do século XXI", tem como propósito analisar a política internacional da China em Angola, no século atual, a fim de verificar a sua aderência à teoria realista clássica de Morgenthau, constatando como ocorre sua inserção na política expansionista chinesa. Dessa maneira, responderemos à seguinte questão: a estratégia política e econômica da RPC na República de Angola, no século XXI, está de acordo com a teoria realista de Morgenthau no que se refere ao uso da política internacional na busca de poder pelos países? Assim, para respondermos essa questão, utilizaremos como desenho de pesquisa a comparação da teoria com a realidade. De modo a delimitar a abrangência deste estudo, daremos ênfase ao período compreendido entre os anos de 2002 e 2017, haja vista coincidirem com marcos importantes para o relacionamento de ambos os países, conforme veremos ao longo deste trabalho.

Ademais, para alcançarmos o propósito estabelecido, estruturamos esta pesquisa em seis capítulos, incluindo a presente introdução. Assim, no segundo capítulo, analisaremos a fundamentação teórica na qual nos baseamos, abordando os conceitos de Morgenthau que tratam sobre o emprego da política internacional pelos Estados.

Já no terceiro capítulo, será apresentado como se sucedeu o relacionamento sino- africano no início deste século, além de realizarmos uma breve exposição dos antecedentes dessa relação, uma vez que consideramos de grande relevância contextualizarmos qual foi a política geral da China na África. Dessa forma, em continuação, o quarto capítulo abordará especificamente a política internacional chinesa em Angola, identificando os principais aspectos que nos ajudarão a realizar a confrontação entre a realidade e a teoria que será exposta no capítulo dois.

Assim sendo, o quinto capítulo será dedicado a verificarmos a correlação do modelo teórico apresentado com o relacionamento entre China e Angola. Nesse capítulo, o objetivo será, portanto, identificarmos como se deu a inserção da política internacional da China em Angola e se ela seguiu os preceitos da teoria escolhida como referencial.

Por fim, no sexto capítulo, apresentaremos uma conclusão, que levará em consideração a argumentação exposta nos capítulos precedentes. Com isso, pretendemos responder à questão do nosso estudo relacionada à aderência, ou não, da realidade à teoria.

## 2 A POLÍTICA INTERNACIONAL SEGUNDO MORGENTHAU

Neste capítulo, apresentaremos a fundamentação teórica do presente trabalho, abordando as políticas internacionais utilizadas pelos Estados, sob a ótica da teoria realista clássica de Morgenthau, pensador alemão de família judaica, naturalizado estadunidense. De acordo com Mingst e

Arreguín-Toft (2014), o livro-texto de Morgenthau sobre relações internacionais, intitulado A Política entre as Nações (1948), tornou-se a referência dos realistas durante todo o período de Guerra Fria (1947-1989)[3] e até hoje conserva sua importância.

A origem da teoria realista clássica ocorreu com o historiador da Grécia antiga Tucídides (460-400 a.C.) em sua obra História da Guerra do Peloponeso[4]. Ao longo do tempo, foi complementada por diversos filósofos, tais como o cristão Santo Agostinho (354-430), o italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527) e o inglês Thomas Hobbes (1588-1679), que formularam as premissas e conceitos básicos do realismo. Já Morgenthau desenvolveu parte de sua análise situando o realismo na política internacional e afirmando que tal política se constitui, basicamente, em uma disputa de poder[5] entre os Estados.

Nesse tocante, dividimos este capítulo em quatro seções, sendo a primeira destinada a discorrer a respeito de como o poder político contribui para que uma nação[6] atinja seus objetivos. Nas demais seções, abordaremos, em cada uma delas separadamente, as três políticas internacionais típicas dos países: as que buscam conservar o poder, as que desejam aumentá-lo e as que têm por fim demonstrá-lo. Tais políticas correspondem, respectivamente, à política do *status quo*[7], à política de imperialismo e à política de prestígio.

## 2.1 Poder político como meio de alcançar os objetivos da nação

Nesta seção, iniciaremos a fundamentação de nossa pesquisa partindo da conceituação do poder político, o que servirá como alicerce de todo o desenvolvimento de nosso trabalho. Com base nisso, discorreremos so-

[3] Período histórico de tensão e disputa global extremas e generalizadas entre as duas potências hegemônicas da época, os EUA e a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ainda que sem conflito militar direto (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

[4] Obra que narra a história da Guerra do Peloponeso (431-404 a.C.), disputada entre a Liga do Peloponeso (liderada por Esparta) e a Liga de Delos (liderada por Atenas), nos tempos da Grécia antiga. Sua escrita foi interrompida pelo falecimento de Tucídides.

[5] Controle do homem sobre as mentes e ações de outros homens (MORGENTHAU, 2003).

[6] Denominação de um povo – agrupamento humano com cultura semelhante que, por isso, desenvolve fortes laços de interação entre seus indivíduos – que se fixa em uma determinada área geográfica e possui um grau de organização político-administrativa mínimo (DIAS, 2013). Utilizada nesse trabalho sob o ponto de vista do conceito de Estado-nação, no qual a nação se confunde com o Estado.

[7] Expressão derivada da locução latina *status quo ante belum*, que abrange as cláusulas dos tratados de paz que estabelecem o retorno à situação de soberania entre os Estados aos moldes do período anterior às hostilidades (MORGENTHAU, 2003).

bre o que vem a ser a política internacional e a importância da correta identificação da natureza das atividades dessa política.

Há diferentes formas de conceituarmos a expressão "poder político". Segundo Dias (2013), tal poder está relacionado à competência que determinada pessoa ou grupo possui em realizar, ou determinar que se realize, uma ação que afeta aos demais, mesmo contra sua vontade, podendo se valer do uso da força para isso, caso seja necessário. É um poder supremo a todos os outros. Por sua vez, Morgenthau (2003)[8] entende que o poder político consiste nas relações de controle entre os detentores da autoridade pública e entre eles e o povo. Tais relações podem ocorrer pela expectativa de benefícios, pelo receio de desvantagens ou pelo respeito por indivíduos ou instituições.

Em virtude do que foi mencionado, podemos verificar que não existe uma diferença substancial entre as duas definições apresentadas, mas sim uma complementariedade que nos ajuda a compreender de melhor forma o que diz Morgenthau. A partir da conceituação do poder político, entendemos em que contexto se insere a política internacional, que, como toda a política, trata-se de uma luta pelo poder, nesse caso, entre Estados soberanos. Morgenthau (2003) amplia essa noção, ao afirmar que o poder se constitui como objetivo imediato da política internacional, não importando quais sejam os fins dessa política.

Destarte, podemos concluir que mesmo quando os Estados formulam uma política internacional que tenha como objetivo, por exemplo, seu desenvolvimento e sua prosperidade econômica, para alcançar esses ou quaisquer outros fins deverão, antes de tudo, controlar as ações ou as mentes de terceiros. No entanto, o próprio Morgenthau (2003) salienta que nem todas as ações que um país desenvolve em relação a outros objetivam o poder. Nas palavras do próprio autor:

> Portanto, sempre que em matéria de questões internacionais estiverem em discussão políticas econômicas, financeiras, territoriais ou militares, será necessário distinguir entre, digamos, políticas econômicas que são adotadas por seu próprio mérito e políticas econômicas que constituem parte dos instrumentos de uma orientação política – isto é, uma política cujo propósito econômico não passa de um meio para a finalidade de controlar as políticas de outra nação. Enquadra-se no primeiro caso a política suíça de exportações com respeito aos EUA. As políticas econômicas da União Soviética relacionadas com as nações da Europa Oriental situam-se na segunda. E o mesmo se aplica a muitas das políticas econômicas dos EUA voltadas para a América Latina, Ásia e Europa. Essa distinção apresenta uma grande importância de natureza prática, e o esquecimento da mesma já se tem prestado a criar muitas confusões na política e na opinião pública (MORGENTHAU, 2003, p. 58).

[8] Original publicado em 1948.

Isto é, muitas das ações que uma nação realiza não afetam seu poder, tais como certas atividades econômicas, humanitárias, culturais e legais, sendo a política internacional apenas uma das formas com que uma nação pode participar do cenário internacional.

Dessa forma, concluímos que é de extrema importância que consigamos reconhecer se determinada atividade exercida por um Estado faz parte de sua política internacional e, por conseguinte, se tem a finalidade de alterar sua capacidade de domínio em relação a outra nação. Isso se dá porque, se tal reconhecimento for realizado de forma equivocada, podemos prejudicar nossa análise sobre os reais interesses de um país em suas relações internacionais.

## 2.2 A política do *Status Quo*

Após verificarmos o inter-relacionamento da política externa de uma nação com seus objetivos, propomo-nos a detalhar, nesta seção, a política do *status quo*. Segundo Morgenthau (2003), tal política visa à manutenção da distribuição do poder que existe em um dado momento histórico. Esse momento é o ponto de referência dessa política e corresponde, normalmente, ao fim de uma guerra, ocasião em que um tratado de paz em geral determina a distribuição de poder. Isso se deve ao fato de que tais tratados têm como função precípua a formulação das bases legais para a mudança da situação de poder decorrente da vitória ou derrota em uma guerra recém-terminada.

Desse modo, uma política de *status quo* aparece como a defesa de um acordo de paz que tenha concluído a última guerra generalizada. Foi o que aconteceu ao final da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), na qual o Tratado de Versalhes (1919)[9] estabeleceu uma nova distribuição de poder. Nesse contexto, a Liga das Nações[10] serviu como um instrumento para a políticas de manutenção do *status quo* no pós-guerra. Em razão disso, quando o Japão, em 1932, a Alemanha, em 1933, e a Itália, em 1937, romperam relações com a Liga das Nações, o que de fato estava ocorrendo era uma manifestação contra o *status quo* estabelecido em Versalhes em 1919 (MORGENTHAU, 2003).

Todavia, a política do *status quo* não se evidencia somente em tratados de paz e nas organizações internacionais que os apoiam, dado que os tratados de aliança também têm a função de preservá-lo. Apesar dis-

[9] Tratado de paz assinado pelos participantes da Primeira Guerra Mundial que encerrou oficialmente o conflito (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

[10] Organização intergovernamental, criada após a Primeira Guerra Mundial, cuja finalidade era evitar as guerras futuras, mas que acabou se revelando ineficaz, em virtude de não possuir a legitimidade, o peso político e os instrumentos jurídicos necessários para desempenhar tal tarefa (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

so, na Primeira Guerra Mundial, esses tratados contribuíram justamente para a conflagração do conflito, tendo em vista que cada aliança existente considerava que sua adversária pudesse estar com o intuito de alterar o *status quo* enquanto professava desejar mantê-lo (MORGENTHAU, 2003).

Por tudo isso, podemos verificar que a conceituação da política de *status quo* de Morgenthau se fundamenta sobremaneira nos tratados de paz que ocorrem após os conflitos e, em menor grau, nos tratados de aliança que usualmente os precedem. No entanto, ao contrário desses argumentos, o *status quo* atual, no qual prevalece a hegemonia dos EUA, não foi estabelecido por nenhum desses instrumentos, mas sim pelo final da Guerra Fria.

Ainda de acordo com Morgenthau (2003), a Doutrina Monroe (1823)[11] se tornou a manifestação da política de *status quo* mais importante para os EUA, ao fundamentar suas relações externas e estabelecer os dois princípios essenciais de qualquer política dessa natureza: o respeito à distribuição de poder prevalecente e a resistência a qualquer tentativa de mudança de tal distribuição.

Ademais, Morgenthau (2003) ressalta que a política de *status quo* não é necessariamente oposta a qualquer mudança, tendo, como já dito, o propósito de manter a distribuição do poder tal como ela existe em determinado momento da história. Dessa maneira, pequenos ajustes que não afetam tal distribuição são perfeitamente cabíveis, como o foi, por exemplo, a compra do território do Alasca pelos EUA em 1867, que não afetou as relações de poder existentes, à época, entre esse país e a Rússia.

Pelas ideias apresentadas, podemos concluir que o foco da política de *status quo* é a manutenção e o respeito à distribuição de poder existente. Por isso, a análise das ações dos Estados deve concentrar-se nesses dois aspectos, a fim de que possa corretamente identificar se uma determinada ação faz parte dessa política.

## 2.3 A política do imperialismo

O imperialismo é uma política que visa à alteração das relações de poder entre duas ou mais nações, modificando, dessa forma, o *status quo*. Nesse sentido, como observamos na seção anterior, cabe-nos destacar que uma política que intencione acrescer o poder de uma nação não é necessariamente imperialista, visto que o *status quo* pode estar sendo mantido. Nesta seção, dividida em três partes, discorreremos sobre os estímulos, os objetivos e os métodos do imperialismo.

[11] Formulada pelo presidente estadunidense James Monroe (1758-1831), condenava a colonização e intervenção de qualquer potência não americana nesse continente (MORGENTHAU, 2003).

### 2.3.1 Estímulos ao imperialismo

Conforme o pensamento de Morgenthau (2003), são três os estímulos ao imperialismo: a guerra vitoriosa, a guerra perdida e a fraqueza. A política imperialista estimulada pela **guerra vitoriosa** é aquela na qual se busca substituir o *status quo* de antes da guerra por um *status quo* determinado após o conflito, alterando de forma perene as relações de poder entre a nação vitoriosa e a nação derrotada em favor da vencedora. Nessa situação, pouco importam os motivos que deram origem às hostilidades. Como já vimos, o Tratado de Versalhes e os demais pactos a ele associados seguiram esse tipo de política.

Contudo, caso o perdedor não seja destruído permanentemente, ou não tenha sido aliciado para a causa do vencedor, ele, em algum momento, irá desejar recuperar o que perdeu e, se possível, ganhar algo mais. Tal fato se constitui na chamada política incentivada pela **guerra perdida**. Foi o que ocorreu com o imperialismo germânico, no período de 1935 até o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o qual tentou alterar o *status quo* estabelecido pelo Tratado de Versalhes (MORGENTHAU, 2003).

Já a política estimulada pela **fraqueza** ocorre em razão das nações mais fortes serem estimuladas ao imperialismo devido à ausência de poder nos espaços politicamente não dominados e nos Estados mais fracos. Um exemplo histórico dessa política foi a transformação da federação dos estados norte-americanos em uma potência continental. Tal política representa, ainda hoje, uma ameaça potencial à parte das nações da Ásia e, principalmente, da África (MORGENTHAU, 2003).

Sendo assim, em razão de haver um sem-número de países que podem considerar uma das situações listadas por Morgenthau como estímulos ao imperialismo, somos levados a crer que o sistema internacional conta com uma parcela considerável de Estados nacionais que, se já não estão aplicando uma política imperialista, intencionam fazê-lo.

### 2.3.2 Objetivos do imperialismo

Morgenthau (2003) também nos apresenta três objetivos do imperialismo: o **império mundial**, o império continental e o domínio local. Uma política de império mundial visa ao domínio de todo o globo politicamente organizado. São seus grandes exemplos as políticas expansionistas de Napoleão Bonaparte (1769-1821) e de Adolf Hitler (1889-1945), tendo em vista que ambas buscaram a ampliação de seus Estados por todo o planeta e só não o fizeram por terem sido impedidas por uma força maior. Além disso, um império mundial não se satisfaz enquanto houver um grupo de homens politicamente organizado, em qualquer parte do mundo, que pelo simples fato de ser independente desafia sua cobiça. É justamente

essa pretensão de conquista exacerbada que leva à derrocada dessa política.

Os objetivos políticos podem também se restringir a questões geográficas, tais como as fronteiras físicas de um continente, ou permanecer dentro dos limites impostos pelo próprio Estado. As políticas internacionais que possuem esses objetivos são denominadas de **império continental** e de **domínio local**, respectivamente (MORGENTHAU, 2003).

Dessa maneira, podemos verificar que os objetivos de uma política imperialista estão relacionados ao grau de expansão que um Estado pretende alcançar. Além disso, novamente se torna essencial para as relações entre as nações a identificação dos objetivos concretos de uma política internacional empreendida por outros países, na medida em que uma avaliação incorreta pode acarretar uma alteração da distribuição de poder inesperada e indesejada. Nesse sentido, é interessante percebemos que uma política externa de domínio local que obtém sucesso pode evoluir para uma política de império mundial, caso não seja devidamente contida.

### 2.3.3 Métodos do imperialismo

Há de se fazer uma distinção das políticas imperialistas com relação aos métodos que empregam. Todavia, antes de prosseguirmos, devemos ter em mente que esses procedimentos não se confundem com os fins que perseguem tais políticas, visto que esse é o mesmo para todas: o desmantelamento do *status quo* em proveito da nação imperialista. Esse propósito pode ser alcançado por meio de instrumentos militares, econômicos e culturais, empregados isoladamente ou em conjunto (MORGENTHAU, 2003).

A conquista militar é a forma mais antiga e cruel de imperialismo. Sua grande vantagem traduz-se no fato de que as novas relações de poder que resultam de tal conquista só podem ser modificadas, comumente, após uma nova guerra provocada pelo Estado derrotado. Sem embargo, os conflitos trazem um certo grau de incerteza quanto ao seu sucesso, o que representa a maior desvantagem do **imperialismo militar** (MORGENTHAU, 2003).

O **imperialismo econômico** é um meio mais recente, porém menos eficaz e invasivo, que o militar. As políticas desse tipo de imperialismo intentam mudar as relações de poder entre os Estados por intermédio do controle econômico. Dessa forma, uma nação que não consegue ou não quer conquistar um território pode consolidar seu poder sobre ele por meio do estabelecimento do domínio sobre seus governantes. Por ser um método indireto e discreto de obtenção e manutenção de poder de uma nação sobre a outra, pode ser utilizado por duas potências imperialistas

rivais que competem pelo controle do mesmo governo (MORGENTHAU, 2003).

Com relação ao **imperialismo cultural**, Morgenthau (2003) expõe que seu propósito é dominar a mente dos homens, com o intuito de modificar as relações de poder entre os dois Estados. Para isso, vale-se do poder persuasivo de uma cultura superior ou de uma ideologia política mais cativante. Tal imperialismo é considerado mais sutil e bem-sucedido que os demais, embora, por si só, não tenha a capacidade de atingir seus fins, sendo mero coadjuvante que precede a conquista militar ou o domínio econômico.

Não obstante, a política de imperialismo militar, da mesma forma, não é suficiente para que se alcance o controle duradouro de uma nação, sem que ocorra simultaneamente o domínio dos meios econômicos ou das mentes dos povos conquistados. Cabe ressaltar, que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, os imperialismos econômico e cultural têm sobrepujado o militar nas políticas internacionais adotadas pelos governos (MORGENTHAU, 2003).

De acordo com Morgenthau (2003), tal fato ocorre em razão de o imperialismo militar em larga escala poder levar à destruição mútua de duas potências nucleares. Ainda, porque a desintegração dos impérios coloniais em um grande número de Estados fracos possibilita às potências imperialistas expandirem seu poder com a utilização de mecanismos mais sutis, tais quais os econômicos e culturais.

Isso posto, concluímos que nenhum dos três métodos que um Estado possui para obter a alteração do *status quo*, com uma nova distribuição de poder que lhe seja favorável, surtirá efeito se empregado de forma isolada. Ademais, podemos verificar que o imperialismo econômico é o método que tem a maior tendência de ser utilizado hodiernamente. Isso decorre do fato de que o imperialismo militar não é mais amplamente empregado e por conta de o imperialismo cultural possuir um papel secundário em relação aos demais.

## 2.4 A política de prestígio

Nesta última seção do capítulo, abordaremos o terceiro tipo básico de política internacional apresentado por Morgenthau. Veremos que, em contraste com as políticas de *status quo* e de imperialismo, a política de prestígio dificilmente se constitui como um fim em si mesmo, servindo apenas como ferramenta para que aquelas alcancem seus propósitos. Em razão disso, de acordo com Morgenthau (2003), por vezes, essa metodologia não é, de forma errônea, reconhecida como uma forma relevante do Estado atuar no cenário internacional.

De fato, a política de prestígio é um elemento intrínseco nas relações entre as nações, visto que, apenas em consequência de sua reputação

de superioridade, os Estados conseguirão obter as parcelas de riqueza, segurança e poder que consideram que lhe são devidas. Desse modo, seu propósito é focado em persuadir outros países a crerem no poder que sua nação realmente possui, ou que ela acredita ou deseja que as demais pressuponham que ela detém (MORGENTHAU, 2003).

Segundo Morgenthau (2003), um dos instrumentos que servem a essa finalidade é o cerimonial diplomático empreendido pelos representantes dos países no estrangeiro, os diplomatas. Tanto o respeito com que usualmente são tratados quanto o respeito que demonstram são, em realidade, creditados aos seus países. Ainda, tal cerimonial pode ser observado na forma como são conduzidos e no próprio local onde são realizados encontros e convenções internacionais. Nesse sentido, a igualdade de tratamento que as nações recebem significa igualdade de prestígio, ou seja, reputação de poder, como vimos na Conferência de Potsdam (1945)[12]12:

> [...] Churchill, Stalin e Truman não conseguiram chegar a um acordo sobre quem deveria entrar na sala da conferência em primeiro lugar; acabaram entrando simultaneamente, por portas diferentes. Esses três líderes políticos simbolizavam o poder respectivo de seus países. Em consequência, a precedência porventura concedida a qualquer um deles teria dado à sua nação um prestígio de superioridade sobre os outros dois, que estes não estavam dispostos a aceitar. Uma vez que invocavam igualdade de poder, eles se consideravam obrigados a respeitar o grau de prestígio em que aquela igualdade encontra a sua expressão simbólica (MORGENTHAU, 2003, p. 153).

No entanto, além das práticas diplomáticas, a política de prestígio do mesmo modo pode empregar a demonstração de força militar, já que elas servem para alvitrar o poderio de uma nação sobre as outras. Isso ocorre, por exemplo, quando um país convida outros para observar suas manobras militares, em tempo de paz, com o intuito de impressioná-los com o seu poderio militar. É verificado também nas esquadras, que, por sua elevada mobilidade, estão presentes em diversos lugares do globo, fato que as torna um dos principais instrumentos da política de prestígio (MORGENTHAU, 2003).

A mobilização parcial ou total dos exércitos é outro instrumento da política de prestígio, que, além de servir como meio de dissuasão, presta-se à preparação de um eventual conflito ao colocar a nação em uma posição militar vantajosa. Tal mobilização pode atualmente ser considerada um instrumento obsoleto, visto que os conflitos atuais exigem que as Forças Armadas estejam sempre prontas (MORGENTHAU, 2003).

---

[12] Conferência realizada ao final da Segunda Guerra Mundial, com a presença de Winston Churchill (1874-1965), Josef Stalin (1878-1953) e Harry Truman (1884-1972), líderes dos três países aliados (Reino Unido (RU), ex- URSS e EUA), a fim de definir como seria administrada a Alemanha, que havia se rendido semanas antes (BLAINEY, 2010).

Dado o exposto, depreendemos que o prestígio, independente do instrumento que utiliza, é um fator importante para a consecução de uma política externa de *status quo* ou de imperialismo, uma vez que o nível da reputação de poder de uma nação pode facilitar que sejam alcançados seus objetivos. Nesse contexto, em algumas regiões do globo, como na África, as grandes potências buscam expandir seu poder utilizando-se de sua capacidade tecnológica e econômica. Dessa forma, incrementam seu prestígio perante a países menos desenvolvidos, o que contribui para o atingimento dos fins de sua política externa.

Por fim, ao concluirmos esse capítulo, verificamos que as três políticas apresentadas possuem uma inter-relação notória. Essa afirmativa se evidencia pela linha tênue e interpretativa que separa a política de *status quo* da política de imperialismo e, também, pela mencionada subordinação da política de prestígio às demais.

# 3 AS RELAÇÕES ENTRE CHINA E ÁFRICA

Neste capítulo, apresentaremos uma contextualização do processo de envolvimento da RPC na África, procurando precisar como esse continente estava inserto dentro da política internacional da nação asiática. Com esse intuito, vamos nos ater aos conhecimentos que servirão de base para entendermos, no próximo capítulo, como se deu o relacionamento entre a RPC e a República de Angola no início deste século.

Dessa maneira, este capítulo foi dividido em duas seções. Na primeira, abordaremos os fatos históricos que consideramos mais relevantes no relacionamento sino-africano na segunda metade do século XX. E na seção seguinte, apresentaremos a parceria China-África no século atual, focando nos pontos que são de interesse para entendermos a relação da RPC com Angola.

## 3.1 O início do relacionamento sino-africano

Nesta seção, abordaremos como ocorreu a relação da China com as nações africanas após a Revolução Chinesa (1949), que consolidou a ascensão dos comunistas ao poder no país. Com isso, pretendemos estruturar as bases que esclarecem o relacionamento contemporâneo sino-africano.

As relações da China com a África começaram a se desenvolver no início da década de 1950, quando o país buscava alcançar reconhecimento internacional e aliados políticos, mormente, contra o Ocidente capitalista e a então URSS. Nesse contexto, durante a Conferência de Banduang

(1955)[13], a China e os Estados africanos passaram a adotar em suas relações os cinco princípios da chamada "Coexistência Pacífica": o respeito mútuo pela soberania e integridade territorial, a não agressão mútua, a não interferência nos assuntos internos um do outro, a igualdade e o benefício mútuo e a coexistência pacífica (LOOY, 2006).

Anos mais tarde, em 1971, com significativo apoio dos países africanos, a RPC substituiu a República da China (RC)[14] em Taiwan no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)[15]. A partir de então, passou a ser reconhecida como a "China legítima" e obteve reconhecimento de muitos Estados, tornando-se um parceiro africano estratégico para questões internacionais. Mesmo assim, ainda hoje, a África permanece sendo um palco de disputas entre as duas nações, principalmente em razão das políticas externas dos países do continente serem voláteis, impulsionadas sobretudo pela busca por ajuda e contribuições financeiras (LOOY, 2006; LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013).

Durante a década de 1980, a China demonstrou menos interesse pela África, visto que intensificou suas relações com a ex-URSS e os EUA, ainda em busca de reconhecimento internacional. No entanto, em 1989, os eventos na Praça da Paz Celestial[1617]16 fizeram com que o Mundo Ocidental questionasse as ações do governo chinês, levando a RPC a se concentrar em outros relacionamentos, dando aos Estados africanos uma nova prioridade. A partir de então, a cooperação Sul-Sul17 foi intensificada entre China e África (LOOY, 2006).

Ao analisarmos as passagens históricas apresentadas, observamos que o relacionamento sino-africano, que se sucedeu na segunda metade do século XX, não foi de grande intensidade, em que pese ter sido pautado no apoio recíproco. Nesse sentido, ao longo desse período, avultou de importância o suporte político mútuo entre a RPC e os países do

---

13 Reunião de 29 Estados asiáticos e africanos que teve como objetivo promover as relações econômicas e culturais entre os dois continentes e, igualmente, discutir a posição hegemônica das potências ocidentais. (LOOY, 2006).

14 Nome oficial do Estado conhecido como Taiwan.

15 Órgão da Organização das Nações Unidas (ONU) responsável pela paz e segurança internacionais. Formado por cinco membros permanentes – EUA, Rússia, RU, França e RPC – e dez não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral para um mandato de dois anos (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, [20-?]).

16 Em 4 de junho de 1989, protestos contra o governo comunista de Deng Xiaoping (1904-1997) foram violentamente reprimidos pelas Forças Armadas (FA) chinesas na Praça da Paz Celestial. Tal fato repercutiu internacionalmente de forma negativa, a ponto de reduzir substancialmente a entrada de capital e de indústrias estrangeiras na China (BLAINEY, 2010).

17 Termo utilizado para indicar a colaboração mútua entre os países subdesenvolvidos, visto que eles, em sua maioria, estão localizados no Hemisfério Sul. Dentro desse conceito, a China, considerado o maior país subdesenvolvido do mundo, propôs-se a ajudar os demais no caminho para o desenvolvimento (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013).

continente africano, marcado, sobretudo, nos princípios da "Coexistência Pacífica" estabelecidos na Conferência de Banduang.

## 3.2 A parceria estratégica contemporânea entre china e áfrica

Nesta seção, apresentaremos uma contextualização das relações entre a RPC e o continente africano na contemporaneidade, com o intuito de identificarmos em que conjuntura está inserida a política externa do país em Angola. No início do século XXI, o extraordinário crescimento econômico chinês, constatado pela elevação do seu Produto Interno Bruto (PIB) (GRAF. 1, ANEXO A), alterou sua política externa, tornando-se a base para sua ascensão à grande potência mundial. Assim sendo, Mendes (2010) entende que a RPC passou a apoiar tal política em duas bases: evitar o reconhecimento internacional de Taiwan como Estado soberano e assegurar o acesso aos recursos energéticos que possibilitam o desenvolvimento do país.

Tendo em vista esse cenário, Kaplan (2013) afirma que a China começou a construir relações em lugares remotos que pudessem oferecer os recursos necessários ao seu crescimento, tal qual o fez em partes da África Subsaariana, rica em petróleo e minerais. Ainda, classificou a RPC como uma potência hiper-realista, por considerar que ela se voltou para o exterior em razão da necessidade de sobrevivência e de expansão econômica, interesses nacionais vitais.

Outro aspecto relevante, é que a política exterior chinesa se apresentou dissociada de qualquer ideologia ou sistema de governo que intencionasse difundir e, tampouco, importou-se com o tipo de regime com que se relacionava. Tudo o que a China precisava no país anfitrião era estabilidade (KAPLAN, 2013). Ademais, o seu apoio ao desenvolvimento dos países era incondicional, isto é, não impunha o atendimento a normas de boa governança ou o respeito aos direitos humanos. Tais princípios de atuação chinesa passaram a ser denominados de "Consenso de Pequim"[18] (MENDES, 2010).

No entanto, a expansão do interesse estratégico chinês na África não se resumiu somente à sua necessidade de acesso a fontes de petróleo e demais recursos naturais. Da mesma forma, havia a vontade de vincular o mercado consumidor africano, em ascensão, às suas dinâmicas de investimento e comércio, assim como o interesse político de ampliar a proje-

[18] O "Consenso de Pequim" defende um modelo que contraria a ideia de liberalização política ou reformas econômicas como condições fundamentais para o desenvolvimento de longo prazo. Desse modo, o desenvolvimento é estimulado por meio do comércio e investimento em infraestruturas e instituições sociais (MENDES, 2010).

ção diplomática do país em órgãos multilaterais no sistema internacional (ALVES, J., 2015). Com relação a tal projeção, Pautasso (2016) destaca o ingresso da RPC na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001 e o seu maior protagonismo junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI) no início do século XXI.

Em virtude do que foi mencionado, conseguimos constatar como a China passou a se inserir na cooperação Sul-Sul neste século. De maneira geral, Pequim buscou atingir seus objetivos de maneira pragmática em relações revestidas de uma aparência mutuamente benéfica. Dessa forma, converteu-se em uma alternativa de parceria, à primeira vista, interessante aos países africanos, na medida em que colaborava em termos econômicos e políticos com eles, sem interferir em suas soberanias.

É nesse contexto que, no ano 2000, foi criado o *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC)[19], com a participação de 45 países africanos. O FOCAC foi considerado um marco de renovação da aliança estratégica Sul-Sul e se fundamentou na confiança recíproca, na igualdade política, no intercâmbio cultural e na cooperação econômica *win-win*[20]. Essa cooperação levou a um incremento substancial do comércio bilateral sino-africano (GRAF. 2, ANEXO B), tendo a China se tornado o maior parceiro comercial da África em 2009, bem como ao aumento do volume de investimentos e de recursos de ajuda por parte da RPC (LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013; PAUTASSO, 2016).

Já na segunda década do século XXI, de acordo com Delage (2017), a chegada ao poder de Xi Jinping (1953-), em 2013, levou a uma nova transformação da política externa chinesa, que passou a buscar a paridade nas relações com os EUA. Como consequência, no mesmo ano, o presidente chinês anunciou a *Belt and Road Initiative* (BRI)[21] (FIG. 1, ANEXO C), um ambicioso projeto chinês para alavancar sua inserção internacional:

> [...] a Nova Rota da Seda busca os seguintes elementos da cooperação: a coordenação das políticas, a conectividade das instalações, o comércio desimpedido, a integração financeira e o intercâmbio de pessoas. Para tanto, os objetivos são alinhar e coordenar as estratégias de desenvolvimento desses países; criar demandas e oportunidades de emprego; promover confiança, paz e prosperidade. O plano deixa claro a disposição do governo chinês em arcar com mais

[19] O Fórum de Cooperação China-África tem o propósito de estimular a cooperação sino-africana e a construção de uma nova ordem política e econômica internacional. É realizado a cada três anos, tendo se transformado na principal plataforma para o diálogo e a coordenação China-África no século XXI (LOOY, 2006; LOPES; NASCIMENTO; VADELL, 2013).

[20] Conhecida também como "ganha-ganha". Expressão utilizada para indicar um relacionamento econômico onde ambos os lados obtêm vantagens.

[21] Inicialmente denominada de *One Belt, One Road* (OBOR). Também chamada, atualmente, de estratégia da Nova Rota da Seda, em alusão à rota utilizada na antiguidade no comércio de seda entre o Oriente e a Europa (DELAGE, 2017).

> responsabilidades e obrigações dentro das suas possibilidades e de promover os Cinco Princípios de Coexistência Pacífica. Segundo o documento, há (*sic*) Nova Rota subdivide-se no Cinturão Econômico ligando a China-Ásia Central-Rússia-Europa (Báltico); e a Rota Marítima, projetada para ir da costa da China para a Europa através do Mar do Sul da China e do Oceano Índico em uma rota, e da costa da China através do Mar do Sul da China para o Pacífico Sul na outra (PAUTASSO, 2016, p. 127).

Em vista dos argumentos apresentados, é possível percebemos que a política internacional chinesa interfere atualmente de duas maneiras principais no continente africano. A primeira, direta e específica, por meio dos FOCAC realizados trienalmente. A segunda, de forma mais ampla e indireta, com o continente africano inserido na BRI. No que tange a essa iniciativa, verificamos que, em virtude de seus posicionamentos geográficos, o Quênia, a Somália, o Djibuti e o Egito exercem papéis relevantes para a rota marítima da estratégia.

Cabe ressaltarmos, antes de concluirmos essa seção, que a política externa da RPC na África também apresentou consequências negativas. De acordo com Mendes (2010), ampla parcela dos benefícios resultantes do envolvimento chinês não foram para a camada mais pobre da população, mas sim para as elites. Tal situação foi decorrente do alto índice de corrupção nos países africanos e do fato de que os chineses levaram sua própria mão de obra e penetraram no mercado local com produtos mais baratos, o que acarretou a falência de inúmeras fábricas e o aumento do desemprego. Tull (2006) vai mais além, ao afirmar que as que as relações econômicas entre a China e a África eram amplamente desequilibradas e tendiam a reproduzir a relação assimétrica do Ocidente com a África.

Dado o exposto, podemos concluir que a dita postura pragmática, guiada por uma cooperação econômica *win-win*, não foi tão benéfica assim para os países africanos. O que se constata é que as políticas externas chinesas se utilizaram de seu poderio econômico, a fim de buscar influenciar outros países e órgãos internacionais. Nesse sentido, a África se tornou uma região geopoliticamente estratégica para a consecução desse objetivo, por conta do seu grande mercado consumidor e por se apresentar como uma nova fonte de recursos naturais, mormente o petróleo. Desta feita, ao finalizarmos o presente capítulo, conseguimos constatar por que e como o relacionamento sino-africano evoluiu do simples apoio político mútuo à parceria estratégica.

## 4 AS RELAÇÕES ENTRE CHINA E ANGOLA NO SÉCULO XXI

O início do século XXI foi marcado por profundas transformações na forma como a RPC atuava na República de Angola. A nação asiática, como já vimos, apresentava um crescimento econômico surpreendente, que in-

centivou a mudança de sua política externa. Por sua vez, o país africano emergia de um longo período de conflitos internos, que havia se estendido por mais de três décadas. No capítulo que ora iniciamos, passaremos a expor como a política externa chinesa atuou em Angola, especificamente, no período compreendido entre os anos de 2002 e 2017. Para atingir tal propósito, tomaremos como base a visão geral do relacionamento China-África exposta no capítulo anterior.

Dessa forma, estruturamos este capítulo em quatro seções. Na primeira, abordaremos os antecedentes históricos que consideramos mais relevantes no relacionamento sino-angolano, a partir do início dos seus movimentos de independência no século XX. Já a segunda seção destinar-se-á a apresentar como se deu a transformação da relação entre ambos os países no início deste século. Na terceira seção, exporemos os principais aspectos da cooperação econômica, versando sobre a significância do papel do petróleo angolano e dos investimentos de capital chineses na relação bilateral entre os dois países. Por fim, na quarta seção, será destacada a influência da expansão cultural chinesa em Angola.

## 4.1 Antecedentes históricos

O estudo da história nos ajuda a compreender de melhor forma os fatos que ocorrem no presente. Com esse intuito, apresentaremos, nesta seção, um prelúdio às relações sino-angolanas, a partir da década de 1960. O envolvimento da RPC com Angola remonta à Guerra de Independência do país africano (1966-1975), na qual a China apoiou, com armamento e treinamento militar, os três principais movimentos de libertação angolanos: o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA) (CAMPOS; VINES 2008).

Os embates entre esses grupos e o governo português duraram nove longos anos, até que, em novembro de 1975, o MPLA usurpou o poder, com o apoio da ex-URSS, declarando Angola independente. Dessa maneira, a China, que à época buscava se dissociar do comunismo soviético, percebeu que sua política externa de auxílio aos três movimentos rivais havia fracassado, acarretando o seu não reconhecimento à independência angolana (CAMPOS; VINES 2008).

Todavia, logo após sua libertação, o povo angolano se viu envolto em mais um conflito com a eclosão da Guerra Civil Angolana (1975-2002) entre o MPLA e a UNITA. O primeiro movimento continuou sendo fortemente apoiado pelo governo da ex-URSS e, também, por Cuba. Já o segundo recebeu auxílio principalmente dos EUA, África do Sul e da própria China. A guerra civil durou quase três décadas, alternando momentos de tensão e calmaria, até que Jonas Savimbi (1934-2002), líder da UNITA, foi morto, possibilitando que fosse firmado um acordo de trégua que, juntamen-

te, concedeu anistia aos membros do movimento derrotado (ROTBERG, 2008).

Nesse ínterim, em 1983, Pequim já havia reconhecido a independência de Angola e estabelecido relações diplomáticas com Luanda. Como resultado, ambos os países assinaram o primeiro acordo comercial em 1984 e uma comissão conjunta de economia e comércio foi criada em 1988, embora sua primeira reunião só tenha sido realizada em 1999 (CAMPOS; VINES 2008).

Apesar disso, no início dos anos 1990, houve acusações de que o governo chinês fornecia armas à UNITA, o que era negado por Pequim. Em que pese esse fato, no decorrer de tal década, as relações entre China e Angola passaram a prosperar gradualmente, tendo o país africano se tornado o segundo maior parceiro comercial chinês no continente, principalmente por causa da cooperação em defesa (CAMPOS; VINES 2008).

A partir do exposto, podemos constatar que o envolvimento chinês em Angola, na segunda metade do século XX, foi instigado sobremaneira por questões internas do país africano, que passou grande parte desse período em conflitos. Consequentemente, Pequim pautou seu relacionamento com Luanda, basicamente, no fornecimento de treinamento, de armas e de equipamentos militares.

## 4.2 A transformação das relações sino-angolanas

Nesta seção, buscaremos analisar quais acontecimentos marcaram a transformação das relações entre China e Angola. Após o fim do conflito angolano em 2002, as relações bilaterais entre os dois países mudaram rapidamente da assistência à base de segurança e defesa para a colaboração econômica, com um foco particular na reconstrução e desenvolvimento de Angola e no fornecimento de petróleo à RPC (CORKIN, 2011).

Rotberg (2008) salienta que, logo após o término da guerra civil, o governo angolano iniciou tratativas com o FMI visando ao empréstimo de capital, a fim de que pudesse investir na infraestrutura do país que havia sido destruída. Entretanto, o FMI condicionou a concessão do financiamento à realização, por Angola, de uma série de reformas de transparência e estabilização econômica. Os angolanos consideraram tais condições uma interferência externa ultrajante, todavia, até aquele momento, não possuíam outra alternativa.

Contudo, em março de 2004, Angola interrompeu as negociações com o FMI ao firmar um acordo com a RPC, que garantiu ao país africano uma linha de crédito de US$ 2 bilhões concedida pelo *Export-Import Bank of China*[22] (TAB. 1, ANEXO D). Esse acordo passou a ser considerado como

[22] Igualmente chamado de China *Eximbank*, ou Banco de Exportação e Importação da China. Passaremos a utilizar nesse trabalho simplesmente o termo *Eximbank*. Foi um

um paradigma da cooperação Sul-Sul, tendo em vista que não foram impostas ao país africano quaisquer condições degradantes. Formalmente, a única exigência chinesa foi o pedido à Angola para não reconhecer Taiwan como Estado independente, de acordo com a política de "uma só China"[23] (ALVES, D., 2007). Além disso, Corkin (2011) afirma que tais empréstimos foram concedidos em termos generosos em comparação aos oferecidos pelos bancos europeus e estadunidenses, com taxas de juros acrescidas de 1,5% sobre a *London Inter-bank Offered Rate* (LIBOR)[24].

Nesse contexto, o *Eximbank* passou a ser um instrumento crucial para a expansão da colaboração econômica entre os dois países. Para exemplificar, somente entre os anos de 2004 e 2010, o banco chinês concedeu cerca de US$ 10,5 bilhões em financiamentos ao governo angolano. Cabe ressaltar que os termos de tais empréstimos prescreviam que pelo menos 70% das empresas contratadas para realização dos projetos subsidiados fossem chinesas. Essas empresas eram pagas diretamente pelo *Eximbank*, que descontava o valor emprestado das compras de petróleo angolano feitas pelo governo chinês (CORKIN, 2011).

Isso posto, podemos constatar que a mudança da política externa chinesa em relação à Angola, no início do século XXI, desde o começo seguiu os preceitos do "Consenso de Pequim", especialmente no que diz respeito ao investimento na melhoria da infraestrutura angolana. Nesse sentido, a necessidade de capital para investimento por parte de Angola e a demanda chinesa por petróleo se constituíram nos pilares da intensificação dos laços sino- angolanos no período mencionado.

Sem embargo, novamente percebemos que Pequim utilizou a narrativa de uma cooperação *win-win*, sem exigências formais aviltantes, ao passo que em realidade se fez valer de sua pretensa ajuda econômica para atender ainda mais os seus interesses. Isso ocorreu quando o governo chinês, ao mesmo tempo em que concedeu linhas de crédito a Luanda, atrelou seu pagamento ao fornecimento de petróleo. Da mesma forma, verificamos tal situação, quando o *Eximbank* estabeleceu que os financiamentos concedidos para investimentos na infraestrutura angolana deveriam ser aplicados, preponderantemente, em empresas chinesas.

---

dos três bancos de investimento chineses criados em 1994. Os demais foram o Banco de Desenvolvimento da China e o Banco de Desenvolvimento Agrícola da China. Tanto o *Eximbank*, quanto o Banco de Desenvolvimento da China foram instrumentos- chave na política econômica externa chinesa e na cooperação com a África. O *Eximbank* forneceu financiamentos e empréstimos para desenvolvimento de infraestrutura em grande parte dos países africanos (CORKIN, 2011).

[23] Também conhecida como política da "China Única", na qual a RPC considera que Tibete, Taiwan e as ilhas nos mares do Sul da China fazem parte do país (MINGST; ARREGUÍN-TOFT, 2014).

[24] Taxa de juros referencial para financiamentos internacionais (CORKIN, 2011).

## 4.3 A cooperação econômica entre china e angola

Na seção anterior, evidenciamos que a transformação da relação entre China e Angola, no início deste século, ocorreu em consequência de interesses financeiros e comerciais de ambos os lados. De ora em diante, abordaremos com mais detalhes como se sucedeu a cooperação econômica entre os dois países após essa modificação de relacionamento.

O crescimento econômico chinês no final do século XX, como mencionado, impulsionou o país a buscar expandir sua influência política e econômica, alterando sua política externa. No que se refere especificamente à Angola, esse movimento começou, indiretamente, no ano 2000 com a participação do país no FOCAC. Não obstante, em 2003, a RPC tomou a iniciativa de criação do Fórum para a Cooperação Econômica e Comercial entre a China e os Países de Língua Portuguesa (Fórum de Macau)[25], com a finalidade de expandir sua penetração no mercado lusófono, o qual inclui Angola. (ALVES, D., 2007).

Todas essas ações contribuíram para que o comércio bilateral entre os dois países crescesse em ritmo acelerado. Segundo Ke (2016), em 2007, Angola transformou-se no maior parceiro comercial africano da China. Os asiáticos adquiriram, desde então, cerca de metade das exportações angolanas, tendo o volume de importações chinesas aumentado mais de dez vezes entre 2003 e 2014. Nesse diapasão, a participação das importações chinesas sobre as exportações de petróleo bruto por Angola, de 2000 a 2016, também cresceu (GRAF. 3, ANEXO E).

Dessa forma, podemos verificar que o recrudescimento do interesse chinês em Angola, não por acaso, inseriu-se dentro de uma política internacional mais abrangente que contemplou a entrada de Pequim na OMC e a criação do FOCAC e do Fórum da Macau. Essa política surtiu efeitos positivos, ao passo que efetivamente incrementou as relações comerciais bilaterais entre Pequim e Luanda. Na próxima seção, procuraremos entender os fatores que incentivaram tal crescimento.

### 4.3.1 O petróleo angolano

Desde o século passado, o petróleo já era fundamental para a economia angolana, representando cerca de 50% do PIB e mais de 90% das exportações do país. Em 2003, logo após a guerra civil, Angola possuía

[25] O Fórum de Macau é organizado pelo Ministério do Comércio da China, com a colaboração do Governo da Região Administrativa Especial de Macau e em coordenação com Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Está permanentemente sediado em Macau e realiza, a cada três anos, uma Conferência Ministerial (SECRETARIADO PERMANENTE DO FÓRUM PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E COMERCIAL ENTRE A CHINA E OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA, 2020).

a segunda maior reserva e era o segundo maior produtor de petróleo da África Subsaariana, atrás apenas da Nigéria, de acordo com D. Alves. (2007) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2012).

Tais fatos também revelam o quão significativo era o papel angolano no mercado mundial de petróleo. Além disso, duas outras circunstâncias são interessantes de termos em conta. Uma delas é que, ao contrário do que ocorria na maioria dos países, existia a estimativa de que as reservas de petróleo angolanas continuassem a aumentar nos anos seguintes, o que de fato ocorreu (GRAF. 4, ANEXO F). A outra é que o petróleo produzido no país é do tipo leve, cujo refino é mais barato (ROTBERG, 2008).

Essas condições já haviam atraído muitas das maiores empresas multinacionais de petróleo do mundo, tais como a Exxon Mobil, a Total e a Chevron, que, por isso, guardavam boas relações com o governo de José Eduardo dos Santos (1942-), presidente angolano de 1979 a 2017. Não foi diferente com a *China Petrochemical Corporation* (SINOPEC), que ingressou no mercado de petróleo angolano, em 2004, com a compra de uma participação de 50% na exploração de um bloco de petróleo (ROTBERG, 2008).

Vale ressaltarmos que essa transação foi considerada bastante controversa, já que a Shell, ex-proprietária da participação, meses antes havia proposto vender sua parte para a *Oil and Natural Gas Corporation* (ONGC) *Videsh*. No entanto, o governo angolano exerceu sua preferência e vendeu a concessão ao consórcio *Sinopec-Sonangol International* (SSI), formado pela SINOPEC e pela Sociedade Nacional de Combustíveis de Angola (SONANGOL)[26]. Coincidentemente, ou não, a compra da participação pela SSI ocorreu próximo à assinatura da linha de crédito de US$ 2 bilhões concedida pelo *Eximbank* à Angola (CORKIN, 2011).

Contudo, o fato é que, embora a SINOPEC tenha adquirido, nos dois anos que se seguiram, mais três blocos de petróleo em Angola, as empresas chinesas não possuíam a tecnologia para explorar os referidos blocos no Golfo da Guiné. Por isso, e pela dificuldade de competir com as demais empresas estrangeiras há tempos instaladas no país, deixaram de realizar esse tipo de investimento a partir de 2006 (ROTBERG, 2008). Nesse mesmo ano, em que pese tal dificuldade, Angola se tornou o maior fornecedor mundial de petróleo à RPC, ultrapassando, pela primeira vez, a Arábia Saudita. Todavia, os dois países se alternaram como principais exportadores de petróleo à China até 2017 (ALVES, D., 2007; THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY, [2018?]).

Analisando os dados apresentados, podemos referendar que um dos grandes motivos para a aproximação sínica com Angola foi o elevado potencial de fornecimento de petróleo que o país possuía. Aliado a isso, acrescentamos a já mencionada necessidade chinesa de diversificar suas

[26] Companhia estatal de petróleo angolana (ROTBERG, 2008).

fontes deste valioso recurso, com o intuito de manter o seu crescimento econômico. Por tudo isso, embora as empresas petrolíferas chinesas não tenham conseguido uma maior participação no setor dentro de Angola, a RPC conseguiu incrementar suas importações de petróleo provenientes do país africano, garantindo, assim, o que para ela é mais importante: o acesso a tal recurso.

### 4.3.2 Os investimentos chineses

O financiamento concedido pelo *Eximbank*, em 2004, foi seguido de outros de valores similares, os quais foram investidos nas áreas de educação, saúde, transporte, saneamento básico, energia elétrica, telecomunicações, agricultura e pesca. As duas primeiras possuíam certa prioridade, o que levou à construção de hospitais e escolas por todo o país. Todavia, em uma país arrasado por uma guerra civil, todos os setores careciam de atenção (CAMPOS; VINES 2008).

Um desses setores era o de transporte, em que os investimentos permitiram a restauração da rodovia Luanda-Lobito e o início da construção de um novo aeroporto internacional em Luanda, em 2005, que, entretanto, não havia sido concluído até o fim de 2017. Além disso, as linhas de crédito chinesas foram utilizadas na reabilitação do setor ferroviário angolano, destruído durante a guerra civil (CAMPOS; VINES 2008).

Assim sendo, a RPC apoiou a reconstrução da linha férrea de Benguela[27], que se iniciou em 2006 e foi concluída em 2013[28]. A ferrovia de Benguela é o componente principal do corredor multimodal de Lobito, que é visto como um grande corredor de desenvolvimento do sul da África, e compreende também estradas, aeroportos e portos. Nesse sentido, igualmente, os chineses contribuíram para a modernização e expansão do porto de Lobito, que passou a contar com um terminal de contêineres, um de minérios e um de petróleo (DUARTE; SANTOS; TJØNNELAND, 2014).

A relevância do corredor modal de Lobito para a China transcendia a concessão de financiamentos e a utilização de empresas do país para sua construção. Desse modo, de acordo com Breuer (2017), em 2017, os chineses manifestaram a intenção de revitalizar a ferrovia que liga a Tanzânia a Zâmbia[29], o que permitiria, também, sua ligação ao porto de Lobito

[27] Principal ferrovia de Angola, com mais de 1.300 km de extensão. Liga o porto de Lobito, na costa oeste do país, à fronteira com o Congo, região rica em minérios (FIG. 2, ANEXO G) (DUARTE; SANTOS; TJØNNELAND, 2014).

[28] Todavia, entrou em operação somente em 2015 (BREUER, 2017).

[29] Conhecida também como TanZam (BREUER, 2017). No presente trabalho, passaremos a adotar essa nomenclatura para nos referir a essa ferrovia.

pelo sul do Congo, o que poderia se constituir em um "segundo cinturão" da BRI (FIG. 3, ANEXO H).

Em face do exposto, podemos concluir que os altos valores de linhas de crédito concedidas pela China foram fundamentais para a reconstrução da infraestrutura angolana no pós-guerra civil, permitindo o estabelecimento do poder econômico chinês em um território onde antes o país não tinha influência. Outrossim, a possibilidade de interligação da ferrovia de Benguela com a TanZam permitirá uma maior integração das costas oeste e leste da região austral do continente africano. Sendo assim, a interligação das duas ferrovias representará um marco importante para inserção de Angola na iniciativa estratégica da Nova Rota da Seda.

No entanto, nem todos os investimentos chineses foram exitosos. Em 2006, embora já fosse um grande produtor de petróleo, Angola possuía uma capacidade de refino baixíssima, o que levou o governo do país a negociar com a SINOPEC uma parceria para a construção de uma refinaria em Lobito. Porém, o acordo não avançou, em virtude de a SINOPEC exigir que os derivados de petróleo fossem exportados para a China, enquanto os angolanos desejavam que o fossem para os demais países africanos (ROTBERG, 2008).

Por outro lado, segundo Corkin (2011), para proteger sua soberania, o governo angolano não assentiu nenhum tratamento preferencial à China, fosse como parceiro comercial ou de investimento. Tal fato possibilitou que outros países, como Espanha, Canadá e o próprio Brasil, também concedessem linhas de crédito, na tentativa de que suas empresas e produtos pudessem competir com os chineses no mercado angolano.

Isso posto, ainda que Angola tenha sido cautelosa em não deixar a China dominar a sua economia, constatamos que os financiamentos concedidos pelo *Eximbank* foram essenciais para a reconstrução do país africano. É de se notar que, ao investir em Angola, a RPC empregou uma política que visou sobretudo ao atendimento de seus interesses econômicos, o que nos afasta da interpretação de que tenha sido puramente altruística. Independente disso, tais investimentos não deixam de ser valorosos para os angolanos, conforme já expusemos.

Por tudo que foi apresentado nessa seção, concluímos que o crescimento da cooperação econômica sino-angolana, observado após a guerra civil do país africano, foi norteado essencialmente por uma política bilateral que condicionava os investimentos chineses na reconstrução de Angola ao fornecimento de petróleo à China.

## 4.4 A influência da cultura sínica em angola

Nesta seção, analisaremos como o avanço da cooperação econômica entre China e Angola impactou no relacionamento cultural sino-angolano. Ademais, procuraremos abordar de que maneira a RPC atuou para

incrementar essa relação e qual era a percepção do povo angolano sobre a cultura chinesa. Para isso, nos valeremos, também, de uma pesquisa realizada com indivíduos angolanos pelo pesquisador You Ke[30].

Como anteriormente mencionado nesse trabalho, as linhas de crédito concedidas pela China atrelavam a execução do projeto de reconstrução do país, em grande parte, a empresas sínicas. De acordo com Rotberg (2008), como no restante da África, tais empresas empregavam prioritariamente mão de obra chinesa, tanto para cargos gerenciais, quanto para trabalhos não qualificados, o que fez com que houvesse um acréscimo significativo do número de chineses em Angola[31].

Os argumentos chineses para a contratação massiva de seus próprios nacionais eram que, dessa forma, poderiam garantir o controle de qualidade e que a produtividade não seria afetada por problemas de comunicação. Todavia, tal prática privava a população angolana de alcançar novos empregos e oportunidades, além de não possibilitar a transferência de conhecimento para Angola (ROTBERG, 2008).

Ademais, esses trabalhadores chineses viviam em locais isolados e pouco se relacionavam com a comunidade angolana. Tal distanciamento era justificado pela diferença linguística e cultural entre os dois povos, que prejudicava o entendimento mútuo e provocava

choques culturais. As condições de segurança e higiene precárias, em Angola, igualmente contribuíram para esse isolamento (KE, 2016).

Além disso, outros fatores levaram à uma certa animosidade da população local em relação aos chineses. Podemos citar a migração ilegal, a prática de corrupção por empresas sínicas e o fato de que companhias estrangeiras das demais nacionalidades não só utilizavam mão de obra local, como também promoviam programas assistenciais em outras áreas, tais quais saúde e educação (KE, 2016; ROTBERG, 2008).

Dessa forma, percebemos que o comportamento das empresas chinesas, bem como a falta de interesse de seus nacionais em se integrarem à cultura de seu país anfitrião prejudicaram a expansão do prestígio chinês em Angola. Nesse contexto, ao analisarmos o gráfico que lista os principais obstáculos para o melhor entendimento da cultura chinesa pelos angolanos (GRAF. 5, ANEXO I), verificamos que o idioma e problemas de identificação com a ideologia e o modo de pensar chineses, ainda em 2016, se constituíam nos maiores entraves para a integração dos dois povos, de acordo com os africanos.

---

30 Mestrando em Cultura e Comunicação da Universidade de Lisboa no ano de 2016. Não foram encontrados dados relativos a seus anos de nascimento e morte.

31 Segundo o presidente da Câmara do Comércio Angola-China (CCAC), no ano de 1999, contabilizando os diplomatas, havia apenas 22 chineses em Angola (HAIFANG, 2012 *apud* KE, 2016). No ano de 2014, esse número já chegava aos 260.000, que trabalhavam, em sua maioria, em empresas chinesas de construção civil (KEXIANG, 2015).

Conscientes dessa situação, líderes de ambos os países haviam procurado estabelecer políticas conjuntas que visaram a fomentar a maior integração entre as duas culturas. Em 2008, os dois governos firmaram um acordo que definia a cooperação cultural sino- angolana. Com base nisso, nos anos que se seguiram, foram realizadas diversas atividades culturais entre China e Angola, divulgada a Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parcerias Estratégicas[32] em 2010, e inaugurado o primeiro Instituto Confúcio[33] em Angola no ano de 2015 (KE, 2016).

Essas iniciativas contribuíram para que a presença chinesa não apresentasse somente aspectos negativos. Ke (2016) aponta que os africanos passaram a se interessar por diversos aspectos culturais do país asiático, tais como a medicina tradicional chinesa e a culinária (GRAF. 6 e 7, ANEXOS J e K). Ainda, constatamos que a maior parte da amostra inquirida considerou que a presença chinesa no desenvolvimento de Angola foi mutuamente vantajosa (GRAF. 8, ANEXO L).

Sendo assim, verificamos que as políticas de integração entre os dois países colaboraram para a melhoria do relacionamento cultural recíproco. No entanto, cabe-nos ressaltar que, de uma forma geral, a influência cultural chinesa em Angola se deu de forma incipiente, carecendo ainda de uma maior vontade dos imigrantes chineses de se incorporarem a sociedade angolana. Nesse sentido, verificamos que aspectos culturais relevantes do povo chinês, tais quais sua ideologia e forma de pensar, bem como seus costumes e tradições, ainda são de difícil compreensão para os angolanos.

Portanto, com base nos argumentos expostos nesse capítulo, podemos perceber que a cooperação econômica exerceu maior preponderância do que a cooperação cultural nas relações bilaterais, em razão, essencialmente, desse relacionamento ser baseado no benefício econômico mútuo.

## 5 A POLÍTICA CHINESA EM ANGOLA E A TEORIA DE MORGENTHAU

No capítulo dois, descrevemos as formas de política internacional que os Estados utilizam no jogo de disputa de poder com os demais países, sob o prisma de Hans Morgenthau. Já nos capítulos três e quatro, expusemos como o extraordinário crescimento econômico chinês levou à alteração da política externa da China na África, no século XXI, e demos ênfase

[32] A Declaração marcou uma nova etapa das relações sino-angolanas, não somente focada na cooperação econômica, mas também no incremento do intercâmbio cultural (KE, 2016).

[33] Instituto chinês que desempenha a função de ensinar a língua e a cultura chinesa em diversos países ao redor do globo (KE, 2016).

à sua relação com a República de Angola. No capítulo ora iniciado, realizaremos uma comparação entre os aspectos mencionados referentes à teoria realista de Morgenthau e à política externa chinesa em Angola, de modo a concluirmos sobre a existência, ou não, de aderência entre esse modelo teórico e as políticas da RPC.

Dessa forma, discorreremos sobre essa confrontação em quatro seções. Na primeira, analisaremos a mudança da política externa da China na transição para o atual centenário. Na segunda seção, observaremos os impactos que essa política trouxe à reputação do país asiático. Já na terceira seção, verificaremos se a maneira e o porquê de a China ter se aproximado de Angola têm correlação com a teoria de Morgenthau. E, por fim, na quarta seção, procuraremos identificar se a expansão da cultura chinesa em Angola contribuiu para o incremento do seu controle sobre o país africano.

## 5.1 A transformação da política externa chinesa

Analisaremos, a partir de agora, se o poder político chinês passou a ser utilizado para atingir os objetivos do país, ao mesmo tempo em que identificaremos quais seriam esses objetivos, de acordo com a teoria de Morgenthau. O relacionamento da RPC com a África, na segunda metade do século XX, foi marcado por alternâncias de interesse chinês, que ora se aproximava, ora se afastava dos países do continente. Em que pese essa falta de constância e intensidade, tal relacionamento centrou-se no apoio político recíproco entre as duas regiões.

Especificamente em Angola, essa relação se iniciou mais tardiamente, na década de 1960, com o apoio chinês aos movimentos de libertação angolanos, tendo se interrompido com a chegada do MPLA ao poder. Após a retomada das ligações diplomáticas, em 1983, até o final da Guerra Civil angolana, em 2002, as relações se deram da mesma forma que no período inicial, ou seja, focadas basicamente no fornecimento de treinamento e equipamentos militares.

Dessa forma, tanto na África quanto em Angola, não observamos que a RPC tenha atuado politicamente, no século passado, com o propósito de alterar sua capacidade de domínio em relação a essas regiões, conforme os preceitos de Morgenthau. Os objetivos políticos chineses se restringiram, naquele momento, à sua busca de reconhecimento internacional como Estado legítimo.

No entanto, o notável crescimento econômico chinês, que teve início na transição dos séculos, foi o estopim para a transformação de tais objetivos políticos. Assim, as necessidades de obtenção de recursos naturais e de expansão do seu mercado consumidor impulsionaram a mudança da política internacional chinesa.

Isso posto, avaliamos que à RPC, à medida que adquiriu poderio econômico, buscou, de forma natural, amplificar seu poder de influência para fora de seus limites e entornos estratégicos, com o propósito de suprir suas necessidades. Dessa maneira, ao se expandir pela África e por Angola, locais onde tradicionalmente os EUA e a Europa exerciam grande influência, passou a ameaçar substancialmente o *status quo*.

Sendo assim, observamos que os objetivos da referida expansão chinesa se enquadram na política de império mundial, segundo a conceituação de Morgenthau. Contudo, diverge ligeiramente dos principais exemplos dados pelo autor, nos quais essa política se utiliza normalmente da conquista militar para esse fim, ao ter pretendido dominar os países pelo controle econômico.

Não obstante, a RPC passou a utilizar seu poder econômico emergente, com o intuito de aumentar sua projeção e influência internacional. Dessarte, Angola converteu-se em dos principais modelos de parceria chinesa na África, tendo em vista que o país asiático pautou essa relação na força dos preceitos do "Consenso de Pequim".

Cabe-nos ressaltar, como já vimos, que a cooperação *win-win* em Angola contribuiu não só para a China assegurar seu fornecimento de petróleo, como também para se inserir dentro da economia do país. Os pesados investimentos chineses na reestruturação angolana, conjugados com a utilização massiva de mão de obra e de empresas chinesas, foram fundamentais para o incremento de seu grau de influência na nação angolana.

Dado o exposto, podemos constatar que a força econômica chinesa permitiu que o país modificasse positivamente seu grau de controle sobre Angola, dentro de uma política internacional mais ampla que, como verificamos, dá mostras de tencionar mudar a distribuição de poder global.

## 5.2 A reputação da China

Nesta seção, exporemos como a China se utilizou de sua política externa para incrementar e demonstrar sua reputação de poder e se tal fato guarda conformidade com os conceitos de nosso modelo teórico apresentado. A ampliação da projeção internacional sínica, gerada pelo seu desenvolvimento econômico, alterou do mesmo modo as políticas externas chinesas com relação aos órgãos internacionais, como o FMI e a OMC.

Da mesma forma, percebemos que muitos países se associaram à China por seu poderio econômico emergente, que passou a estar em consonância com seu poder político proporcionado em razão de ser um dos membros permanentes do CSNU. Ainda, a RPC demonstrou o seu poder de influência sobre outros países, como Angola, ao exigir, por exemplo, que eles fossem adeptos da política de "uma só China". Ademais, o fato de liderar o FOCAC e o Fórum de Macau corroboram essa afirmativa.

Sendo assim, podemos verificar que tais acontecimentos expressaram a elevação da reputação de poder da China perante Angola, de acordo com a conceituação da política de prestígio de Morgenthau. Nesse contexto, veremos, em continuação, que essa política foi empregada como uma ferramenta do imperialismo econômico, ao buscar igualar seu prestígio ao da potência hegemônica.

## 5.3 A China rumo a angola

Veremos, nesta seção, que estímulos levaram a China à República de Angola e como ocorreram as relações de poder entre os dois países, segundo a teoria de Morgenthau. A expansão dos interesses chineses no continente africano ocorreu pouco antes do término do longo período de conflitos em Angola. De um lado, tínhamos um país com uma economia em ascensão, porém necessitado de diversificar suas fontes de recursos naturais, de outro, havia um país com elevadas reservas de petróleo, mas pobre e arrasado pela guerra, e, por isso, carente de investimentos.

Isso nos leva a constatar que a aproximação entre os dois países, além de mutuamente vantajosa, constituiu-se em uma excelente oportunidade para a China procurar ampliar seu poder de influência em Angola. Tal fato se ajusta perfeitamente à teoria imperialista de Morgenthau no que tange aos seus estímulos, exemplificando aquele em que uma nação mais forte é encorajada a se expandir pela fraqueza de outros Estados.

Nesse sentido, observamos uma série de ações chinesas que intentaram, de forma direta ou indireta, ampliar o poder do país em Angola. A primeira foi sua assunção da liderança das nações subdesenvolvidas, apoiando-os economicamente e respeitando suas ideologias e sistemas de governo. Dessa forma, logrou, mesmo que veladamente, acrescer seu poder político nesses países, o que incluiu também Angola.

Ainda, o supramencionado protagonismo chinês no FOCAC e no Fórum de Macau, contribuiu para que a China se tornasse o maior parceiro comercial africano e, igualmente, angolano. Já a terceira, e mais direta forma, surgiu a partir do modelo de cooperação econômica estabelecido entre os dois países. Como já mencionado, tal modelo era calcado em necessidades econômicas mútuas, nas quais seus termos de troca se mostravam aparentemente vantajosos para ambos.

No entanto, em nossa análise, o fato da RPC ter vinculado a concessão dos financiamentos ao fornecimento de petróleo e à utilização de empresas chinesas na execução dos investimentos na reestruturação de Angola lhe favoreceu. Isso porque a China, além de ter conseguido garantir o suprimento de suas necessidades, internacionalizou suas empresas, ampliou o mercado de trabalho para os seus nacionais, aumentou seu mercado consumidor e obteve retornos financeiros pelo pagamento das linhas de crédito.

Mesmo os investimentos chineses na reestruturação do país guardaram, por vezes, interesses que não eram apenas angolanos. Como podemos verificar, a modernização do porto de Lobito e a reconstrução da linha férrea de Benguela favoreceram o comércio bilateral com a China. O mesmo deve ocorrer com a futura interligação com a TanZam, que ainda permitirá que Angola se insira na iniciativa estratégica, cada vez mais global, da Nova Rota da Seda.

Em que pese os fatos expostos, vimos que o governo angolano tentou resistir à influência crescente do país asiático em seu território, dificultando a maior participação de empresas chinesas no mercado de petróleo do país e não consentindo preferências comerciais à China. Contudo, apesar dessas últimas considerações, percebemos que, por meio de seu poder econômico, a China arquitetou uma forma de conduzir Angola à uma dependência econômica.

Dessa maneira, podemos verificar a aderência entre as ações chinesas e o conceito de imperialismo econômico delineado por Morgenthau, visto que de forma indireta e discreta Pequim ampliou seu poder em Luanda. Todavia, por ser um método de imperialismo menos eficaz e invasivo, em nossa análise, não obtiveram o domínio econômico pleno.

## 5.4 A China em busca de domínio

Nesta seção, teremos o propósito de analisar se a expansão da cultura chinesa em Angola contribuiu, ou não, para modificar as relações de poder entre os dois Estados, segundo os preceitos do imperialismo cultural de Morgenthau. O século XXI marcou um substancial aumento do número de imigrantes da China em Angola, em decorrência, mormente, da expansão de sua atividade econômica no país africano. Tal fato gerou um interesse do povo angolano na cultura sínica, porém em quantidade e qualidade abaixo do necessário para contribuir para o controle chinês.

Em verdade, a primazia da cooperação econômica sobre a cooperação cultural, bem como a pouca proatividade dos imigrantes chineses em se inserirem na comunidade angolana, dificultaram a redução dos conflitos culturais existentes e restringiram um maior incremento da influência cultural sínica em Angola.

Nesse contexto, é de grande importância ressaltarmos que a ideologia e formas de pensar chinesas são os aspectos culturais que menos interessaram aos angolanos. Desse modo, observamos que a China não conseguiu se valer eficazmente do poder de sua cultura para alterar sua relação do poder com Angola. Assim, não observamos que a RPC tenha se valido dos princípios de Morgenthau a respeito do imperialismo cultural.

No entanto, levando-se em consideração que a RPC vem adotando políticas que visam ao fomento de sua cultura em Angola, e, também, a análise realizada na seção anterior sobre o imperialismo econômico chi-

nês no país, percebemos que existiu uma intenção do governo asiático em reverter esse quadro. Dessa maneira, tais ações foram ao encontro do que concluímos, no segundo capítulo, ser uma política eficaz que visa à alteração das relações de poder entre as nações: a utilização de mais de um método de imperialismo.

Ao encerrarmos esse capítulo, concluímos que a política internacional chinesa em Angola, de 2002 a 2017, guarda bastante aderência com os preceitos da teoria realista de Hans Morgenthau, no que diz respeito ao uso dessa política na luta pelo poder. Assim, observamos que a China tencionou estabelecer um novo *status quo*, de uma maneira um pouco diferente da que propôs Morgenthau, ao formar alianças nas quais fosse o país dominante. Com esse intuito, valeu-se, sobretudo, de sua força econômica para alterar a seu favor a relação de poder com Angola. No entanto, percebeu que, por não ter dominado os corações e mentes do povo angolano, não logrou o controle completo.

Por fim, verificamos que, embora a teoria de Morgenthau tenha sido cunhada em um período no qual o embate militar prevalecia como modo de alteração do equilíbrio de poder entre os Estados, ela, hodiernamente, continua válida para nos ajudar a entender a política externa dos países.

# 6 CONCLUSÃO

No presente trabalho, buscamos identificar os pontos de aderência entre a teoria realista de Hans Morgenthau, a respeito das políticas internacionais utilizadas pelos Estados, e o relacionamento sino-angolano no século XXI. Por conseguinte, procuramos responder à questão proposta por esse estudo, a fim de evidenciar a política externa da RPC em Angola como parte de uma estratégia mais ampla que visa a alterar as relações de poder.

Após o capítulo de introdução, estruturamos o trabalho em mais outros quatro capítulos de desenvolvimento. No primeiro deles, discorremos sobre os pressupostos teóricos da política internacional, segundo Morgenthau. Nos dois capítulos seguintes, por sua vez, apresentamos o relacionamento da China com o continente africano e, especificamente, com a República de Angola. Por fim, no último capítulo de desenvolvimento, confrontamos a teoria mencionada com a política externa chinesa em Angola no século XXI.

Dessa forma, no capítulo dois, examinamos os aspectos relevantes da teoria realista de Morgenthau, sobre a política internacional dos Estados utilizada como forma de luta pelo poder. Para tal, foi necessário explicarmos, primeiramente, como o poder político serve como meio de uma nação alcançar seus objetivos. Sendo assim, constatamos que o poder político é um poder supremo e se define, basicamente, pelo controle de um grupo; ou, no caso de um Estado, pelo controle dos demais. Ressaltamos,

igualmente, que as políticas internacionais das nações devem, antes de tudo, procurar obter o domínio das ações e das mentes de outros países, com o intuito de atingir seus fins.

Ainda nesse capítulo, tratamos sobre as três políticas internacionais típicas empregadas pelos países, com a finalidade de que pudéssemos identificar, nos capítulos seguintes, características da política internacional da China que se enquadrassem em uma das conceituações apresentadas. Dessarte, analisamos inicialmente a política de *status quo* e concluímos que ela prevê a manutenção e o respeito à distribuição de poder existente que, no início do século XXI, ainda se concentrava nos EUA.

Ademais, observamos que há uma expressiva quantidade de Estados que podem encontrar estímulos para modificar esse *status quo,* adotando, dessa maneira, uma política imperialista, que pode ter a capacidade de se expandir mundialmente. Verificamos, ainda, que as nações se utilizam de ferramentas militares, econômicas e culturais para tentar alterar a relação de poder existente, e que as duas últimas, atualmente, são as mais eficazes, mormente se empregadas em conjunto.

No final do segundo capítulo, expusemos que a política de prestígio pode colaborar para o atingimento dos objetivos das políticas de imperialismo e de *status quo*. Igualmente, denotamos a interdependência entre essas três políticas.

No terceiro capítulo, analisamos o relacionamento sino-africano. Constatamos que, em razão do crescimento econômico chinês na transição dos centenários, o país asiático passou a ter a necessidade de diversificar suas fontes de recursos naturais e ampliar o seu mercado consumidor. Tal fato tornou a África uma região geopoliticamente estratégica para a China e fez com que houvesse uma transformação na relação entre ambas, evoluindo do suporte político mútuo, baseado nos princípios da "Coexistência Pacífica", à parceria estratégica.

Feita essa contextualização da relação China-África no século XXI, apresentamos, no capítulo quatro, como ocorreu o relacionamento entre a RPC e a República de Angola. Verificamos, desse modo, que a cooperação bilateral entre os dois países foi calcada na realização de investimentos chineses na infraestrutura angolana em troca do fornecimento de petróleo. Da mesma forma, evidenciamos que o interesse chinês em Angola estava inserido em uma política internacional mais ampla, que tencionou expandir seu poder global. Observamos, também, que as relações econômicas sino-angolanas prevaleceram sobre o intercâmbio cultural.

No capítulo cinco, constatamos a aderência da teoria de Morgenthau e da política internacional chinesa em Angola, principalmente no que se refere ao enquadramento da expansão do poder econômico do país como uma política imperialista. Não obstante, percebemos que, em virtude da ausência de uma interação cultural mais marcante entre ambos e de uma certa resistência do governo angolano, a RPC não obteve o controle absoluto do país africano.

Dessa maneira, de modo a responder à questão proposta por este trabalho, podemos concluir que a política internacional da China em Angola, em que pese estar inserida em uma conjuntura mais ampla, serve como exemplo de como o país buscou alterar as relações de poder mundiais. Nesse contexto, consideramos que a teoria realista de Morgenthau ainda nos fornece um importante arcabouço teórico que contribui para o entendimento da política externa dos países.

Quanto às implicações para a Marinha do Brasil, observamos que a expansão do poder chinês, em região considerada no entorno estratégico brasileiro, reduz indiretamente a capacidade de influência de nosso país e, consequentemente, de nossa Marinha em Angola. Todavia, podemos nos contrapor a tal fato pela proximidade geográfica e similitude do idioma.

Consoante com os aspectos supramencionados, atingimos o nosso propósito, e concluímos que a estratégia econômica e política da RPC em Angola, no século XXI, está de acordo com a teoria realista de Morgenthau, no que tange o uso da política internacional na busca de poder pelos países. Constatamos, assim, a aderência da realidade à teoria em tela.

No entanto, nesse trabalho, de forma alguma, pretendemos exaurir o assunto. Isso porque identificamos, também, a relevância do desenvolvimento do poder militar chinês neste século. Dessa forma, esse poder tem potencial de servir como mais uma ferramenta que, a princípio, pode ser utilizada conforme uma política de prestígio, ou até, em último caso, como uma política imperialista que vise à conquista militar. Sugerimos, assim, que tal análise seja aprofundada em trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. GÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO – ANP. Anuário Estatístico Brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/publicacoes/anuario-estatistico/2437-anuario-estatistico-2012>. Acesso em: 07 jul. 2020.

ALVES, Duarte B. A presença chinesa em África: o caso de Angola. Negócios Estrangeiros, [Lisboa], n. 10, p. 56-71, 2007. Disponível em: <https://idi.mne.pt/pt/publicacoes-e- estudos/revista-negocios-estrangeiros/negocios-estrangeiros-n-10-fevereiro-2007>. Acesso em: 12 jun. 2020.

ALVES, João P. M. Da guerra ao terror à presença chinesa na África: a criação do AFRICOM e a sua lógica. Novas Fronteiras: Revista Acadêmica de Relações Internacionais da ESPM-Sul, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 43-52, 2015. Disponível em: <http://novasfronteiras.espm.br/index.php/RNF/article/download/58/51>. Acesso em: 10 jun. 2020.

BEGU, Liviu S. et al. China-Angola investment model. Sustainability, [S. l.], v. 10, n. 8, p. 17, 2018. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2936#cite>. Acesso em: 02 jul. 2020.

BLAINEY, Geoffrey. Uma breve história do século XX. 2. ed. São Paulo: Fundamento, 2010. 307 p.

BREUER, Julia. Two belts, one road? the role of Africa in China's Belt & Road initiative. Texinfo ed. Stiftung Asienhaus: Köln, 2017. 8 p. Disponível em: <http://crossasia- repository.ub.uni-heidelberg.de/4092/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CAMPOS, Indira; VINES, Alex. Angola and China: a pragmatic partnership. Center for Strategic and International Studies Working Paper, London, p. 26, 2008. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/angola-and-china-pragmatic-partnership>. Acesso em: 10 jun. 2020.

CHINA-AFRICA RESEARCH INITIATIVE. China-Africa trade. [S. l.], 2020. Disponível em: <http://www.sais-cari.org/data-china-africa-trade>. Acesso em: 28 jun. 2020.

CORKIN, Lucy. China and Angola: strategic partnership or marriage of convenience.? Angola Brief. v. 1, n. 1, jan. 2011. Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/file/3938-china-and-angola-strategic-partnership-or-marriage.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2020.

DELAGE, Fernando. China: diplomacia económica, consecuencias geopolíticas. Cuadernos de estrategia. [S.l.], n. 187, p. 55-91, 2017. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6216636>. Acesso em: 10 jun. 2020. DIAS, Reinaldo. Ciência política. São Paulo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 305 p.

DUARTE, Ana; SANTOS, Regina; TJØNNELAND, Elling. Angola's Lobito corridor: from reconstruction to development. Angola Brief., [S. l.], v. 4, n. 5, abr. 2014.Disponível em: <https://www.cmi.no/publications/5120-angolas-lobito-corridor>. Acesso em: 11 jun. 2020.

FRANÇA, Júnia L. et al. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p. (Coleção Aprender).

HAIFANG, Liu. The untold story of chinese perceptions of Angola. In: POWER, Marcus; ALVES, Ana C. (Ed.). China and Angola: a marriage of convenience? Oxford: Fahamu Publishing house, 2012. p. 169 apud KE, You. A construção do Soft Power chinês em Angola. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Comunicação) - Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24699/1/ulfl210622_tm.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

KAPLAN, Robert D. A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Tradução de Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. 383 p.

KE, You. A construção do Soft Power chinês em Angola. 2016. 126 f. Dissertação (Mestrado em Cultura e Comunicação) - Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/24699/1/ulfl210622_tm.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

KEXIANG, Gao. Cria-se uma nova situação na parceria estratégica sino-angolana. People, [S. l.], 8 jun. 2015. Disponível em: <http://portuguese.people.com.cn/n/2015/0608/c310816- 8903670.html>. Acesso em: 08 jul. 2020.

LOOY, J. van de. Africa and China: a strategic partnership? African Studies Centre Working Paper, Leiden, n. 67, p. 28, 2006. Disponível em: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/12883>. Acesso em: 10 jun. 2020.

LOPES, Bárbara F.; NASCIMENTO, Daniele C.; VADELL, Javier A. FOCAC: estratégia econômica e política de cooperação Sul-Sul sino-africana. Carta Internacional, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 81-99, 2013. Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/110>. Acesso em: 28 jun. 2020.

MENDES, Carmen A. A China e a cooperação Sul-Sul. Relações Internacionais, Lisboa, n. 26, p. 39-46, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid= S1645-91992010000200003>. Acesso em: 28 jun. 2020.

MINGST, Karen A.; ARREGUÍN-TOFT, Ivan M. Princípios de relações internacionais. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 353 p.

MORGENTHAU, Hans J. A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz. Tradução de Oswaldo Biato. 6. ed. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003. 1093 p. (Clássicos IPRI).

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Como funciona: Conselho de Segurança. [S. l.], [20-?]. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/>. Acesso em: 28 jun. 2020.

NINIO, Marcelo. China ambiciona poder global com Nova Rota da Seda. Pequim, 2015. Disponível em: <https://m.folha.uol.com.br/mundo/2015/03/1596528-china-ambiciona-poder- global-com-nova-rota-da-seda.shtml>. Acesso em: 29 jun. 2020.

PAUTASSO, Diego. O papel da África na nova rota da seda marítima. Revista Brasileira de Estudos Africanos, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 124-136, 2016. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbea/article/view/67028>. Acesso em: 10 jun. 2020.

REFORMAS econômicas: 9 gráficos que mostram a transformação da China em 40 anos. BBC, [S. l.], 19 dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional- 46599555>. Acesso em: 28 jun. 2020.

ROTBERG, Robert I. (Ed.). China into Africa: trade, aid and influence. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008. 339 p.

SECRETARIADO PERMANENTE DO FÓRUM PARA A COOPERAÇÃO ECONÔMICA E COMERCIAL ENTRE A CHINA E OS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA - MACAU. Mensagem da Secretária-Geral. Macau, 2020. Disponível em: <https://www.forumchinaplp.org.mo/?lang=pt>. Acesso em: 07 jul. 2020.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY - OEC. Crude petroleum in China. [S. l.], [2018?]. Disponível em: <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/52709/reporter/chn>. Acesso em: 02 jul. 2020.

TULL, Denis M. China's engagement in Africa: scope, significance and consequences. Journal of Modern African Studies, [S. l.], v. 44, n. 3, p. 459–479, 2006. Disponível em: <https://sci- hub.tw/10.1017/S0022278X06001856>. Acesso em: 10 jun. 2020.

# ANEXOS A

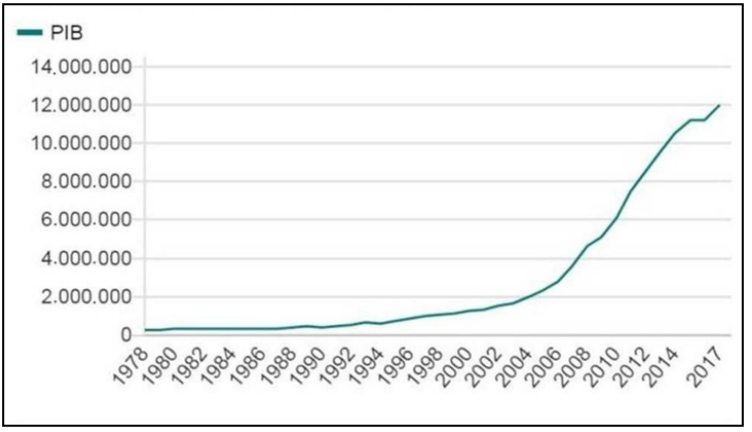



GRÁFICO 1 - A evolução do PIB chinês, em bilhões de dólares (1978-2017).
Fonte: REFORMAS..., 2018.

# ANEXOS B

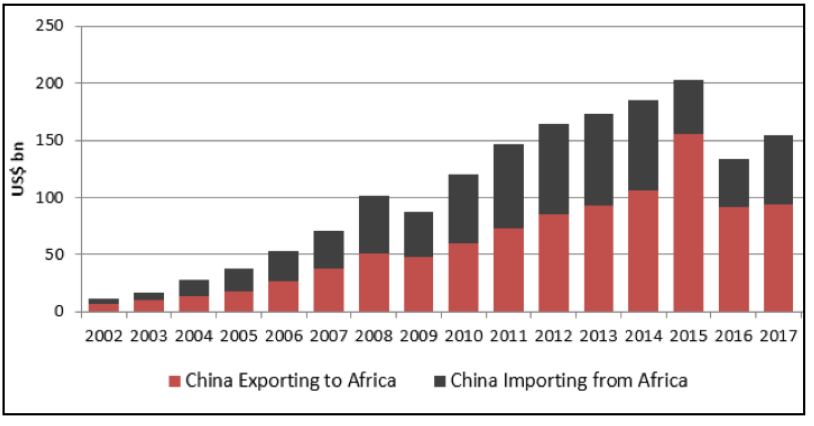



GRÁFICO 2 - A evolução da Balança Comercial China-África (2002-2017).
Fonte: CHINA-AFRICA RESEARCH INITIATIVE, 2020. (Houve alteração na ilustração com a exclusão dos dados relativos a 2018).

# ANEXOS C

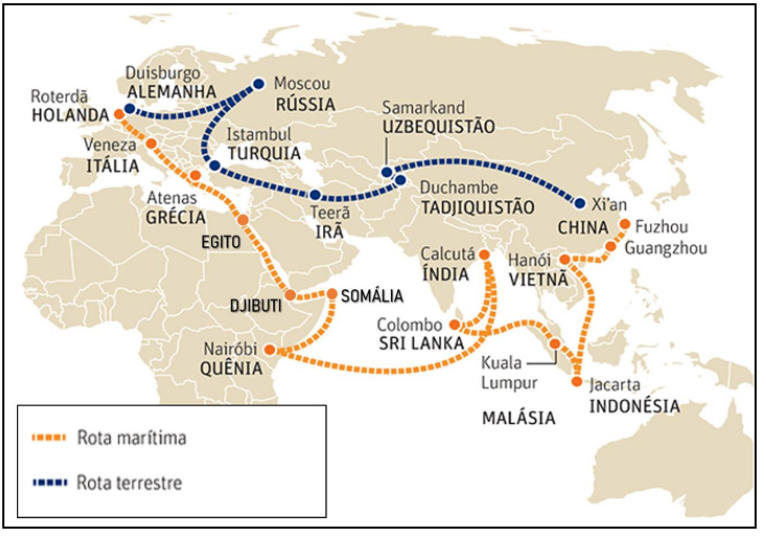



FIGURA 1 - Nova Rota da Seda.
Fonte: NINIO, 2015. (Houve alteração na ilustração com a inserção dos Estados do Egito, de Djibuti e da Somália, para fins didáticos).

# ANEXOS D

TABELA 1
Setores financiados pela linha de crédito concedida pelo Eximbank a Angola, em 2004

| Setor | Número de Contratos | Valor Aproximado (1 000US$) |
|---|---|---|
| Saúde | 10 | 249 900 |
| Educação | 11 | 446 800 |
| Água e Energia | 11 | 388 750 |
| Agricultura | 4 | 203 750 |
| Transporte | 1 | 13 840 |
| Comunicação Social | 1 | 66 900 |
| Serviços Públicos | 3 | 301 170 |
| Telecomunicações | 4 | 276 310 |
| Pesca | 3 | 266 850 |
| **TOTAL** | **48** | **2 214 270** |

Fonte: CAMPOS; VINES 2008, p. 7-8.
Nota: Dados trabalhados pelo autor. Número de contratos e valores correspondentes às duas fases da concessão da linha de crédito.

## ANEXOS E

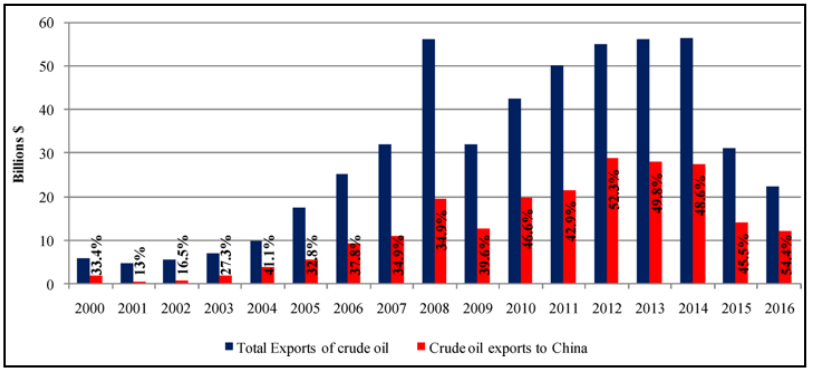



GRÁFICO 3 - Participação da China nas exportações de petróleo angolanas (2000-2016). Fonte: BEGU *et al.*, 2018, p. 10.

## ANEXOS F

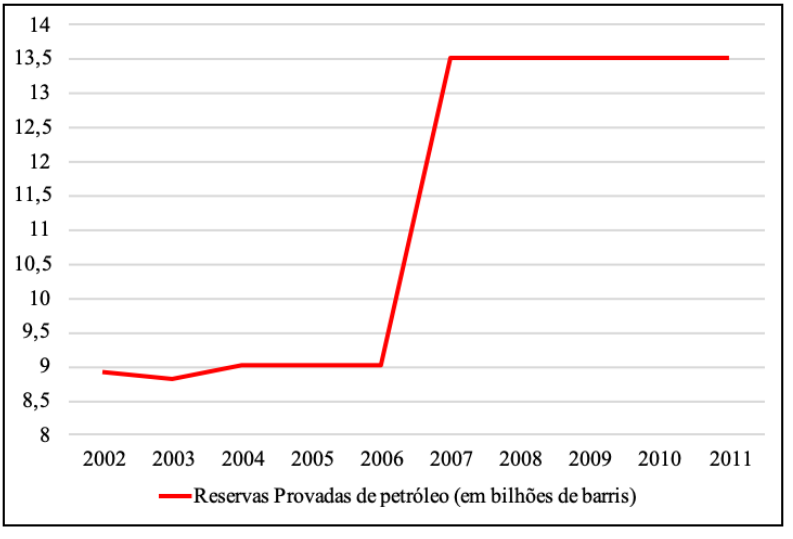



GRÁFICO 4 - Evolução das reservas provadas de petróleo angolanas (2002-2011). Fonte: ANP, 2012, p. 25. (Dados trabalhados pelo autor).

## ANEXOS G

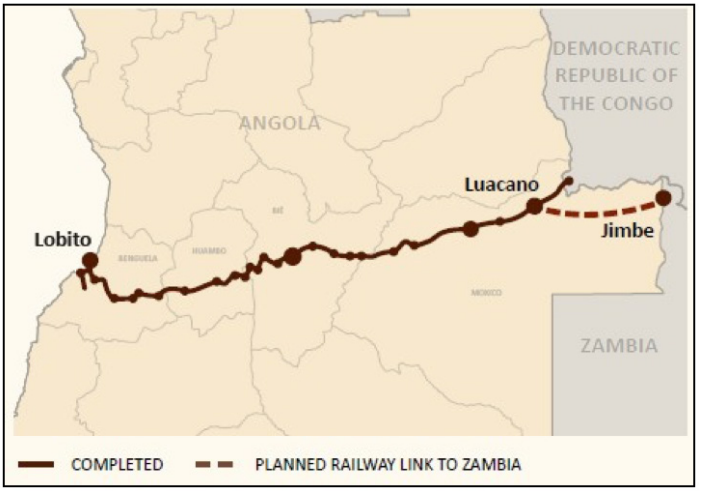



FIGURA 2 - Ferrovia de Benguela.
Fonte: DUARTE; SANTOS; TJØNNELAND, 2014, p. 3.

## ANEXOS H

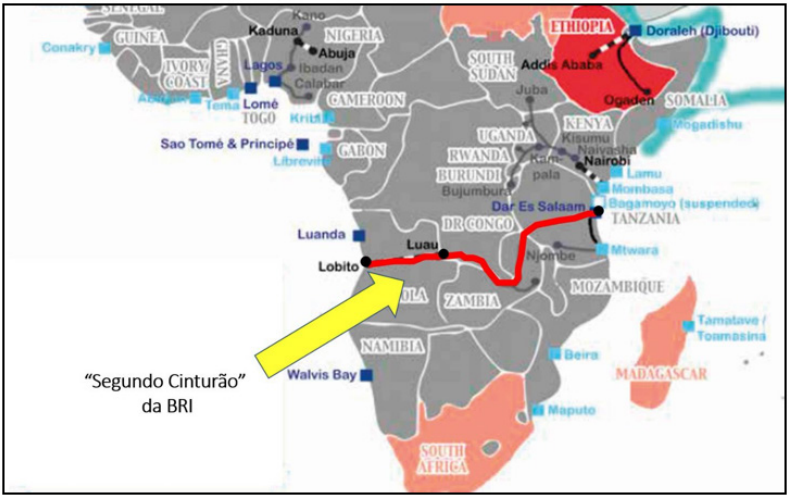



FIGURA 3 – "Segundo Cinturão" da BRI.
Fonte: BREUER, 2017, p. 3. (Houve alteração na ilustração com o corte da imagem e inserção da indicação do "Segundo Cinturão", para fins didáticos).

# ANEXOS I

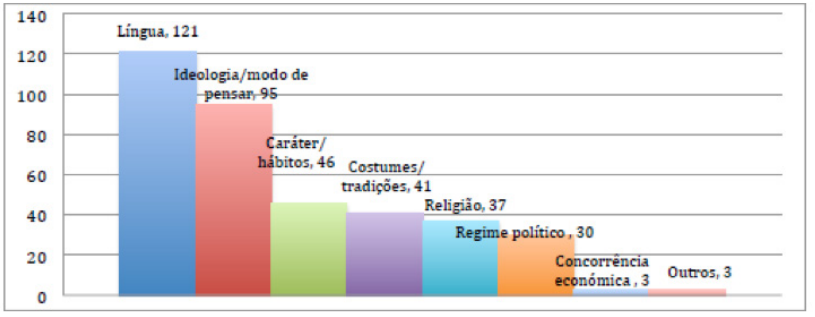



GRÁFICO 5 - Principais obstáculos para compreensão mútua, segundo os angolanos (2016). Fonte: KE, 2016, p. 75.

# ANEXOS J

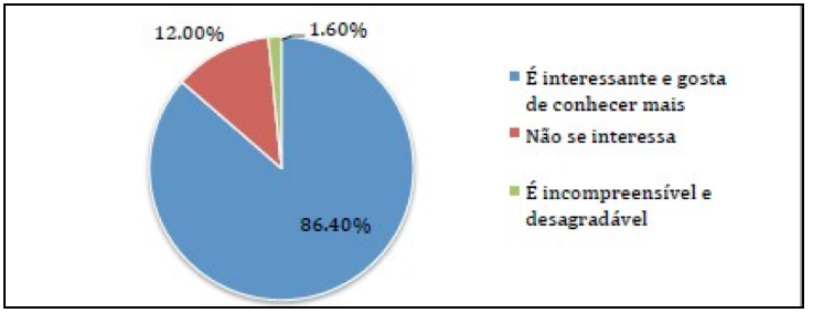



GRÁFICO 6 - Receptividade dos angolanos à cultura chinesa (2016). Fonte: KE, 2016, p. 73.

## ANEXOS K

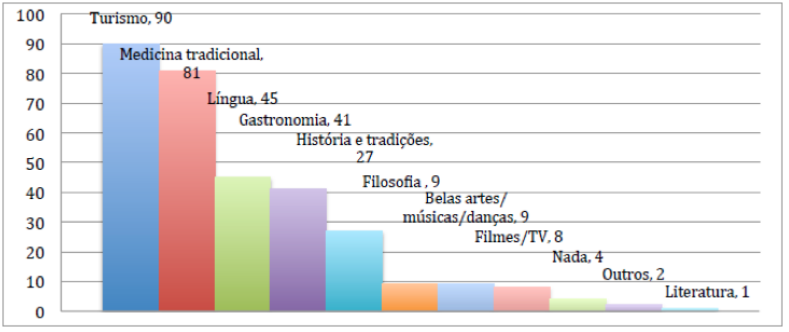



GRÁFICO 7 - Principais interesses dos angolanos na cultura chinesa (2016). Fonte: KE, 2016, p. 73.

## ANEXOS L

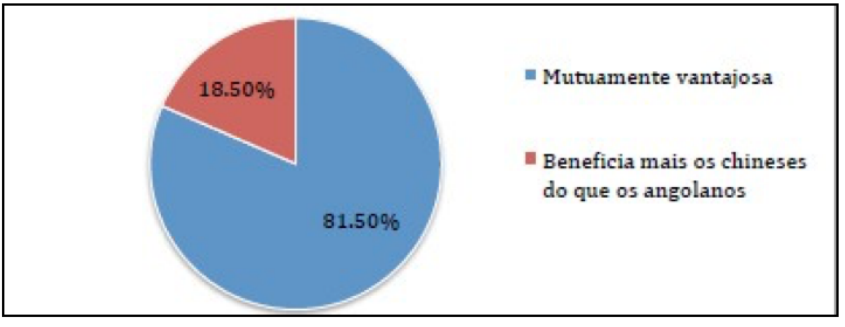



GRÁFICO 8 - Avaliação da presença chinesa em Angola, segundo os angolanos (2016). Fonte: KE, 2016, p. 72.

# APLICAÇÃO DA GUERRA HÍBRIDA PELA RÚSSIA:

## OS MÉTODOS EMPREGADOS PELA RÚSSIA NA UCRÂNIA E NA SÍRIA – UM ESTUDO COMPARATIVO

*Saulo Xavier de Pina Filho*

## RESUMO

O propósito da pesquisa é salientar e elucidar quais as similaridades e singularidades,por meio de estudo comparativo, entre às ações utilizadas pela Rússia na guerra contra a Ucrânia e no conflito na Síria, na moldura temporal dos anos 2014 e 2015 respectivamente, sob a ótica da Guerra Híbrida.Usando o apoio da teoria de Guerra Híbrida de Frank G. Hoffman (2007), as similaridades e singularidades entre as duas formas de condução dos conflitos, basearam-se nos métodos, meios e os fins alcançados.Identificou-se a forma de condução das forças russas na Ucrânia e a sua relação com os métodos preconizados pela Guerra Híbrida, principalmente na associação entre forças convencionais, forças irregulares, ações de informação e ações políticas e diplomáticas na busca de alcançar os objetivos estratégicos. A análise do conflito Sírio também manteve o foco nas técnicas, táticas e procedimentos russos e como a Rússia dentro de uma estratégia mais ampla empregou diversas ferramentas, potencializando suas forças e alcançando seus fins. Verificou-se que os conflitos possuem similaridades nos métodos empregados e singularidades nos meios e nos fins, além disso, nas duas ocasiões a Rússia empregou a estratégia de uma guerra híbrida, mesclando diferentes ações, militares e não militares, atuando em diversos espectros dificultando a tomada de decisões pelos adversários.

**Palavras-chave:** Rússia. Ucrânia. Síria. Guerra Híbrida. Forças Convencionais. Forças Irregulares. Ações de Informações. Ações militares e Não militares.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Representação gráfica do Continuum do Conflito 442
Figura 2 - Representação Gráfica do conceito de Guerra Híbrida 442
Figura 3 - Representação Gráfica da "Nova Abordagem" apresentada pelo General Velary Gerasimov na Conferência de Moscou sobre Segurança Internacional 443
Figura 4 - Linha do Tempo das Operações Russas na Criméia 443
Figura 5 - Ataques aéreos da Rússia na Síria de 30 de Setembro a 30 de Outubro de 2015 444

# INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos do século XXI, o mundo assistiu a forma assustadora dos atentados às torres do World Trade Center e ao Pentágono, em 2001, nos Estados Unidos da América (EUA). Onde a maior potência militar sofreu um ataque em seu próprio território e apesar dos grandes investimentos em defesa, não foram suficientes para prevenir o atentado. Surge então uma série de debates sobre as novas ameaças a serem enfrentadas no novo século e as mudanças no caráter da guerra.

A guerra como fenômeno social e político é tão antiga quanto à própria sociedade e desde então sua evolução tem acompanhado as evoluções sociais. Na era pré-industrial[1], por se tratar de sociedades agrícolas, os conflitos objetivavam a conquistas de novas terras, para assim poder alimentar sua população, as riquezas eram tiradas da terra e o que dela se produzia. Com a Revolução Industrial (1760-1840), a sociedade sofreu mudanças significativas e as guerras também. Novas armas foram criadas e o mundo viu e sofreu com as duas guerras mundiais[2]. A comunidade internacional saiu tão destruída  e debilitada que buscou a criação de organizações que evitassem que o mundo experimentasse seus horrores novamente, é o caso da Organização das Nações Unidas (ONU)[3].

Após a segunda guerra mundial, o mundo explodiu em diversos conflitos menores, tendo como pano de fundo as duas maiores potências hegemônicas da época, os EUA e ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), advento conhecido como Guerra Fria (1947-1989). A guerra por procuração[4] passa a ser o *modus operandi*[5]. Assim observamos um esvaziamento dos poderes estatais e perda do monopólio de uso da força por

Ao se aproximar do fim do século XX, a queda da URSS (1989) e a Guerra do Golfo (1991) trouxeram a perspectiva que uma nova ordem mundial estava iniciando, em que os EUA seriam a única potência hegemônica. Mas na verdade o que se viu foi um grande números de pequenas guerras empregando métodos diferentes, como o terrorismo. O avanço da globalização, das comunicações e das redes sociais possibilitou que atores não

---

1 A era pré-industrial se trata da época antes da Revolução Industrial (ocorrida entre 1750 a 1850), onde não se haviam as máquinas para auxiliarem a força de trabalho na exploração das riquezas.

2 A Primeira Guerra Mundial de 1914 a 1918 e a Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945.

3 A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 24 de Outubro de 1945.

4 A Guerra por Procuração (ou *Proxy Warfare*) é uma participação, normalmente de Grandes Potências, de forma indireta em um conflito de terceiros, com o objetivo de influenciar o seu resultado estratégico.

5 *modus operandi* expressão em latim que significa "modo de operação". Utilizada para designar umamaneira de agir, operar ou executar uma atividade seguindo geralmente os mesmos procedimentos. (OSHISANYA, 2015)

estatais tivessem a possibilidade de organizar suas ações. A guerra na era da informação toma proporções diferentes daquelas das era passadas.

Nesse cenário nasce um conceito que abordaremos nesse trabalho conhecido como a Guerra Híbrida. Para entendermos melhor os conceitos abordados sobre a Guerra Híbrida, dividimos o trabalho da seguinte forma, após a introdução, um capítulo que aborda as principais conceituações teóricas que ajudarão no entendimento do tema. Um próximo capítulo abordando o conflito ocorrido entre a Rússia e a Ucrânia, principalmente no ano 2014, buscando identificar se a condução russa teve aderência à forma de condução de um conflito híbrido. O capítulo seguinte versará sobre a crise na Síria, exclusivamente no ano de 2015, quando a Rússia oficialmente passou a fazer parte do conflito. Ainda nesse capítulo buscaremos identificar se a atitude da Rússia na condução das suas operações tem conexão com o preconizado na guerra híbrida.

Após a abordagem desses dois conflitos, será traçado um paralelo entre as duas guerras destacando as suas similaridades e singularidades. Como uma parte final do trabalho um capítulo de conclusão. Dessa forma, buscamos atingir o propósito do trabalho que é realizar uma comparação entre as ações russas na Ucrânia e na Síria sob a ótica desse novo conceito de guerra híbrida.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO CONCEITUAL E TEÓRICA

Nesta seção apresentaremos a fundamentação teórica do presente trabalho, onde abordaremos o conceito de Guerra de quarta geração como uma forma de descrever a natureza dos conflitos atuais, em seguida comentaremos as questões sobre as insurgências e a Guerra Irregular. Na sequência será exposto o conceito de Guerra Híbrida e como os tópicos abordados anteriormente se relacionam com esse conceito. Será visto a visão russa sobre a guerra híbrida e o contra ponto entre a definição e essa forma peculiar de abordar o tema pela Rússia. Por fim faremos uma conclusão parcial da seção, destacando os principais pontos vistos até o momento.

Após o final da II GM, percebemos uma mudança significativa da forma com as guerras são conduzidas. Percebemos que, com o passar dos anos, os Estados têm perdido seu papel principal e passado a atuar como mais um ator, partilhando com outros atores o uso da força. Entender essas mudanças e compreender os conflitos atuais, pode nos ajudar a antever e preparar as Forças Armadaspara as novas ameaças.

Neste tocante, discorreremos sobre essas mudanças nos conflitos atuais e o novo conceito de Guerra Híbrida.

## 2.1 As Características dos Conflitos Modernos

Quando a Guerra Fria caminhava para o seu fim, em 1989, um conceito foi apresentado por William S. Lind, Keith Nightengale, Joseph Sutton, Gary Wilson e John Schmitt. Esses militares realizaram um estudo qualitativo sobre a guerra moderna[6]6, com o propósito de assim poder descrever a natureza e características dos próximos conflitos, surgindo assim, o conceito de guerra de quarta geração.

Segundo Lind et al. (1989), a primeira geração está compreendida desde a Paz de Vestfália[7](1648) até o período das Guerras Napoleônicas[8] (1803 a 1815). Neste período o Estado conquistou o monopólio do uso da força, passaram a constituir seus exércitos e o emprego de uso das massas durante os combates era o estilo de guerra empregado. As guerras nesse período eram única e exclusivamente lineares, ou seja, os oponentes se encontravam em lados opostos dos campos de batalha. Com formações bem cerradas e definidas, sua disciplina era medida pela forma como cumpriam os toques de ordem unida, sendo realizadas em grandes batalhas campais e seu principal objetivo era cerrar sobre o inimigo e destruí-lo completamente.

Com o advento da II Revolução Industrial, em meados do século XIX, a forma de fazer a guerra sofreu influência trazida pelo avanço tecnológico ocorrido no período. Daí surge à guerra de segunda geração. Tendo como principal característica o Apoio de Fogo, basicamente a artilharia e metralhadoras pesadas, os conflitos dessa geração tiveram seu ápice na Primeira Guerra Mundial. Acreditava-se, a época, que a Primeira Guerra Mundial seria rápida, mas com o desenrolar dos conflitos o que podemos perceber foi exatamente o contrário. O que ocorreu foi uma grande diferença entre a tecnologia e a tática empregada, favorecendo a guerra de atrito, sendo a defesa priorizada e assim uma perda da mobilidade tática (VISACRO, 2009).

Como forma de não repetir a paralisia vivida na Primeira Guerra Mundial, o exército alemão, na Segunda Guerra Mundial, lança a tática conhecida "blittzkrieg"[9], com movimentos rápidos que buscavam atingir a retaguarda do inimigo. Essa tática alemã é um exemplo clássico da atuação de um conflito com características de terceira geração.

---

[6] Para efeito desse trabalho consideramos "guerras modernas" aquelas realizadas na era da informação, que tem sido travadas por meio de ações simultâneas de naturezas distintas, não necessariamente militares. Possuem significativa variação do nível de intensidade do uso da força com nível grande de métodos modernos de guerra. (VISACRO, 2018).

[7] A Paz de Vestfália foi um acordo assinado em 1648 entre os países da Europa que pôs fim a Guerra dos Trinta Anos, esse acordo é considerado como o nascimento do Estado Moderno.

[8] Período das campanhas napoleônicas pela Europa, compreendido entre 1803 a 1815.

[9] Também conhecida como Guerra Relâmpago, foi uma tática usada pelo exército alemão, na II GM, onde se empregava forças com grande mobilidade e poder de fogo (normalmente associava os blindados com a aviação). Com propósito de surpreender o adversário.

> A guerra de terceira geração é baseada não no poder de fogo e atrito, mas na velocidade, surpresa e no deslocamento mental e físico. Taticamente, durante o ataque, o militar da terceira geração procura adentrar nas áreas a retaguarda do inimigo, causando-lhe o colapso da retaguarda para a frente. A guerra de terceira geração é não linear. (LIND et al., 1989, p. 13)[10]

Após a II GM, o mundo passou por uma rivalidade entre dois grandes blocos antagônicos. De um lado os Estados Unidos da América e de outro a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (ex-URSS), disputando assim a influência mundial, disputa essa conhecida como Guerra Fria. Esse conflito alterou a forma de se lutar, essa disputa bipolar, trouxe uma ameaça de uma guerra nuclear devastadora, contribuindo assim para um clima de terror, proporcionado pelo crescente avanço tecnológico (NUNES, 1996).

Neste contexto, e fruto da dissuasão nuclear mútua, os dois blocos passaram a dotar uma tática de guerra por procuração. Onde eram escolhidos atores locais, favoráveis a sua causa e prestava-se todo o apoio, tanto militar como econômico. Com isso, o que houve foi uma total mudança, onde não se via mais conflitos entre dois Estados desenvolvidos. Resultantes do fim dos impérios coloniais, emergiu uma série de atores não estatais, apoiados por um dos dois blocos, fazendo uso da violência para conseguir seus objetivos.

Com base nisso foi delineado os conflitos de quarta geração. Autores refletiram sobre as principais características do conflito de quarta geração e destacaram:perda do monopólio estatal; mudança do conceito de vanguarda do exército inimigo para o interior da sociedade do oponente; emprego de menores efetivos com liberdade de ação; uso das cidades com ambiente operacional; e ordens sobre a forma de missão por finalidade (VISACRO, 2009). Podemos assim perceber que a guerra de quarta geração não é apenas uma confrontação entre dois exércitos de Estados de lados antagônicos. Ela vai além e usa todas as formas de pressão possíveis, seja o político, militar, econômico e social, para convencer o decisor oponente de que seus objetivos não serão atingidos ou os custos para atingi-los serão extremamente altos.

Com a perda do monopólio da violência pelos os Estados nacionais, a guerra irregular passou a ser usada como uma ferramenta bastante eficaz nos conflitos de quarta geração. Mas isso não quer dizer que os conflitos dessa geração só empregam a guerra irregular, mas seu estudo é de fundamental importância para se entender os litígios atuais.

---

[10] "Based on maneuver rather than attrition, third generation tactics were the first truly nonlinear tactics. The attack relied on infiltration to bypass and collapse the enemy's combat forces rather than seeking to close with and destroy them. The third generation war is non-linear" (LIND, 1989)

### 2.1.1 A Guerra Irregular

As vitórias ao longo da história de forças menores contra exércitos regulares estatais,reveloua importância de se investigar comofenômenos causados por grupos, normalmente mal treinados e mal armados, conseguiam obter êxito em campanhas contra forças regulares com poder bélico muito superior. Exemplos como a Guerra da Argélia (1954- 1962), a resistência afegã a invasão soviétiva (1979-1989) e o Vietnã (1955-1975), tiveram como ponto em comum a aplicação eficaz da guerra irregular contra um inimigo superior.

O conflito irregular é geralmente iniciado como um conflito armado, no qual uma das partes, ou as duas, não constituem grandes unidades, mas grupos pequenos de ação, cujo desfecho não é decidido em grandes e poucas batalhas, diferentemente, a decisão é buscada através de um número muito grande de operações menores, usando-se largamente pequenas incursões. A guerra irregular é a "guerra das sombras" (VON DER HEYDITI, 1990).

Com o caráter ativo, inconstante, fluido e informal o combate irregular tem desafiado os estudiosos das guerras, que tentam colocá-lo sob os padrões doutrinários rígidos da guerra regular. A dificuldade de se tecer conceitos didáticos permitiu o surgimento de uma série de definições de uso comum como "pequena guerra", "guerra não convencional" e "guerra de baixa intensidade" (VISACRO, 2009).

Como podemos perceber a definição de guerra irregular não é unânime e sofreu alterações fruto do contexto histórico. Mas para entender é preciso partir da premissa que nesse tipo de conflito não existe regras claras definidas e suas aplicações não seguem padrões rígidos, podendo assim se adaptar a situação vigente e lançar mão de formas de emprego que se obtenha vantagens das situações políticas, sociais e até militares.

Para o entendimento da guerra irregular se faz necessário o conhecimento do ambiente psicossocial em que se está inserido. Seu êxito ou fracasso está intimamente ligado ao uso correto dos fatores históricos, culturais, étnicos, econômicos e psicológicos, para com bases nesses fatores definir brechas que podem ser aproveitadas e exploradas para o desenvolvimento da Guerra irregular. Logo os conflitos irregulares necessitam de um ambiente propicio para se desenvolver, as forças irregulares são diferentes não pelos métodos ou técnicas que utilizam, mas sim pelo ambiente que estão inseridas.

Para efeito desse estudo e para futura correlação com o conceito de guerra híbrida, adotaremos a definição de guerra irregular de acordo com Visacro (2009, p. 101), "todo conflito conduzido por uma força que não dispõe de organização formal e, sobretudo, de legitimidade jurídica institucional".

### 2.1.2 Revoltas, Revoluções e Insurgências

Por muitos anos o conceito de guerra irregular esteve associado ao conceito de guerra de guerrilha e subversão. A busca de um povo por romper pela dominação política vigente possibilitou o surgimento de grupos que estariam dispostos a pegar em armas para se contrapor a seus governantes. Particularmente durante a segunda metade do século XX, os conceitos de "guerra interna" e "guerra irregular" mantiveram-se associados e sob uma mesma ótica jurídica. As tensões políticas vividas no período da Guerra Fria possibilitaram o conceito de guerra interna segundo bases ideológicas, distintas em duas classes, guerra revolucionária e insurreição (VISACRO, 2009).

A revolução, o golpe e a insurgência são três formas de se tomar o poder pela força, com algumas diferenças entre elas. A revolução é geralmente, um movimento explosivo, repentino, curto e espontâneo e sem planejamento (França em 1789, China em 1911, Rússia em 1917 e Hungria 1956) somente podendo ser explicado depois e não antes. Um golpe já possui a ação coberta de algum grupo contra a liderança em seu país, fruto de sua natureza clandestina, o golpe não envolve as massas, seu planejamento pode ser longo, mas sua aplicaçãoé rápida e repentina (golpe contra Hitler em 1944 e os golpes no Iraque contra o Rei Faisal em 1958). Já a insurgência é uma luta de longa duração, planejada e executada metodicamente, com o propósito de conquistar objetivos intermediários que levem, finalmente, a queda da ordem vigente. Consideraremos que o termo guerra revolucionária abrange os dois lados conflitos e as três formas citadas anteriormente (GALULA, 1964).

Nesse contexto, podemos perceber que um enfrentamento direto entre rebeldes e contra-rebeldes levariam aqueles a destruição total, pois não teriam capacidade de se opor a força militar de seus oponentes. Assim, para tentar conquistar a vitória, os insurgentes buscam a luta em um terreno diferente, onde a força do seu oponente não teria tanta efetividade. Esse novo local é justamente a população, onde a força ideológica do insurgente terá grande oportunidade de crescer e se desenvolver.

Dentro desse campo ideológico, a insurgência não poderá prosseguir a menos que tenha uma base ideológica bem fundamentada, para assim conseguir conquistar os corações e mentes da população que lhe servirá de apoio para a continuação da luta. Mas para a difusão dessa ideologia favorável a sua causa, os insurgentes lançam mão de uma arma muito eficaz que é a propaganda, com o intuito de captar adeptos e colaboradores. É justamente nessa campanha de propaganda que a assimetria entre os lados opostos se torna mais latente, de um lado temos o movimento insurgente que não possui responsabilidades nenhuma e não deve satisfação a nenhum órgão se não única exclusivamente a sua causa. Podendo assim construir campanhas propagandísticas falsas a fim de manipular essa população. Em contra partida, do outro lado do conflito os

responsáveis de conduzir a campanha contra a insurgência, não possuem essa liberdade e estão presos ao passado e devem satisfações a diversos órgãos internacionais ou nacionais. Para eles a propaganda se torna uma arma no máximo secundária. Com base nisso, podemos associar a Guerra Irregular com as guerras revolucionárias. Podemos dizer que as duas são conduzidas dentro do seio de uma sociedade e precisam do apoio da população para seu desenvolvimento. São longas e servem para corroer o adversário mais forte aos poucos até conseguir a vitória final. Fazendo uma analogia,podemos dizer que a guerra revolucionária é que traça os objetivos estratégicos e a guerra irregular é responsável pelos movimentos táticos e operacionais.

## 2.2 Guerra Híbrida

Estrategistas militares no mundo todo tem se deparado a cada dia com uma variação constante de desafios a enfrentar, atores não estatais, terrorismo, ameaças convencionais, irregulares, agitações sociais e até mesmo movimentos separatistas ou insurgências. Assim, a preparação das Forças Armadas para qualquer enfrentamento hoje deve estar atenta para ações de amplo espectro. Como ponto de partida desse cenário, surge um conceito conhecido como Guerra Híbrida.

Esse termo foi utilizado pela primeira vez em um artigo do Major William Nemeth em 2002. Nessa tese, Nemeth analisou as duas guerras em que Chechênia[11] enfrentou a Rússia, e como os rebeldes chechenos derrotaram o exército russo. Ao analisar a sociedade chechena, observou-se que ela era baseada nas relações das tribos e clãs, tendo como raiz a Charia[12] com os princípios do ramo sunita. Na análise da comunidade chechena, Nemeth, percebeu que os chechenos possuíam uma forte ligação com as tradições étnicas e religiosas, mas em algumas partes da sua comunidade os chechenos mesclavam o tradicional com o moderno, isso se estendia também para oscampospolítico e militar.

As forças militares Chechenas obtiveram experiências nas forças soviéticas durante as disputas ocorridas na região do Cáucaso, na década de 90. Os militares chechenos se sentem confortáveis lutando na forma de guerrilha e usam com bastante habilidade táticas não convencionais.

[11] O conflito entre a Rússia e rebeldes chechenos ocorreu em dois períodos, um primeiro momento de 1994 a 1996 e um segundo momento de 1999 a 2000. Nesse conflito as forças russas enfrentaram os rebeldes chechenos que tinham o propósito de separar a Chechênia da Rússia. Nesses dois conflitos as forças russas muito superiores, sofreram com a forma de lutar dos chechenos (RAND, 2001).

[12] Conjunto de leis islâmicas pautadas no Alcorão e nos ensinamentos de Maomé, servindo de guia para a vida de qualquer mulçumano. É corpo da lei religiosa islâmica e significa “caminho para a fonte”.

Os chechenos exibem tendências das sociedades pré-estatais que se organizam para guerra.Eles organizam as unidades militares ao longo das linhas sociais, fornecem treinamento militar para toda a população através das famílias, e os líderes militares são escolhidos de acordo ao grau de parentesco de seus liderados, tendo um maior apreço a figura dos líderes. Os chechenos demonstraram tremenda facilidade com a tecnologia, inovando na forma de transmissão de ordens. A capacidade de misturar tecnologia com guerrilha aumentou a eficácia chechena e abalou a moral russa. Somente uma sociedade "híbrida" poderia conduzir uma guerra híbrida (NEMETH, 2002).

Mas a base teórica sobre a Guerra Híbrida foi lançada em um artigo por Frank Hoffman intitulado "*Conflict in the 21st Century: The RiseofHybridWars*"[13]. Em que o autor usa como base o conflito entre o Estado de Israel e o grupo radical libanês Hezbollah[14].

O futuro não possui um conjunto de desafiantes distintos com métodos alternativos ou diferentes, mas sua convergência em guerras multimodais ou híbridas. "Guerras Híbridas" misturam letalidade do conflito estatal como fervor fanático e prolongado da guerra irregular. A palavra híbrida abrange tanto sua organização quantos seus meios. Estas guerras híbridas são polimorfos por sua natureza, assim como seus antagonistas. Os conflitos híbridos podem ser conduzidos por ambos os Estados e uma variedade de atores não-estatais, incorporando uma série de diferentes modos de guerra, incluindo capacidades convencionais, táticas e formações irregulares, ataques terroristas, desordem social, movimentos separatistas e sanções econômicas (HOFFMAN, 2007).

Assim após um ator de guerra híbrida traçar seus objetivos estratégicos, lança mão de uma gama de ferramentas, usando essa fusão de métodos e modos de guerra para assim alcançar seus objetivos. Podem, nos momentos iniciais, adotar uma campanha irregular e a partir que for alcançando seus objetivos operacionais, mudar sua postura para um conflito regular. Faz-se necessário ter a capacidade de executar atividades militares e não-militares, convencionais e irregulares e até mesmo terroristas e criminais, para explorar as características do ambiente operacional, desgastando o adversário e atingir uma situação favorável.

Após a vitória da Rússia sobre a Ucrânia em 2014, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) passou a estudar o tema, realizando análises, experimentações e programas de trabalho visando desenvolver um conceito sobre essa ameaça, conforme afirmou o General Breedlove o Comandante Aliado da Organização em 2015. Para a Breedlove, a

[13] Publicado pela *PotomacInstitute for PolicyStudies*, Dec. 2007.

[14] Em árabe significa "Partido de Deus" é um grupo islâmico Xiita, originalmente era um grupo paramilitar e hoje já assume status de partido político no Líbano. Teve sua origem em 1982 na Guerra Civil do Líbano. Pelo fato de ser um movimento xiita, possuem bastante ligação com o Irã.

guerra híbrida consiste na combinação de emprego de forças especiais com guerra cibernética, operações de informações e operações de dissimulação, que segundo ele, os russos usaram para conquistar a Criméia e apoiar os separatistas do leste da Ucrânia.

O conflito da Ucrânia em 2014 revelou para a OTAN que a Europa não estava preparada para uma guerra no modelo tradicional. Havia perdido essa capacidade durante o período que buscou a redução de suas forças blindadas e pesadas e seu adestramento priorizou a guerra contrainsurgência (AQUINO, 2018 *apud* KARBER, 2015).

A Estratégia Nacional Militar norte-americana de 2015, documento que trata de como as forças armadas norte-americanas serão empregadas na manutenção e proteção dos interesses nacionais, aborda que conflitos contra grupos extremistas são as ameaças imediatas (UNITED STATES, 2015). O documento ainda discorre que Estados com interesses diversos e atores não-estatais, podem misturar técnicas, capacidades e recursos para atingir seus objetivos. Tais conflitos são considerados como híbridos, podendo consistir em forças militares assumindo o papel de grupos rebeldes, como a Rússia fez na Criméia, ou envolver grupos extremistas usando a combinação entre o rudimentar e o avançado, como o Estado Islâmico (EI)[15] fez no Iraque e Síria.

A Estratégia cita, ainda, que participantes de conflitos híbridos podem ser atores estatais e não-estatais trabalhando em conjunto na busca de objetivos comuns, empregando uma grande variedade de técnicas, armamentos e tecnologias. Destacamos ainda que conflitos dessa natureza serve para aumentar a ambigüidade, dificultar a tomada de decisão e retardar a resposta. Como conflitos dessa natureza trazem grandes vantagens para quem o aplica, alguns pesquisadores acreditam que será a forma que persistirá no futuro[16].

Por outro lado, existe uma série de estudiosos que argumentam que a Guerra Híbrida é uma nova abordagem de algo que já se vem praticando há muitos anos.O principal defensor dessa idéia é Thomas Huber, que em seu Livro “Guerra Composta”, o autor utiliza uma série de conflitos exemplificando que o uso de forças convencionais e forças irregular, coordenadas em um nível estratégico, é um modelo já sendo por muitos utilizados.

[15] Movimento organizado por grupos jihadista com o intuito de criar um Califado (governo liderado por um religioso denominado Califa), na região do Iraque e Síria. Criado em 2014, aglutinou diversos grupos radicais islâmicos e se utiliza do terror para expandir seu movimento e atingir seus objetivos políticos.

[16] Previsto na Estratégia Nacional Militar dos Estados Unidos da América (UNITED STATES, 2015).

> As forças convencional e não convencional usadas prudentemente juntas produzem uma acomodação mútua que dificilmente um adversário que empregue somente uma força convencional pode igualar (HUBER, 2004, p. 91, tradução nossa)[17]

Assim com Huber, muitos acreditam que a Guerra Híbrida não traz nada de novo, que o cerne do conceito de guerra híbrida que é a fusão de métodos e modos de guerra, são interessantes e úteis, mas a dinâmica não são historicamente novas e são única exclusivamente insurgências (FLEMING, 2011).

Assim chegamos à conclusãoparcialdeque o conceito de guerra híbrida está longe de ser uma unanimidade entre estudiosos, historiadores e militares. Mas dois pontos cabem destaque.O primeiro é que cada vez mais nos conflitos surge o que chamamos de zona cinzenta (ou *Grey Zone*)[18], a cada novo conflitoideia simplista de dois exércitos representantes de seus Estados se enfrentando fica distante. O que podemos ver é um número cada vez maior de atores não estatais lutando por interesses difusos, usando diversas tecnologias e realizando diversos tipos de ações nos campos tangíveis e intangíveis do combate. Outro ponto é que os atores de um conflito hoje possuem um número cada vez maior de ferramentas e abordagem para de alguma forma atingir e desgastar seus oponentes, possibilitando assim atingir seus objetivos.

## 2.3 Conceito de Guerra Híbrida para a Rússia

Fruto da forma russa de combater na Ucrânia, muitos estrategistas e militares de países pertencentes a OTAN concluíram que a Rússia estava conduzindo seus conflitos segundo a abordagem da guerra híbrida, apesar dos russos não terem adotado esse termo. Essa mudança de abordagem russa teve sua origem em conflitos recentes, em que a Rússia esteve envolvida, tais como Afeganistão e Chechênia. Mas o grande responsável por essa nova tendência do pensamento militar russo é o Chefe de Estado Maior das Forças Armadas Russas, General ValeryGerasimov(BARTLES, 2016).

O Chefe do Estado Maior das Forças Armadas Russas possui uma posição de destaque ante aos outros Oficiais Generais russos, com a atribuição de planejamento de longo prazo de emprego da força, além de

[17] "Conventional force and unconventional force used prudently together provide a mutual accommodation that an adversary employing a conventional force alone can hardly hope to match" (HUBER, 2004).

[18] São situações em que não está claro se é algo legal ou ilegal, aceitável ou não aceitável, dificultando a tomada de decisão e aumentando cada vez mais o grau de incerteza.

supervisionar o transporte estratégico, o desenvolvimento doutrinário e a aquisição de equipamentos para o Ministério de Defesa russo, contando assim com um grande prestígio perante o governo russo(BARTLES, 2016).

Em 2013 o General ValeryGerasimov escreveu um artigo intitulado "O valor da ciência está na previsão: novos desafios exigem repensar as formas e métodos de conduzir as operações de combate" no jornal Voyenno-PromyshlennyyKurier (VPK)[19]. No referido artigo Gerasimovexplica sua visão sobre o novo ambiente operacional e o caráter da guerra do futuro, o grande ponto interessante em torno desse artigo é pelo fato que ele foi publicado exatamente um ano antes aos protestos de Maidan[20] na Ucrânia[21](BARTLES, 2016).

Para os russos a Ordem Mundial sofreu uma completa alteração no Pós- Guerra Fria, quando atores externos passaram a intervir em assuntos internos e na integridade territorial de Estados soberanos, como foi o caso da Iugoslávia (1991 a 2001) em que a OTAN interviu no conflito com a justificativa de impedir um genocídio. Para a Rússia o ponto de vista é bem diferente, cabe destaque o momento que a Rússia estava passando,enfraquecida financeiramente e enfrentava uma insurgência islâmica no Cáucaso. Fato esse que levou a preocupação russa de uma intervenção similar da OTAN em seu próprio território. A desintegração da Iugoslávia é um fato ainda de ressentimento para os russos(BARTLES, 2016).

Na visão russa as operações mais óbvias de mudança de regime lançadas pelos EUA e OTAN foram no Afeganistão (2001 até o presente) e no Iraque (2003 – 2011). Para os russos o *modosoperanditem* sido de encontrar um pretexto adequado, como no Iraque foram as armas de destruição em massa ou a prevenção de genocídio como foi na Iugoslávia, e finalmente, lançar uma operação militar para provocar a mudança. Entretanto,paraGerasimov e alguns outros estudiosos militares russos, a mudança tem sido que ao invés de uma invasão militar ostensiva, os primeiros ataques são realizados através de uma oposição política por meio de propaganda em canais de televisão e pela internet, usando nessa propaganda as organizações não governamentais (ONG) para atacar o país alvo(BARTLES, 2016).

Essa propaganda contra o país alvo gera movimentos separatistas, muitas vezes alimentados financeiramente pelo o Estado que promove

---

19 Voyenno-PromyshlennyyKurier em português significa "Correio Militar-Industrial" é um jornal russo do segmento privado pertencente à empresa paraestatal Almaz-Antey, que se concentra em questões relativas às Forças Armadas e ao complexo industrial-militar. O VPK também é um veículo frequentemente usado pela alta liderança militar para informar a força, apregoar êxitos e propor reformas.

20 As manifestações ocorridas na Ucrânia em 2013 contra o governo iniciaram em diversos pontos mais se concentraram na Praça Maidan, em Kiev, as manifestações foram tão intensas que ficaram também conhecidas como Euromaidan.

21 No próximo capítulo poderemos observar que os temas abordados no artigo, tiveram grande aderência no conflito da Ucrânia

a propaganda, no caso citado pela Rússia seria os EUA. Com o aumento das insurgências a governabilidade do país alvo passa a ser deteriorada, nesse momento forças especiais, convencionais ou contratadas, podem ser infiltradas para fortalecer esses movimentos insurgentes e prejudicar ainda mais o comando e controle do país alvo. Quando o governo legítimo perde a capacidade de controlar a situação e passa a usar métodos mais agressivos para manter a ordem, assim está criado o pretexto para intervenção, inicialmente política e econômicas e até militar. Após o país alvo entrar em colapso, forças militares são empregadas com a justificativa de operações de manutenção da paz(BARTLES, 2016).

Por mais que para os países ocidentais essa abordagem apresentada pela Rússia possa parecer estranha, para os russos essa nova forma de guerra ocidental é muito bem abordada pelo General Gerasimov em seu artigo, enfatizando que as ameaças hoje são oriundas cada vez mais de métodos assimétricos e indiretos. O general argumenta a importância de meios não militares para atingir os objetivos políticos e estratégicos, além disso, podem ser mais eficientes que o emprego de forças militares somente(BARTLES, 2016)

Gerasimov prevê o uso oculto de força em detrimento ao uso ostensivo, como insurgentes, paramilitares e civis e enfatiza o emprego de métodos indiretos e assimétricos, destaca também o uso não só da realidade física, mas o uso da guerra de informações, destaca que as ações devem ser conduzidas com ênfase nas áreas atrás das linhas inimigas de infra- estruturas críticas. O General defende o uso massivo de tropas de operações especiais e armas remotamente operadas como drones, e que as forças regulares devem ser empregadas somente no final do conflito, muitas vezes sobre a justificativa de uma força de paz(RÁCZ, 2015).

Estudiosos russos como Chekinov e Bogdanov, descrevem a guerra de nova geração, abordada pelo General Gerasimov, em duas fases distintas, uma fase aberta e outra fechada. A primeira fase é realizada por um exército não-militar altamente coordenado e de extrema intensidade, com meses de duração da campanha lançadacontra o país alvo, composta de medidas diplomáticas, econômicas, ideológicas, psicológicas e da informação. Nessa fase uma propaganda pesada contra a população alvo deve ser implementada com o propósito de enfraquecer o governo alvo e desmoralizar as forças armadas (RÁCZ,2015).

Após o êxito da primeira fase, com a obtenção de um pretexto, é lançado a segunda fase composta de forças militares regulares a fim de isolar e destruir os pontos remanescente de resistência. Essa segunda fase não é tão detalhada nem pelo General Gerasimov nem por Chekinov e Bogdanov. Pois em se tratando em emprego de força militar convencional, nada se diferencie dos combates antigos já conduzidos àmilênios(RÁCZ, 2015).

Claramente a Rússia vem empregando essa nova abordagem contra alvos de seu interesse. O estudo da abordagem russa possibilitará o entendimento do emprego das forças russas em conflitos como Ucrânia e

Síria que éo foco da análise desse trabalho. Apesar do artigo do General Gerasimov ter sido publicado quase um ano antes ao início dos movimentos contra o governo ucraniano nas ruas de Kiev, as autoridades ucranianas não conseguiram se contrapor as ações russas.

## 2.4 Conclusões Parciais

A combinação de métodos ortodoxos e formas alternativas de luta que é a essência da guerra híbrida, pode ser vistopor muitos como algo genuinamente novo. Mas a interação entre forças regulares e irregulares já foi empregado em vários momentos da história.

A tecnologia causou um grande impacto sobre as táticas e as estratégias dos conflitos modernos, mas isso também não é algo novo, pois tirando como exemplo a Grande Guerra (1914-1918), onde houve uma transformação de armas muito grande, papel de conceitos consagrados se manteve, ou seja, as tecnologias nos campos de batalha sempre estarão em evolução e o embate entre formas de combate futuristas e conceitos doutrinários também nunca deixou de existir.

Assim, independente do nome ou do termo que se use, a essência dos conflitos permanece. As ferramentas têm se alterado e a abordagem muda a cada instante,masos novos paradigmas não deixam de ser relacionados com o passado. A reavaliação da conduta da guerra em decorrência de novas armas ou novas tecnologias sempre haverá, afinal a sociedade moderna evolui a cada dia. Um conflito sempre será um choque de vontades, independente dos ingredientes que se use para vencer a vontade do oponente.

# 3 UCRÂNIA

Nesta seção abordaremos o conflito ocorrido entre a Rússia e a Ucrânia, seus antecedentes e o desenrolar do conflito, com foco no ano de 2014, abordando basicamente como a Rússia conduziu suas operações no conflito e se essa forma de condução russa teve aderência com os conceitos de Guerra Híbrida apresentados na seção anterior.

Mas para entendermos o conflito entre Rússia e Ucrânia em 2014, precisaremos abordar as relações entre esses dois países e descobrir o motivo pela real obsessão russa pela Ucrânia e principalmente pela Criméia.

## 3.1 Rússia e Ucrânia

A Ucrânia e a Rússia possuem uma forte relação histórica, o principado de Kiev[22] foi o berço das atuais nações eslavas no século IX. Por volta do século XIII o principado de Kiev foi devastado pelos mongóis, obrigando aos russos se deslocarem para ao Norte em busca de mais terras e para fugir da pressão exercida pelos mongóis e tártaros. Surge então a cidade de Moscou em uma posição mais protegida e que facilitava ao comércio. Com o fim das ameaças dos tártaros e dos mongóis, o império russo volta se expandir para o sudeste e sul, reconquistando regiões que eram suas no passado, ganhando assim a extensão próxima do que é hoje (KAPLAN, 2013).

Do século XV até o XVIII a Criméia e parte da Ucrânia pertenceram ao Império Otomano, basicamente pelo fato da Criméia ser estrategicamente posicionada no Mar Negro, servindo aos otomanos como base para batalhas contra poloneses, russos e austríacos. Em 1783 a Criméia foi incorporada a Rússia, permitindo assim o acesso russo aos Mares Negro e

Mármora e aos estreitos de Bósforo e Dardanelos. Em 1953 o então presidente da URSS devolveu a Criméia à Ucrânia em comemoração aos 300 anos do Tratado de Pereyaslav[23]. Mas apesar da Criméia ter passado para as mãos ucranianas, a Rússia manteve a sua base militar na região onde fica, até hoje, sediada sua frota do Mar Negro.

Para entendermos a política externa atual da Rússia e a sua forma de lidar com seus países vizinhos, principalmente aqueles que fizeram parte da URSS, precisamos voltar a pelo menos ao ano de 1991. Com a dissolução da URSS, todas as demais repúblicas soviéticas se espalharam em Estados soberanos, entre elas a Ucrânia. A entrada russa no novo modelo econômico foi marcado por crises, sendo a pior a econômica em 1998, que levou o então presidente Boris Yeltsin a renunciar em 1999. Com a saída de Yeltsin, assume o seu vice-presidente, Vladimir Putin, um ex-agente da KGB, se tornando um líder hegemônico dentro da Rússia atualmente.

Nos primeiros anos de seu mandato, houve melhorias importantes na expectativa e na qualidade de vida, atingindo índices melhores que na época da URSS. Em paralelo com os avanços sociais, o presidente russo acumulou poder e aliados na Duma e no congresso, que são os dois órgãos do legislativo russo. Putin também vez uso em larga escala da polícia e da inteligência para reprimir opositores. A coesão interna possibilitou a impulsão russa no campo externo, reavivando antigas pretensões onde incluímos a Ucrânia e a Criméia. Apesar de todos os protestos das potên-

[22] Principado de Kiev foi de 882 até 1240.

[23] Esse tratado assinado entre esses dois países, previa a proteção da Ucrânia pela Rússia contra a Polônia.

cias mundiais e dos órgãos internacionais, a Rússia anexou a Criméia em 2014.

Sendo a mais proeminente potência terrestre do mundo, sua principal saída para o mar se encontra ao Norte, bloqueada maior parte do ano pelo gelo do Ártico, sem o mar e fronteiras naturais para se proteger, o expansionismo russo é a forma encontrada para se opor a uma invasão, tema central abordado por Mackinder (KAPLAN, 2013).

A política russa no seu entorno estratégico é contrária o que a maioria dos estudiosos avaliam como sendo o melhor, ao invés de estender seu poder brando sobre toda a ex-URSS e o Rimland[24] eurasiano adjacente, Putin optou por um expansionismo neoczarista, não abdicou da dimensão européia russa, sua fixação na Ucrânia, como parte de um projeto de exercer influência nos vizinhos mais próximos e ancorar de vez a Rússia na Europa. A Ucrânia seria o pivô responsável de mudar a Rússia, além da sua geografia com o Mar Negro ao sul e os antigos países satélites ao leste e os países europeus a oeste, a Ucrânia independente mantém a Rússia fora da Europa. Nas próprias palavras de Zbigniew Brzezinski[25], sem a Ucrânia a Rússia continua a ser um império, mas puramente asiático. (KAPLAN, 2013).

A crise na Ucrânia, ocorrido em 2014 e envolvendo a Criméia, foi cenário das maiores tensões entre Leste e Oeste após a queda da URSS. De um lado a OTAN e os países Ocidentais e de outro a Rússia, que apesar de toda condenação da comunidade internacional, anexou a Criméia e realizou uma série de operações no leste da Ucrânia, tendo seus reflexos até hoje sentido pelo povo ucraniano. Analisaremos a seguir o conflito a luz dos conceitos da Guerra Híbrida.

## 3.2 A Guerra de Informações Russas

Em 2013 a Ucrânia passava por uma grave crise financeira, o então presidente Vitor Yanukovich, possuía uma forte ligação com as oligarquias do leste bastante vinculadas a Rússia. Além da crise financeira o governo enfrentava várias acusações de corrupção e incapacidade administrativa. O grande catalisador do descontentamento popular ocorreu quando o governo de Yanukovich recusou-se em assinar um acordo econômico com a União Européia em um primeiro momento e de ingressar na OTAN em um segundo momento. Ao contrário de aceitar a proposta do Leste, o

[24] É uma teoria geopolítica que se contrapõe a teoria do Heartland de Mackinder, essa teoria foi à base da política de contenção dos EUA após a II GM, onde o foco era controle dos países no entorno da Rússia, considerada como o Heartland por Mackinder. Segundo seu idealizador, Nicholas J. Spykman, o país que controlasse os países do Rimland controlaria o Heartland.

[25] Cientista político, geopolítico e estadista norte americano, foi conselheiro de segurança nacional dos EUA nos anos de 1977 a 1981.

presidente Vitor Yanukovich, aceitou a proposta russa de fazer parte da união aduaneira entre Rússia, Casaquistão e Bielorussia.

Após a não assinatura do acordo com o leste e a aceitação do acordo russo, as manifestações explodiram pelo país, a mais conhecida delas foi à manifestação da Praça Maiden, onde ocorreu uma série de confrontos violentos com a polícia. O presidente Vitor Yanukovich foi deposto sendo instaurado um governo pró-União Européia. A Rússia não reconheceu o governo provisório ucraniano e passou a realizar diversas ações, tanto no campo das de informações, como apoio a grupo separatistas pró-Rússia.

Uma das áreas de atuação da Guerra Híbrida que promove grande vantagem ao seu usuário é no campo da informação. Atualmente é um dos métodos mais modernos de guerra e extremamente barato e simples, podendo alcançar os níveis mais altos das decisões. Isso tem direta relação com a disponibilidade de modernas tecnologias e o alcance cada vez maior da internet. Controlar e afetar intencionalmente o tipo de informação que seu público alvo recebe, pode eventualmente fazer a diferença entre ganhar e perder um conflito (NURK, 2016).

Na era da informação o emprego de uma multiplicidade de meios, militares e não militares tem sido empregados nas conduções dos conflitos e a ênfase tem sido nos campos políticos, econômicos e psicossocial, e nesse campo a Rússia é profunda conhecedora dos países que pertenceram a então URSS.

> Na Era da Informação, a guerra tem sido travada por meio de ações simultâneas de natureza distintas – não necessariamente militares. Tem-se uma significativa variação do nível de intensidade do uso da Força, alternando campanhas de grande envergadura e o uso massivo do poderio bélico até o emprego das Forças Armadas em ações subsidiárias de apoio a agências civis, ciberataques e guerra psicológica.(VISACRO, 2018, p. 157).

O uso da guerra da informação pela Rússia surgiu principalmente da sua fraqueza militar, e o seu uso promove grande flexibilidade e não produz a repercussão negativa que o uso da guerra convencional, além disso, o seu uso tem origem na necessidade soviética de controlar os países a sua volta. O rígido controle dos meios de comunicações pela URSS, o uso das informações para manipulação das pessoas já era uma prática usual no modelo socialista soviético (NURK, 2016).

A guerra de informação e a campanha de mídias de Moscou sobre a guerra da Ucrânia foi surpreendentemente eficaz, não só para a própria Russa mais também para os países Ocidentais e para a própria Ucrânia. Esse sucesso de propaganda é o resultado de um esforço de longo prazo que inclui investimentos significativos e uso hábil de canais de televisão e mídias sociais. Dessa forma a Rússia possuía um grande arsenal na guerra de informação, em que a OTAN nem os países da União Européia conseguiam competir (GILES, 2016).

As organizações de mídias Ocidentais estavam totalmente despreparadas para obter informações hostis e consistentes dentro de uma campanha organizada e subsidiada por um agente estatal. O resultado foi o sucesso da campanha russa, observado claramente na Criméia, onde jornalistas no terreno transmitiam informações que não atingiam o público alvo porque seus editores estavam totalmente confusos com as inexplicáveis negações russas. Meses depois os meios de comunicações ocidentais ainda relatavam fielmente as informações falsas disseminadas pela Rússia como fato (GILES, 2016).

A campanha de informações russa atuou em duas principais áreas, internamente e externamente. No campo interno, não havia obstáculo para a narrativa do Kremelin, pois praticamente não havia mídia independente atuando internamente na Rússia. No exterior, a Rússia criou uma realidade alternativa, compostas de informações falsas ou manipuladas, não precisando ser plausíveis para fornecer alternativas à verdade, uma vez que a cobertura por saturação da mídia externa russa e o exército de operadores de redes sociais a serviço do Kremelin, garantiram a penetração necessária no público-alvo independentemente da credibilidade. Com a finalidade de causar confusão e dúvida, servindo como propósito de minar a confiança nas instituições e nas declarações oficiais dos adversários e vítimas da Rússia. Assim a desinformação russa atingiu seus objetivos, semeando a confusão e dúvida no exterior e obscurecendo a verdade internamente (GILES 2015).

A guerra de informação russa esteve presente em todas as fases do conflito, usada nos momentos iniciais juntamente com outras ferramentas de uso exclusivo dos Estados, como ações no campo econômico e diplomático. Utilizada como a principal ferramenta de dissimulação, sendo extremamente eficaz e bem coordenada. Moscou construiu ações de informações inteligentes o suficiente para não denunciar todo seu potencial antes dos momentos decisivos, sendo usada como elemento surpresa.

A Ucrânia possuía alguns pré-requisitos importantes que potencializaram o emprego da Guerra de Informação pelos russos, muitas empresas de mídias russas e muitos cidadãos ucranianos falavam russo, facilitando a fluidez das informações. Assim podemos dizer que a campanha russa no campo das informações, atingiu seu propósito, pois ao causar a confusão e obscurecer a percepção, dificultou a tomada de decisão pelo oponente. Veremos a seguir que as operações de informações russas apoiaram o próximo passo da campanha, demonstrando a coordenação das ferramentas da Guerra Híbrida.

## 3.3 Guerra irregular como preparação para a guerra convencional

A fase de preparação, que antecedeu a ofensiva armada, tinha como objetivos criar as condições ideais para o lançamento dos ataques. Explorando pontos de vulnerabilidade da administração estatal, na economia e nas forças armadas do alvo, estabelecer ligação com Organizações Não Governamentais (ONG) favoráveis a causa russa, estabelecer redes de mídias para influenciar o país destino e os outros atores externos. O fortalecimento de movimentos separatista locais e o uso ativo de guerra de informações para o enfraquecimento das instituições da Ucrânia, também foram algumas ações que fizeram parte da preparação russa.

Atingido os objetivos da fase anterior, a Rússia inicia o ataque propriamente dito, utilizando ações de Guerra Irregular. Em fevereiro de 2014, a Rússia conduziu exercícios com suas forças convencionais, na fronteira ocidental com o propósito de desviar a atenção para o que estava acontecendo na Criméia, aproveitando-se dessa diversão causada pelo exercício na fronteira, a Rússia infiltrou elementos de forças especiais uniformizados, mas sem insígnias e identificação, transportavam modernos equipamentos militares, foram denominados de "*littlegreenmen*"[26], atuaram como forças de segurança local, para conquistar e controlar instituições com funções chaves e assegurar a região da Criméia (FERNANDES, 2016).

A Rússia usou também outra unidade especial denominadas *Spetsnaz*[27], com a tarefa de realizar operações especiais, sabotagens e controlar grupos insurgentes favoráveis a causa russa. As ações na Criméia e região foram focadas nas ações de insurgência e contra insurgência, buscando o controle da região e a legitimidade perante a população local. Foram combates conduzidos no seio da população, conduzindo abordagens indiretas com o propósito de desgastar o adversário, causando o caos e tirando vantagem do clima de insegurança instaurado (FERNANDES, 2016).

Ao iniciar a fase dos ataques, os alvos políticos eram os objetivos principais, as forças especiais russas, não identificadas, e os insurgentes pró Rússia, montaram barricadas e postos de controles, bloqueando os portões dos quartéis das forças armadas e policias ucranianas, ficou claro que as unidades ucranianas não poderiam deixar suas bases sem um enfrentamento. Essas ações quebraram a cadeia de comando e controle das forças ucranianas, como resultado das intensas e múltiplas pressões, quase todos do exército, a polícia e as unidades da Marinha acabaram se rendendo na Criméia e toda resistência ucraniana foi rompida (FERNANDES, 2016).

[26] Pequenos homens verdes (tradução nossa).

[27] Termo russo que significa Forças Especiais voltadas para combate ao terrorismos e a movimentos insurgentes, engloba um total de dezesseis unidades.

Assim podemos perceber que a Rússia realizou uma mistura de métodos e meios, com objetivos estratégicos e operacionais bem definidos. As ações de guerra irregular, juntamente com a guerra de informações foram habilmente utilizadas com o propósito de colapsar a capacidade de comando e controle das forças ucranianas e sua capacidade de reação. Fica claro que as ações russas seguiram o pensamento do general Garisimov, já abordado anteriormente, onde descreve que as regras da guerra mudaram, e que os métodos do conflito empregam em grande escala todos os instrumentos disponíveis, militares e não militares, de um Estado, para atingir seus objetivos.

## 3.4 A Guerra Convencional

Embora a maioria das ações, na fase do ataque, foram conduzidas por forças irregulares, é importante reconhecer que as forças convencionais realizaram um papel fundamental. No caso da Criméia e no leste da Ucrânia, um grande efetivo de forças regulares russas foram posicionadas na fronteira, representando uma ameaça iminente de um ataque convencional avassalador. Assim, conseguiram desviar a atenção de Kiev, confundindo as ações das forças de reação ucraniana (RÁCZ, 2015).

Aproveitando-se da sua dimensão étnica e a presença da etnia russa nos Estados vizinhos, a Rússia utilizou a guerra de informação para criar um pretexto da necessidade de proteção desta minoria, legitimando assim a intervenção em outro Estado soberano. Uma ofensiva militar foi lançada na Criméia, com um intenso movimento de tropa, a Rússia realizou o maior deslocamento de tropa por via férrea desde a Segunda Guerra Mundial. Enviando em Agosto de 2014 um suposto comboio humanitário, sem o consentimento da Ucrânia. Pressionado por vários lados, o governo ucraniano assinou em Setembro de 2014 um acordo de cessar fogo com o governo russo (FERNANDES, 2016).

Dentro da estratégia russa empregada na Ucrânia, o uso das forças convencionais teve um papel importante, juntamente com as ações irregulares e de informações. Com o receio de uma reação internacional, a opção de emprego das forças convencionais, no primeiro momento, não foi cogitada pelos russos. Tratou-se de criar às condições favoráveis para seu emprego, utilizando-se da justificativa de proteção da população russa que habitava região.

## 3.5 Conclusões Parciais

Ao analisarmos o conflito na Ucrânia, podemos depreender que a Rússia possuía as condições de conduzir uma guerra utilizando vários meios e métodos. Lançando mão de ações em diversos níveis, com ações no campo político, econômico, propaganda e desinformação, ciberataques e emprego de ações militares irregulares e regulares. As ações russas demonstraram a sua capacidade de empregar e coordenar, nos vários níveis, os instrumentos de poder nacional, para atingir seus objetivos.

Assim podemos afirmar que as ações russas na Ucrânia, foram realizadas de acordo com o conceito de guerra híbrida, apresentado por Hoffman e abordado no capítulo anterior. No nível tático a Rússia empregou forças regulares e irregulares, para apoiar ações insurgentes pró-russas, sabotagens em estruturas importantes ucranianas e apoiando operações de guerrilha em uma campanha não convencional. No nível operacional conduziu as ações da campanha não convencional com uma campanha de informação e operações psicológicas, juntamente com a movimentação de forças regulares nas fronteiras, influenciando as decisões dos ucranianos. No nível estratégico, a Rússia utilizou outras áreas do seu poder nacional, como o político e econômico para atingir seus objetivos.

# 4 SÍRIA

No presente capítulo abordaremos a guerra na Síria, com o foco na campanha russa, nos detendo no ano de 2015, quando oficialmente a Rússia passou a intervir no conflito. O foco desse capítulo é analisar a forma de condução da campanha russa, sob a ótica do conceito de guerra híbrida abordado no capítulo 2 do referido trabalho. Para isso, iremos analisar os fatos que motivaram o início do conflito, as relações históricas entre Rússia e Síria, a campanha Rússia conduzida principalmente em 2015 e se sua forma de condução tem concordância com os conceitos de guerra híbrida.

Para entendermos melhor o conflito, faremos a seguir uma contextualização histórica das suas causas e como o governo sírio tem enfrentado esse problema.

## 4.1 Prenúncios de uma guerra

Localizada no Oriente Médio, sendo banhada pelo mar Mediterrâneo a leste, possui a maioria da sua população localizada nas cidades mais próximas ao mar, e a oeste possui uma vasta área de desertos, possuindo ricas jazidas de Petróleo e gás natural. Fruto da sua posição geopolítica,

a Síria sofreu constantemente a influência de atores externos desde sua independência após a Segunda Guerra Mundial.

O conflito na Síria é tão complexo e abrangente que a determinação de suas causas não são fáceis de serem identificadas. Mas para entendê-lo melhor, faremos uma abordagem histórica de suas principais causas. O período que se seguiu após a conquista da sua independência da França em 1945, foi muito confuso, com vários golpes e tentativas de golpes, muitas vezes reprimidos com muita violência. Em 1963 chega ao poder o partido Bath[28], que possuía como principal corrente uma forte ideologia nacionalista árabe, grande oposição ao Ocidente e uma defesa consistente ao socialismo. Sobre a proteção do partido Bath chega ao poder em 1971, Hafez AL-Assad, que governou a Síria com mão de ferro até a sua morte em 2000 (LUCENA, 2017)

Após o falecimento de seu pai, Hafez Al-Assad, assume seu filho, Bashar Al- Assad, assim perpetuando o domínio da família Assad até os dias de hoje. A princípio Bashar chegou com uma esperança de algo novo para o povo sírio, mas com o passar dos anos, o número de opositores aumentaram, dentro e fora do seu governo.

No ano de 2011, uma série de manifestações explodiu em grande parte dos países árabes, essa onda de protestos ficou conhecida como a Primavera Árabe[29]. As principais reivindicações eram por mudanças nos regimes, mais direitos políticos e por regimes mais democráticos. Os levantes da Primavera Árabe conseguiram derrubar o governo de países como Egito, Tunísia, Barein e Iêmen. Quando essas ondas de protestos chegaram na Síria, o governo de Assad não estava disposto a ter o mesmo destino que seus vizinhos, acarretando assim em uma grande e violenta repressão as manifestações (LUCENA, 2017)

Com uma repressão, por parte do governo, cada vez mais violenta, os manifestantes começaram também a pegar em armas e antes o que eram protestos pacíficos passou a tomar forma de uma guerra civil. Com a escalada da crise e como uma forma de obter o apoio político internacional, Assad lança uma estratégia que nada mais foi que rotular todos os seus opositores como movimentos fundamentalista islâmicos, sua intenção era colocar seus opositores como extremistas e a manutenção do seu governo como uma saída plausível para combater os fundamentalistas (LUCENA, 2017)

Em meados de 2012 os conflitos chegam a Alepo, a maior cidade do país, e o governo sírio é acusado de lançar ataque de armas químicas con-

[28] Partido político que teve grande influência em alguns países árabes na segunda metade do século XX, como principal corrente ideológica pregava o nacionalismo árabe, anti-imperialismo e o socialismo árabe, além disso, pedia a unificação do mundo árabe em um único Estado (LUCENA, 2017)

[29] A origem do nome está relacionada a três outros movimentos revolucionários que ocorreram na Europa. São elas: Primavera dos Povos (1848), Primavera de Praga (1968) e Revolução de Veludo (1989).

tra os rebeldes. Neste mesmo ano cresce na região o movimento do grupo Jihadista[30], Estado Islâmico (EI), percebendo que Governo sírio perdeu o controle de várias cidades ao Norte, o Estado Islâmico se expande para essa região, controlando assim, uma grande área no Iraque e no Norte da Síria.

## 4.2 Relações entre Rússia e Síria

As relações entre esses dois países iniciaram logo após a independência síria, em 1946 a então URSS assinou um tratado secreto com a recém independente Síria.Em 1950 esse tratado se expande para um acordo de não agressão e de assistência econômico-militar dos soviéticos para o governo sírio, assim a Síria entra no contexto da Guerra Fria, se transformando em país satélite da URSS no Oriente Médio (PICCOLLI et al., 2016).

Com a chegada ao poder da família Al-Assad, as relações entre os dois países se tornam ainda mais intensas. Em 1971, a URSS estabelece uma base naval em Tartus, com o propósito de garantir suas linhas de comunicações marítimas e mais uma base situada no Mediterrâneo, tendo assim acesso as águas quentes (PICCOLLI et al., 2016).

Em 1980 é concluído um novo tratado de cooperação militar sírio-soviético, tamanha importância dada a essa área pelos dois países. Já durante a escalada da guerra civil na Síria, a ONU, por meio do seu Conselho de Segurança (CSNU), tenta intervir na Síria, mas é vetada pela Rússia (UN, 2014). Mas tarde com o uso de armas químicas pelo governo sírio contra a sua população, os EUA ameaçou em realizar uma ação unilateral contra as forças de Assad, Moscou prontamente agiu diplomaticamente para impedir as ações de Washington, em paralelo negociou com o governo de Bashar Al-Assad que fosse entregue seu arsenal de armas químicas a ONU e movimentou navios para o Mediterrâneo, demonstrando claramente que não iria permitir um ataque a Damasco (PICCOLLI et al., 2016).

Em 2015 a Rússia inicia os bombardeios na Síria, um ano após uma coalizão liderada pelos EUA iniciar ataques aéreos em cidades sírias e iraquianas. Foi realizada uma ofensiva conjunta entre forças de Assad, do Irã e do Hezbollah, com cobertura aérea russa, para a tomada da cidade de Allepo. Fica claro que a intenção russa é o apoio ao governo de Bashar Al-Assad, se opondo a uma troca de governo forçada. As ações russas tem se concentrado em cidades que são alvos de disputas entre o governo de Assad e forças rebeldes. Por meio destas ações o governo de Putin tem deixado claro que suas intenções são na estabilização do governo de Bashar Al-Assad na Síria e o estabelecimento de condições para negociações (PICCOLLI et al., 2016).

[30] Grupo ou movimento que usa a "jihad" (*guerra santa*) para atingir seus objetivos. Seguem que a luta violenta é a forma de defender o Islã.

## 4.3 A campanha russa

A campanha russa na Síria é a maior expedição militar, fora do seu entorno estratégico, desde a Guerra Fria, e esse conflito tem sido usado pelos russos como forma de reviver suas ambições estratégicas de poder no Oriente Médio. Após um período de reformas e grandes modernizações, de 2008 a 2012, as forças militares russas estão sendo testadas em combate, em conflitos como Ucrânia e Síria. A experiência russa na Síria provavelmente mudará o pensamento militar russo, guiando suas decisões e sua forma de atuação para as próximas décadas (JONES, 2020).

A Rússia estabeleceu dois principais objetivos estratégicos na Síria e estruturou sua campanha na busca desses objetivos. O primeiro objetivo era estabilização do governo sírio, importante aliado russo no Oriente Médio e o segundo objetivo visava impedir a derrubada do governo de Bashar Al-Assad pelos países ocidentais, liderados pelos EUA, que pretendiam substituir o atual regime sírio por um governo mais orientado ao ocidente. Apesar dos dois objetivos acima citados, a Rússia noticiou nas mídias mundiais que a sua entrada no conflito era para combater grupos terroristas na Síria, principalmente o Estado Islâmico, buscando uma legitimidade de suas ações e angariar o apoio internacional, assim velando o seus reais objetivos estratégicos (JONES, 2020).

Mas esses dois principais objetivos, segundo estudiosos, não eram suficientes para a intervenção russa, além das acima citadas, a decisão de Moscou também aconteceu pois foi identificado a possibilidade de estabelecer uma estratégia militar viável a um custo aceitável. A Rússia adotou como estratégia que combinava a poder aéreo com operações terrestres. Atuando de forma diferente que na intervenção soviética no Afeganistão (1979-1989), a Rússia não empregou grandes efetivos de forças terrestre em solo sírio, mas se aproveitou de forças do exército sírio, tropas do Irã, forças do Hezbollah além de outras milícias que apoiavam o governo sírio e de mercenários (JONES, 2020).

### 4.3.1 Emprego de Forças convencionais russas

Após a decisão de intervenção, a Rússia partiu diretamente para ações de forças convencionais, centradas no poder aéreo atuando conjuntamente com forças terrestre pró- Síria, buscando dividir os rebeldes e assim ir atacando as forças rebeldes por partes. Como preparação para iniciar as ações, Rússia e Síria assinaram um acordo no verão de 2015, onde ficou acordado o uso da base aérea de Hmeimim[31], a sudeste da ci-

[31] Em 2015 a Rússia assinou um acordo com a Síria para utilização da base aérea síria de Hmeimim pelos russos. Localizada a sudeste da cidade de Latakia, em 2017 a Rússia renovou o acordo de uso da base aérea por 49 anos. (JONES, 2020)

dade de Latakia, a da base naval de Tartus[32]. A Rússia realizou uma grande concentração de equipamentos e realizou várias melhorias nas bases a ela cedidas, como dragagens nos canais de aproximação da base de Tartus, permitindo o emprego de navios fragatas da classe Krivak e classe Moma(JONES, 2020).

A Rússia empregou seu poder aéreo direcionado para auxiliar as forças terrestres em solo, se aproveitando da fraqueza de defesa aérea que os rebeldes possuíam. Os navios russos também realizaram apoio de fogo, valendo-se dos seus mísseis balísticos, nas cidades próximas ao Mediterrâneo. Para eficácia do apoio aéreo aproximado foram utilizados pequenos efetivos russos de militares de forças especiais e guias aéreos aproximados. A coordenação eficiente entre forças terrestres e os meios de apoio de fogo era a chave para emplacar e estratégia russa na Síria (JONES, 2020).

Dentro da estratégia russa de emprego de suas forças no conflito sírio, decidiu-se pelo emprego de forças terrestres aliadas russas para realizarem o papel de combate terrestre contra os rebeldes. Desde o início ficou claro por parte do poder político russo que não se estava disposto pagar o mesmo preço pago no Afeganistão na década de 1980. Para isso as forças do exército sírio foram selecionadas como elemento de manobra principal, apoiadas por milícias pró-governo, pelo Hezbollah e por forças mercenárias (JONES, 2020).

Com a intenção de não repetir falhas realizadas anteriormente e não dispostas a pagar o preço do passado, a Rússia partiu para uma abordagem diferente como no conflito do Afeganistão (1979-1989), onde foram empregados relevantes efetivos de tropas terrestres russas. Na Síria a abordagem foi diferente, usando o apoio aéreo juntamente com tropas terrestre de aliados. Assim as perdas se tornariam menos pesadas e mais fáceis de serem administradas.

### 4.3.2 Apoio as Forças Irregulares

Com o propósito de auxiliar as forças terrestres dos aliados a Rússia utilizou de unidades de Operações Especiais. Assim como vimos no capítulo 2 e de acordo com a definição de Friedrich August von der Heydte, podemos caracterizar que o conflito sírio é uma guerra irregular em sua essência. Os opositores do governo sírio, classificados como rebeldes por Bashar Al-Assad, na sua grande maioria não apresentam uma constituição formal e muito menos uma legitimidade jurídica institucional.

[32] Em 1971 a Rússia assinou um acordo de uso da base de Tartus pela força naval russa, essa base permitiu a marinha russa projetar poder sobre o mediterrâneo e não perder influência na região mesmo depois de ter pedido a base do Egito após ruptura com o governo de Anwar el-Sadat em 1970 (JONES, 2020).

Pequenos efetivos de forças especiais russas foram empregadas, inicialmente para o reconhecimento terrestre e mais tarde empregadas como elo de ligação entre as forças terrestre aliadas e os meios de apoio de fogo. Para a conquista de cidades importantes, como Aleppo, essas forças atuaram no reconhecimento aproximado e em ações de destruição e sabotagem de pontos importantes. O emprego dessas forças de operações especiais aumentava em muito a letalidade dos ataques dando ainda mais eficácia às ações russas e de seus aliados (JONES, 2020).

Outra tarefa realizada pelas forças de operações especiais russas que contribui para a campanha terrestre e para as características da guerra irregular na síria, foi o treinamento de forças de mercenários que foram empregados em vários momentos de campanha terrestre. Largamente utilizadas as Companhias Militarizadas Particulares (PMC- *Private MilitaryCompany*), liberavam os efetivos russos para outras áreas de interesses e limitava as baixas de soldados russos (JONES, 2020).

### 4.3.3 Uso da Informação como Arma

A aplicação correta de uma campanha de informações e uma campanha convencional, possibilitou a Rússia tirar vantagens do conflito sírio e atingir seus objetivos estratégicos.Apesar das mídias internacionais noticiaram que o engajamento russo ser um misto de ações bem sucedidas e falhas, o que pôde ser verificar foi um grande sucesso estratégico (VOLKENBURG, 2018).

O governo russo associou os ativos aéreos, que eram empregados de forma convencional, com uma campanha de informações bem abrangente. Por ocasião da entrada da Rússia no conflito, o governo de Assad enfrentava um misto de grupos rebeldes, desde grupos extremistas como o Estado Islâmico até grupos moderados, alguns dos quais apoiados pelas potências ocidentais. Dado esse cenário, a campanha aérea russa atacou os grupos rebeldes moderados e o civis que faziam parte da sua rede sustentação, pelo fato de que segundo os planejadores russos esses grupos seriam as verdadeiras ameaças ao governo de Assad, deixando o combate ao Estado Islâmico e de outros grupos extremista, para os EUA e seus aliados. A Rússia concentrou seus esforços na destruição de grupos moderados, apesar de noticiar nas mídias internacionais estar atacando o Estado Islâmico (VOLKENBURG, 2018).

A guerra aérea convencional contra grupos rebeldes moderados, acoplados com uma campanha de divulgação voltada para o sucesso contra o Estado Islâmico e grupos radicais, possibilitou o governo russo moldar e influenciar a opinião internacional. Essa influência positiva causada pela propaganda russa permitiu ao presidente Vladimir Putin interagir com potências regionais locais como Irã, Arábia Saudita e Turquia. Além dis-

so, permitiu a Rússia demonstrar ser ainda um ator externo influente no mundo (VOLKENBURG, 2018).

A campanha russa utilizou de forma correta e apropriada a campanha convencional de apoio aéreo e a campanha de informações, o uso integrado de ações cinéticas e informacional com ações diplomáticas potencializou suas ações e permitiu atingir outros objetivos além dos estabelecidos.

## 4.4 Conclusões parciais

Analisando o conflito sírio, principalmente no ano de 2015 por ocasião da entrada oficial russa, podemos destacar que Bashar Al-Assad sofria uma derrota e provavelmente não se sustentaria por muito tempo no governo, pois vinha perdendo o controle das principais cidades do país. Com a entrada russa no conflito, esse cenário foi sendo alterado e pouco a pouco foi se reconquistando o controle de diversas cidades.

Após os russos traçarem seus dois objetivos estratégicos principais que eram a permanência de Assad no governo sírio eimpedir a troca de regime por um regime pró- ocidente, os planejadores russos articularam suas ações de forma a atingirem esses objetivos, focando em uma campanha convencional de emprego do poder aéreo, associado a uma campanha de informações que visavam legitimar as ações russas de combate a grupos extremistas tão temidos pelo ocidente. Mas para a conquista da vitória era necessário o componente terrestre, optou-se então pelo emprego de forças terrestre não-russas, apoiadas por um efetivo mínimo de forças especiais e também por grupos mercenários, também conhecidos como PMC (*Private MilitaryCompanies*). Com essa estratégia e com o emprego coordenado de suas capacidades e métodos a Rússia tem alcançado seus objetivos, apesar do desenrolar do conflito ainda ser incerto.

# 5 SEMELHANÇAS EDIFERENÇAS

Nos capítulos anteriores foram apresentados os conflitos da Ucrânia e da Síria, respectivamente, que tiveram como protagonistas além desses países a Rússia. Neste capítulo buscaremos destacar as similaridades e as singularidades entre as ações russas sobre a ótica da guerra híbrida. Após o conflito na Ucrânia e anexação da Criméia em 2014, a Rússia foi acusada por organismos internacionais de ter se valido de uma série de métodos de guerra e não guerra, que antes eram empregados separadamente, mas foram utilizados de forma coordenada pelos russos, acarretando uma vitória sobre a Ucrânia e a anexação de parte do território ucraniano.

No ano seguinte, em 2015, a Rússia anunciava ao mundo que estaria intervindo oficialmente na Síria, em apoio ao governo de Bashar Al-As-

sad e contra grupos radicais islâmicos. Valendo-se de uma estratégia que atuou em diversos campos como político, informacional, militar e diplomático, tentou diminuir o isolamento que lhe foi imposto desde a anexação da Criméia e viu no caso sírio uma possibilidade de se reafirmar como um importante ator global, recuperando a influência perdida com a queda da ex-URSS.

## 5.1 As Similaridades

Os dois conflitos possuem vários pontos em comum, principalmente devido ao envolvimento da Rússia e também pelo espaço de tempo relativamente curto entre as duas contendas. Após as ações russas na Ucrânia, a OTAN passou a estudar a forma de condução do conflito pela Rússia e como a Organização e a Ucrânia não estavam preparadas para esse enfrentamento. Analistas da OTAN avaliaram que a Rússia utilizou métodos de uma guerra híbrida, conjugando ações não convencionais e convencionais, ações militares e não militares, ações econômicas e políticas todas conjugadas dentro de uma campanha para atingir assim estado final desejado que foi a anexação da Criméia. Fruto de suas ações assertivas na Ucrânia a Rússia realizou a mesma conduta na Síria no ano seguinte com algumas modificações.

Um ponto importante comum nas ações no leste europeu e no Oriente Médio foi o emprego correto da política e economia. Utilizados de forma a pressionar a Ucrânia a não aceitar o acordo da União Européia e em contra partida a aceitar o acordo econômico russo. No Oriente Médio além do apoio financeiro ao governo de Bashar Al-Assad, a Rússia atuou fortemente junto ao Conselho de Segurança da ONU impedindo medidas contra o governo sírio. No campo diplomático durante os dois conflitos a Rússia atuou bastante, sendo na busca de acordos com outros atores influentes locais para o caso sírio ou na tentativa de anular o governo pró-europeu e assumiu a Ucrânia após a deposição de Vitor Yanukovich.

Destacamos além dos campos político e econômico o campo diplomático foi utilizado pela Rússia para criar uma justificativa de intervenção e conseguir legitimar suas ações nos dois casos. Na Síria o combate ao terrorismo foi à forma encontrada para legalização de suas ações e angariar apoios externos. Na Criméia a proteção a população russa que habitavam na região foi à justificativa encontrada e divulgada para fundamentar suas ações.

Outra ferramenta bem explorada pala Rússia nas duas ocasiões, foi o uso das informações e das desinformações de acordo com seus objetivos. A campanha nas mídias internacional e dentro dos países alvos possibilitou os russos a potencializar os efeitos da campanha terrestre e dificultou ainda mais a tomada de decisão por partes das forças oponentes. Na Ucrânia a Rússia se valeu da grande quantidade de pessoas que usavam

a língua russa e a permeabilidade que os canais de comunicação russos possuíam na região, permitindo assim a transmissão de informações favoráveis as suas ações. No caso sírio a Rússia constantemente divulgava suas ações bem sucedidas contra grupos rebeldes, encobrindo sua real intenção de combater os opositores de Al-Assad. Fruto de sua campanha midiática contra o Estado Islâmico, os russos conseguiram reverter parte do isolacionismo imposto pela União Européia após os eventos da Ucrânia, além disso, a Rússia tem se apresentado como a única capaz de reverter à situação na Síria e acabar com a crise dos refugiados na Europa.

Outro fator de destaque em comum que cabe destaque é o emprego da guerra irregular, no leste europeu a Rússia utilizou tropas de Operações Especiais nos momentos iniciais da campanha, infiltrando esses elementos após atrair a atenção ucraniana para fronteira através de uma movimentação de tropa. Com a tarefa de tomar posições chaves de infraestrutura local, atuar como segurança local, apoiar a insurgência pró-russa e realizar sabotagem em pontos importantes para as tropas ucranianas, contribuindo assim para objetivo russo de conquista da Criméia.

No caso sírio o uso de tropas de operações especiais já tiveram um emprego um pouco mais restritos, com a tarefa de serem o elo de ligação entre as tropas terrestres não russas e os meios aéreos russos, essas tropas de operações especiais tiveram importante papel no auxílio as forças terrestre nas conquistas de cidades importantes, realizando reconhecimentos e nas identificação e seleção de alvos para as aeronaves. Além disso, atuaram no treinamento das PMC (Companhias militares particulares, em inglês Private Military Company), largamente utilizados na Síria.

O último ponto de similaridade que gostaríamos de destacar é o emprego de forças convencionais nos dois conflitos. Apesar das particularidades entre as duas forças russas, os planejadores russos não abriram mão de empregar suas forças convencionais e associá-las com outros métodos de guerra e assim potencializar seus efeitos e suas capacidades. Nas duas situações a campanha de informações objetivou criar as condições para o emprego das forças convencionais russas. Na Ucrânia o pretexto de proteção do povo russo e na Síria de combater aos grupos radicais islâmicos permitiram que as forças convencionais russas fossem empregadas com certa legitimidade. Destaca-se também que nas duas ocasiões a Rússia pode mostrar ao mundo sua capacidade de mobilização, quando em 2014 realizou o maior movimento de tropa por trem desde a segunda guerra mundial e em 2015 por intervir em um conflito distante de seu entorno estratégico.

## 5.2 As Singularidades

Após destacarmos os pontos comuns entre os conflitos, cabe destacar aquilo distingui um conflito do outro. Cada guerra possui suas peculiaridades apesar de um dos contendores ser o mesmo e o espaço temporal ser relativamente pequeno entre os dois conflitos. O principal ponto que diverge a Ucrânia da Síria são os objetivos estratégicos estabelecidos pela Rússia. Na Ucrânia, virtude de um passado muito próximo com a Rússia e a ambição russa de reconquistar a Criméia, o estado final desejado era a anexação da Criméia e interromper a influência do Leste na Ucrânia. Já no Oriente Médio os russos não possuíam objetivo de conquista, só pretendiam manter o *status quo*[33]33, mantendo no poder o Bashar Al- Assad e assim não perder influência na região. Logo os objetivos estratégicos dos dois conflitos são a primeira diferença entre eles.

Outro fator que distingue bem as duas campanhas russas, diz respeito à estratégia traçada para emprego das forças. Na Síria a Rússia optou por não empregar grandes efetivos terrestres e assim se ver envolvida em uma guerra semelhante à que ex-URSS se envolveu no Afeganistão de 1979 a 1989. Por outro lado a Rússia optou por lançar mão de tropas terrestres não russas para compor o componente terrestre, assim minimizando suas baixas e seus gastos financeiros. A campanha russa foi centrada no vetor aéreo, uma guerra convencional focada na campanha aérea apoiando tropas terrestre não russas, dessa forma pode suplantar os opositores de Bashar Al-Assad e mantê-lo no poder.

Podemos assim afirmar que as ações russas tiveram aderência aos conceitos de guerra híbrida, empregando ações militares e não militares, convencionais e irregulares, políticas e diplomáticas, fundindo uma série de métodos em busca dos seus objetivos bem definidos. Apesar de possuírem bastantes pontos em comum, existem pontos divergentes que particulariza bem um conflito do outro. Podemos dizer que a as ações russas na Síria são uma evolução se comparados com a Ucrânia. Sua conduta na guerra síria tem sido mais assertiva pois estão alcançado seus objetivos sem a oposição da comunidade internacional como foi na Ucrânia, pelo contrário, com a sua propaganda de combate a grupos terroristas e seu emprego de um reduzido efetivo terrestre nacional russo, Moscou tem conseguido apoio interno e externo. Aparecendo como um grande ator internacional capaz de reverter à crise na Síria e atenuar a crise dos refugiados na Europa, o governo de Vladimir Putin tem conseguido retroceder com o isolacionismo imposto pela campanha da Ucrânia.

[33] Expressão em língua latina que significa “no estado das coisas” (*Dicionário escolar da Língua portuguesa Academia Brasileira de Letra*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 2008).

# 6 CONCLUSÃO

No presente trabalho buscou-se analisar a conduta russa nos conflitos da Ucrânia e Síria, nos anos de 2014 e 2015 respectivamente, de modo que fosse possível estabelecer se as ações da Rússia tiveram concordância com os conceitos de guerra híbrida abordados por Frank G. Hoffman. Uma vez analisados os conflitos foi possível realizar uma comparação entre as duas guerras destacando as similaridades e singularidades da campanha dos russos nos conflitos em questão.

Para atingir o nosso objetivo, a pesquisa foi estruturada em quatro capítulos de desenvolvimento. Um capítulo se propôs à apresentação da base teórica necessária ao entendimento do conceito de guerra híbrida. No capítulo seguinte, estudamos a campanha russa na Ucrânia e analisamos se a sua forma de condução teve semelhança com os conceitos de guerra híbrida. No capítulo subseqüente, foi a vez de analisarmos as operações russas na Se se possuíam concordância com os conceitos de Hoffman. Como parte final do desenvolvimento do trabalho, traçamos uma comparação entre as formas de combater das tropas russas nos dois países e assim perscrutar o objeto de pesquisa à luz do modelo teórico, buscando concluir acerca da comparação realizada.

Ao nos debruçarmos sobre a teoria de Frank G. Hoffman sobre a guerra híbrida, no capítulo dois deste trabalho, realizamos também apropriações de outros conceitos que ajudam ao entendimento do tema. Outrossim, identificamos que o conceito de guerra híbrida surgiu no início do século XXI, se tratando de uma forma de guerra que mistura métodos diferentes, abrangendo além de ações militares, já comuns nas guerras, as ações não militares que estiverem disponíveis aos contendores. A fusão entre métodos ortodoxos e não convencionais dão realmente uma roupagem de algo novo a guerra híbrida, mas em sua essência não se trata de algo inédito nas histórias das guerras, somente uma abordagem nova com novas ferramentas.

No conflito da Ucrânia vimos que a nova abordagem para o Exército russo, apresentado pelo General Valery Gerasimov, foi conduzido de acordo os conceitos da guerra híbrida, apesar da Rússia não utilizar dessa denominação, largamente empregados na guerra da Ucrânia. Valendo-se de ações nos diversos níveis de condução da guerra a Rússia empregou uma campanha sinérgica e integrada buscando atingir seu estado final desejado que foi a anexação da Criméia.

No capitulo que abordamos o conflito sírio, constatamos o pragmatismo russo e assertividade de suas ações na busca dos objetivos estratégicos. Percebemos que na Síria a Rússia coordenou com grande eficiência suas capacidades militares e não militares, tendo seus efeitos extrapolados os objetivos estratégicos e chegando até o nível político, quando a Rússia passou a ser considerada como a única capaz de estancar a crise dos refugiados na Europa.

Após a abordagem dos conflitos, como última parte do desenvolvimento, tratamos de tecer uma comparação entre as ações russas nas duas guerras, destacando os pontos em comuns e os pontos divergentes. As similaridades ocorreram em diversos campos, destacamos que na esfera informacional, as forças russas atuaram bastante nesse campo, conseguindo moldar o campo das informações a seu favor. A guerra irregular foi outra ferramenta amplamente utilizada nas duas situações, tanto o apoio e treinamento de outros grupos como ações irregulares dentro do país alvo. A campanha convencional também foi empregada na guerra ucraniana e síria, apesar de serem de naturezas diferentes. Além disso, a Rússia também realizou uma forte campanha política e diplomática visando potencializar suas ações.

Como cada conflito tem sua peculiaridade, no leste europeu e no Oriente Médio não foram diferentes, apesar do pequeno decurso de tempo entre as duas guerras, as ações russas tiveram alguns pontos divergentes cujo quais destacamos os objetivos estratégicos possuíam naturezas diferentes, no conflito ucraniano o nível estratégico russo traçou como objetivo a anexação da Criméia, diferentemente do que foi estabelecido na guerra síria, onde os objetivos eram a manutenção do governo de Bashar Al-Assad e o impedimento da implantação de um governo pró-ocidente no país. Como citado anteriormente às forças convencionais também tiveram naturezas diferentes, na Síria as forças convencionais foram centradas em vetores aéreos, além disso, a Rússia lançou mão de forças terrestre não-russas para a realização da campanha terrestre, apoiadas pela força aérea de combate russa, assim a Rússia não se envolveria da mesma forma que a URSS se envolveu no Afeganistão entre 1979 a 1989.

De acordo com ora exposto, a argumentação apresentada teve com propósito responder se o emprego das tropas russas na Ucrânia e Síria, nos anos de 2014 e 2015 respectivamente tiveram aderência ao conceito de guerra híbrida, apresentada por Hoffman e além disso, destacar as singularidades e similaridades nos dois conflitos. Assim podemos afirmar que a Rússia empregou seus métodos, técnicas e procedimentos de acordo o conceito de guerra híbrida, no que pese não adotar essa denominação para esse tipo de forma de condução do conflito.

Sugere-se, como possibilidade de pesquisa futura, investigar se a conduta americana nos conflitos do Afeganistão e Iraque tiveram aderência com o conceito de guerra híbrida.

Finalmente, depreendemos a relevante implicação para a Marinha do Brasil em tirar proveito desses dois conflitos com características típicas das guerras do século XXI. Nas guerras do futuro com o ambiente cada vez mais difuso, o estudo dos conflitos permite a correta percepção das ameaças que serão enfrentadas. Desse modo a atualização de nossa doutrina e de nossas técnicas e procedimentos devem ser buscadas com o intuito de estar capaz de atuar em uma guerra que aborde um amplo espectro.

## REFERÊNCIAS

BARTLES, Charles K. Para entender Gerasimov. Military Review, mar./abr. 2016. Disponível em: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20160430_art010POR.pdf. Acesso em: 4 abr.2020.

BLAINEY, Geoffrey. Uma breve história do século XX. São Paulo: Fundamento. Educacional, 2008. Título original: A short historyofthe 20th century.

FERNANDES, H. As novas guerras: o desafio da guerra híbrida. Revista de Ciências Militares, v. 4, n. 2, p. 13-40 nov. 2016.

FLEMING, Brian P. The hybrid threat conflict: contemporary war, militaryplanning and the advent of unrestricted operational art. 2011. Monograph - School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, Kansas, 2011. Disponível em: https://www.hsdl.org/?view&did=700828. Acesso em: 7 abr. 2020.

FRANÇA, Júnia L. VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 8. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

GALULA, David. Counterinsurgency warfare: theory and practice. New York: Praeger, 1964.

GILES, Keir. Handbook of Russian information warfare. Rome. Roma: NATO Defense College, 2016. (Fellowship Monograph Series, 9). Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/4262/1/2016_Handbook%2C%20Russian% 20Information%20Warfare.pdf. Acesso em: 2 jun. 2020.

HOFFMAN, Frank G. Conflict in the 21º Century: the rise of hybrid war. Virginia: PotomacInstitute for PolicyStudies, dec. 2007. Disponível em: https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf. Acesso em: 5 abr. 2020.

HUBER, Thomas M. (ed.). The compound warfare: that fatal knot. Oregon: University Press of the Pacific, 2004.

JONES, Seth G. (ed.). Moscow's war in Syria: a report of the CSIS Transnational Threats Project. Washington, D.C.: Center for Strategic International Studies, 12 May 2020. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/moscows-war-syria. Acesso em: 15 jun. 2020.

KAPLAN, Robert D. A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. São Paulo: Contexto, 2013.

KARBER, Phillip. The Russian military forum: Russia's hybrid war campaign: implications for Ukraineand beyond. Washington, DC: Center for Strategicand International Studies, 2015. 1 vídeo (1h24min). Publicadopelo canal CSIS. Disponível em: https://www.csis.org/events/russian-military-forum-russias-hybrid-war-campaign- implications-ukraine-and-beyond. Acessoem: 5 abr. 2020.

KASAPOGLU Can. Russia's renewed military thinking: non-linear warfare and reflexive control. NATO DefenseCollege, n. 121, nov. 2015. Disponível em: http://www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=877. Acessoem: 8 maio 2020.

LEAL, Paulo Cesar. A Guerra híbrida: reflexos para o sistema de defesa do Brasil. Doutrina Militar em Revista, jan./jun. 2016. Disponível em: http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/download/722/775. Acessoem: 30 abr. 2018.

LIND, William S. et al. The changing face of war: into the fourth generation. Marine Corps Gazette, v. 73, n. 10, p. 22-26, Oct. 1989. Disponívelem: https://www.semanticscholar.org/paper/The-Changing-Face-of-War%3A-Into-the-Fourth-Lind-Nightengale/2fd541a48abb544e1cd8dde7bdbd1fd8634b623d. Acesso em: 22 abr. 2020.

LUCENA, Gleydson Gonzaga de. A geopolítica da Guerra Cívil Síria e suas implicações para o Brasil. 2017. Dissertação (Mestre em Geografia, na área de Produção do Espaço Urbano e Regional, subárea: Geopolítica do Brasil e do mundo). Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2017. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/31598. Acessoem: 20 jun. 2020.

MILLER, David Byers. Russia's Crimea Conquest. Blog David Miller. Virginia, USA, 10 Mar. 2014. Disponívelem: https://blogs.nvcc.edu/damiller/2014/03/10/russias-crimea- conquest Acessoem: 16 abr. 2020.

NEMETH, William J. Future war and Chechnya: a case for hybrid warfare. 2002. Thesis (Master of Arts in National Security Affairs) - Naval Postgraduate School, Monterey, CA, 2002. Disponível em: https://calhoun.nps.edu/handle/10945/5865. Acesso em: 2 maio 2020.

NUNES, Isabel Ferreira. Os conflitos regionais e a segurança internacional. Nação e Defesa, n. 80, p. 149-172, 1996. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1558.
Acessoem: 30 abr. 2020.

NURK, Siim. Russian hybrid warfare in the Ukraine. Tallinn: Tallinn University of Technology, 2016.

OSHISANYA, 'laiOshitokunbo. An almanac of contemporary judicial restatements. [S.l.]: Almanac Foundation. 2015. (General Civil Law, v. 2).

PICCOLLI, Larlecianni et al. A guerra híbrida e o papel da Rússia no conflito Sírio. Revista Brasileira de Assuntos de Defesa, Brasília, DF, v. 3, n. 1. jan./jun. 2016. Disponível em: https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/63960. Acesso em: 13 jun. 2020.

RÁCZ, András. Russia's hybrid war in Ukraine: breaking the enemy's ability to resist. Finland: Finnish Institute of International Affairs, 2015. Disponívelem: http://www.fiia.fi/fi/publication/514/russia_s_hybrid_war_in_ukraine. Acessoem: 15 maio 2020.

UNITED STATES. Department of the Army. The national military strategy of the United States of America.Washington, D.C, 2015. Disponível em: https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Publications/2015_National_Military_Strategy.pdf Acesso em: 7 maio 2020.

VISACRO, Alessandro. A guerra na era da informação. São Paulo: Contexto, 2018.

VISACRO, Alessandro. Guerra irregular terrorismo: guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

VON DER HEYDTE, Friedrich August. A guerra irregular moderna em políticas de defesa e como fenômeno militar. 2 ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1990.

VOLKENBURG, Clayton A. Van. Russianhybridwarfare in Syria: airforce, privatemilitarycontractorsanddis-information. Toronto. Canadian Forces College, 2018. Disponível em: https://www.cfc.forces.gc.ca/259/290/402/305/vanvolkenburg.pdf. Acesso em: 20 jun. 2020.

# ANEXOS A

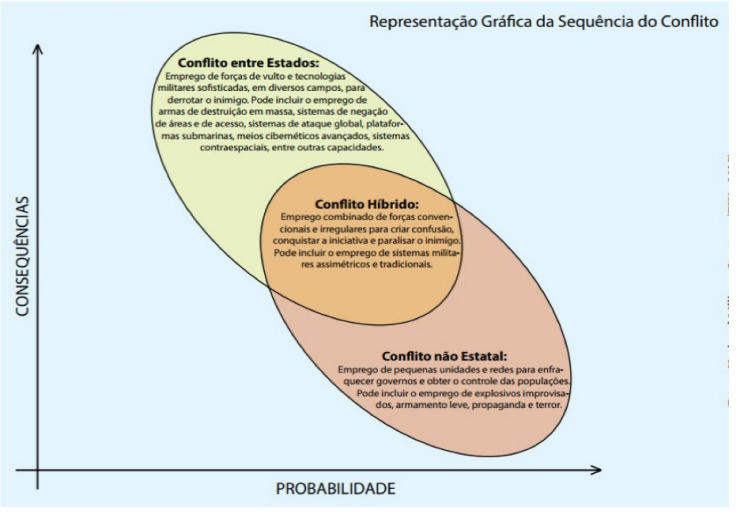



FIGURA 1 – Representação gráfica do *Continuum* do Conflito
Fonte: LEAL, 2016.

# ANEXOS B

FIGURA 2 – Representação Gráfica do conceito de Guerra Híbrida
Fonte: LEAL, 2016.

# ANEXOS C

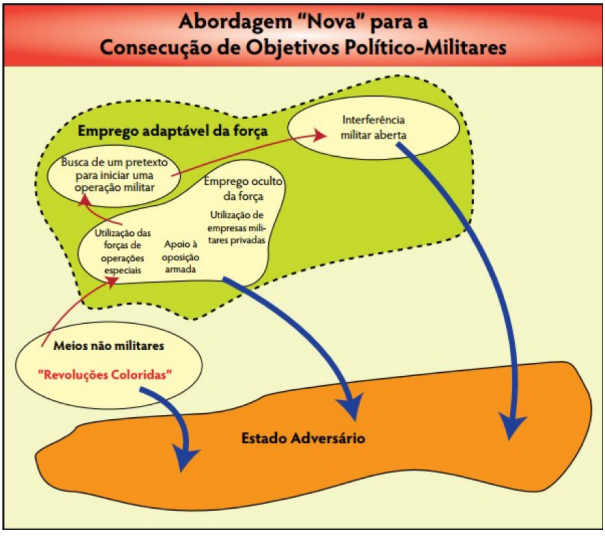



FIGURA 3 – Representação Gráfica da "Nova Abordagem" apresentada pelo General VelaryGerasimov na Conferência de Moscou sobre Segurança Internacional
Fonte: BARTLES, 2016.

# ANEXOS D

FIGURA 4 – Linha do Tempo das Operações Russas na Criméia
Fonte: MILLER, 2014.

# ANEXOS E

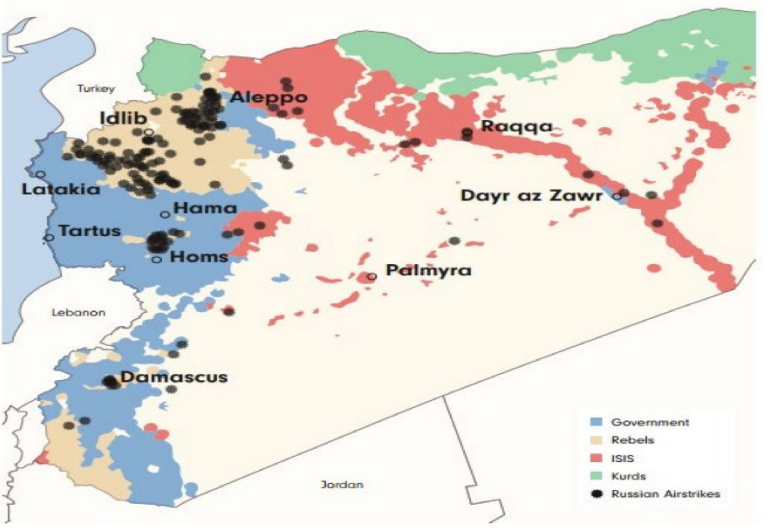



FIGURA 5 – Ataques aéreos da Rússia na Síria de 30 de Setembro a 30 de Outubro de 2015
Fonte: JONES, 2020.

# INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO:

## NECESSIDADE OU META DESEJÁVEL? UMA AVALIAÇÃO EM DIFERENTES AMBIENTES ORGANIZACIONAIS

*Luiz Antonio Girianelli Félix*

## RESUMO

Este trabalho trata da relevância da interoperabilidade e do planejamento em diferentes tipos de organizações, com foco na Marinha do Brasil e nas forças armadas brasileiras. A pesquisa foi elaborada na forma de uma revisão da literatura, abordando as definições, históricos e exemplos acerca da evolução e da aplicação da interoperabilidade e do planejamento, além de mencionar algumas experiências deste autor, buscando explicitar o valor que ambos agregam às organizações, nos diferentes ambientes onde estão sendo empregados. Diante de um cenário global no qual as organizações encontram-se em constante concorrência, não apenas por lucros mas por também por reconhecimento social, interoperabilidade e planejamento são elementos relevantes por se apresentarem como ferramentas que podem permitir a ampliação do desempenho das organizações dentro dos respectivos nichos de atuação, proporcionando-as maior capacidade competitiva perante seus concorrentes. Mais além do que poder favorecer o aumento no desempenho das organizações, o emprego da interoperabilidade e do planejamento em conjunto pode impulsionar na geração de sinergias que amplifiquem os benefícios para as organizações. Neste sentido, após tratar individualizadamente cada conceito, se discorre por algumas possibilidades de interação entre a interoperabilidade e o planejamento, que geram sinergias para as organizações, para então se debruçar sobre uma conclusão quanto à relevância de cada um destes dois conceitos.

**Palavras-chave:** Interoperabilidade. Planejamento. Capacidade competitiva.

# INTRODUÇÃO

Este trabalho foi elaborado focado no tema proposto pela Escola da Guerra Naval, qual seja: "Interoperabilidade e planejamento: necessidade ou meta desejável?"

Para tanto buscou-se identificar a importância destes 2 conceitos no cotidiano, em diferentes ambientes, conforme a seguir.

## 1.1 Importância da pesquisa

Em função das rápidas transformações nos anseios dos mercados consumidores e até das próprias sociedades, a competitividade vem crescendo e se enraizando em diversos segmentos do mundo moderno.

É possível se observar competitividade entre atletas, entre profissionais de um mesmo ramo, entre empresas, entre instituições, entre grupos políticos, entre países, entre blocos econômicos, entre outros. Este cenário inclui grandes empresas, que buscam angariar maior fatia de mercado e respectivos lucros, forças armadas, buscando um maior grau de preparo e de prontidão para atenderem aos interesses de suas nações, e até governos nacionais, que almejam se fortificar em seus poderes de governo e ampliar sua influência global.

Exemplo recente da competitividade em nível global, foram as compras em massa dos Estados Unidos por materiais de saúde para combate à pandemia do COVID-19, suplantando contratos já firmados entre outros países, por meio de ofertas financeiras mais elevadas (BBC, 2020).

Interoperabilidade e planejamento são elementos que vêm sendo incorporados à rotina de diferentes organizações, visando aumentar sua capacidade competitiva. No caso de organizações privadas, para melhor se adaptar às mudanças do mercado; no caso das organizações públicas, para melhor implementar as políticas públicas junto à sociedade; e, mais especificamente, no das forças armadas, para aumentar o grau de prontidão e de dissuasão que atendam aos interesses nacionais.

Seriam estes dois elementos as bases indispensáveis para garantir a própria sobrevivência das organizações, dentro do cenário competitivo supramencionado? Não sendo essenciais, seriam aspectos que propiciam às organizações condições ideais para auferir capacidade competitiva, perante as demais organizações? Ou não teriam grande importância competitiva para as organizações na atualidade?

Neste ínterim, o presente estudo objetiva, a partir do tema proposto pela Escola de Guerra Naval, investigar acerca da real relevância da interoperabilidade e do planejamento para os diferentes tipos de organizações.

Para tanto, os objetivos secundários do trabalho são:

– Identificar a descrição e como se processa a interoperabilidade em diferentes ambientes organizacionais;

– Identificar a descrição de como se processa o planejamento em diferentes ambientes organizacionais;

– Avaliar como interoperabilidade e planejamento podem interagir dentro das organizações.

Releva delimitar que quando é mencionado "diferentes ambientes organizacionais" neste trabalho, engloba organizações civis e militares, no país e no exterior.

## 1.2 Procedimentos Metodológicos

Para agrupar os dados necessários o presente estudo, foram utilizados documentos legais e documentos normativos de instituições civis e militares, tais como a Política e a Estratégia Nacionais de Defesa do Brasil, bem como normas de padronização de entidades técnico-profissionais, como a IEEE Std, 1547-2018; compondo-se assim de fontes primárias de conhecimento e caracterizando-se como uma pesquisa documental (LAKATOS e MARCONI, 2017; BOOTH, COLOMBO e WILLIAMS, 2008).

Além dos documentos primários supracitados, também serviram de fonte de conhecimento trabalhos acadêmicos e artigos científicos de outros autores, caracterizando, assim a pesquisa bibliográfica (LAKATOS e MARCONI, 2017; BOOTH, COLOMBO e WILLIAMS, 2008).

As normas e legislações utilizadas podem ser consultadas nos sítios eletrônicos das próprias instituições, à exceção das normas da Marinha, que estão acessíveis na intranet da instituição. As fontes secundárias foram pesquisadas em bases de dados de domínio público, como, por exemplo, a *Scientific Electronic Library Online* (SciELO).

## 1.3 Escopo e limitações

Este trabalho abrange os conceitos de interoperabilidade e de planejamento, se concentrando na análise da relevância de cada um destes conceitos. Não faz parte do escopo deste trabalho avaliar as maneiras de implementação ou de aprimoramento destes dois elementos dentro das organizações, não obstante utilizar exemplos de implantação deles para analisar as vantagens auferidas com a implantação.

Em consulta a dicionários, temos que interoperabilidade é a capacidade de dois ou mais entes de interagir e trabalhar em conjunto, ao passo que planejamento é a determinação de etapas pormenorizadas para realizar uma tarefa (PRIBERAM, 2020; DICIO, 2020). Este trabalho pretende abordar as especificidades dos dois conceitos supracitados, em relação aos ambientes onde estão sendo aplicados, buscando, na medida do pos-

sível, priorizar os aspectos militares de cada um. A escolha dos ambientes abordados buscou contemplar ambientes militares e ambientes civis, no Brasil e no exterior, na medida na qual este autor teve acesso e considerou relevante para o estudo.

De tal modo, este trabalho transcorre pelos seguintes Seções:

Seção 1: Introdução;

Seção 2: Interoperabilidade – na qual são abordados definições, exemplos de implantação e outros aspectos relevantes do conceito, nos ambientes abordados;

Seção 3: Planejamento – na qual são abordados definições, exemplos de implantação e outros aspectos relevantes do conceito, nos ambientes abordados;

Seção 4: Interação entre interoperabilidade e planejamento – na qual é abordada a maneira como os dois conceitos se combinam dentro das organizações; e

Seção 5: Conclusões – na qual são apresentadas as conclusões advindas da pesquisa, incluindo a avaliação das vantagens auferidas com a inserção destes dois elementos nas organizações, para mensurar sua relevância.

## 2. INTEROPERABILIDADE

Considerando que a interoperabilidade contempla a integração harmônica entre diferentes elementos, buscando ganhos de sinergia para ambos, na consecução de um objetivo em comum, esta seção pretende descrever como este conceito é percebido em diferentes ambientes, abordando as especificidades de cada.

### 2.1 Interoperabilidade nas forças armadas brasileiras

No dia a dia das organizações militares, é possível perceber que parte significativa dos militares entende que interoperabilidade é a possibilidade das forças armadas atuarem juntas em uma mesma atividade, por exemplo em uma intervenção federal, ou dividindo uma atividade, sob a condução e coordenação de uma delas, como um aproveitamento de transporte de material.

Para uma definição formal do conceito de interoperabilidade nas forças armadas brasileiras, o documento de âmbito mais amplo é o Glossário das Forças Armadas, que traduz o termo em 2 significados: 1) operação das forças nacionais ou aliadas sob uma mesma estrutura de comando, em direção ao objetivo estabelecido, otimizando os recursos humanos e de materiais; 2) a capacidade de interação harmoniosa entre sistemas das forças, com troca de informações e de serviços (BRASIL, 2015a).

O documento de mais alto nível que traz em seu bojo aspectos atinentes à interoperabilidade é a Política Nacional de Defesa, quando estabelece os Objetivos Nacionais de Defesa. No segundo objetivo trata da capacidade de Defesa, para consecução das missões das forças armadas previstas em nossa Constituição. Para tanto é enfocado o aprimoramento das habilidades e dos materiais militares, orientado na interoperabilidade. Em sequência, a Estratégia Nacional de Defesa, na qual há ênfase da interoperabilidade entre as forças, em ao menos 6 passagens, baseada nos equipamentos e sistemas empregados por elas, assim como é estabelece a Ação Estratégica de Defesa nº 14, pela qual é preconizada a articulação das forças armadas centrada na interoperabilidade (BRASIL, 2018a).

A atribuição de importância conferida à interoperabilidade em documentos de tão alto nível (redação dada pelo Governo Federal e aprovação pelo Congresso Nacional) remete a eventos que influenciaram na criação do próprio Ministério da Defesa (MD), em 1999.

Não obstante os abrangentes fatores que influenciaram na criação do Ministério da Defesa (de política interna, de política externa, sociais), ressalta-se a integração das forças armadas sob uma coordenação única.

Se observa que a primeira menção que é encontrada no Brasil à integração das forças armadas está na constituição de 1946, do que se originou o Estado-Maior Geral, que em 1948 se tornou o Estado Maior da Forças Armadas, com nível de ministério tal qual as 3 forças o eram. Seu objetivo era o de exercer uma coordenação única que permitisse a utilização conjunta das forças armadas, seguindo os ensinamentos da Segunda Guerra Mundial, conforme será melhor detalhado neste trabalho, na seção sobre interoperabilidade nos Estados Unidos. Esta estrutura de Estado Maior não se alicerçou como órgão de aglutinação das forças armadas, tendo, de certa forma, atuado a parte das atividades das forças (VASCONCELOS, 2011).

Na sequência histórica, em 1967, o presidente Castelo Branco buscou aprimorar a integração entre as forças, ao promulgar o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro daquele ano, no qual propunha um estudo para viabilizar a criação de um Ministério, ao qual chamou de Ministério das Forças Armadas, cujo objetivo seria o de criar uma estrutura institucional única que coordenaria todas as atividades das forças armadas. Contudo, a proposta praticamente não saiu do papel, possivelmente por ter sido percebida pelo setor militar como de caráter político, econômico ou psicossocial ao invés de estratégico-militar (FUCCILLE, 2006; WINAND E SAINT-PIERRE, 2008).

Conforme já mencionado, a criação do Ministério da Defesa teve influência de fatores de diversas naturezas, das quais é de maior relevância para este trabalho o aspecto estratégico-militar. Além da consolidação da percepção positiva dos Ministérios da Defesa ao redor do mundo, entre as décadas de 80 e de 90 viu-se no Brasil o advento de uma valorização de defesa nacional, consubstanciada na criação da Comissão de Relações Ex-

teriores e Defesa Nacional em 1996, bem como na publicação da Política de Defesa Nacional, do mesmo ano. Este ambiente, associado à ideia de buscar a sinergia na integração das atividades das 3 forças e de otimizar o nosso sistema de defesa, culminou com a criação do MD (WINAND E SAINT-PIERRE, 2008; VASCONCELOS, 2011).

Finalmente, este autor, a partir da prática do dia a dia, vem tendo a oportunidade de presenciar os resultados positivos que a interoperabilidade nos serviços logísticos vem proporcionando às 3 forças, com por exemplo durante a atual pandemia do COVID-19, no que tange à distribuição de materiais de saúde essenciais em todo o território nacional. Obviamente que a integração nos serviços logísticos é apenas uma vertente da interoperabilidade, contudo permite visualizar a relevância da integração entre as forças.

## 2.2 Interoperabilidade nas forças armadas dos Estados Unidos da América

A oportunidade de participar de pequenos intercâmbios e de viagens aos Estados Unidos propiciou a este autor a percepção de que para as forças armadas estadunidenses interoperabilidade é algo normal, tanto em suas operações militares, quanto nas atividades rotineiras.

A interoperabilidade entre as forças armadas dos Estados Unidos tem sua previsão legal na Lei Pública 99-433, *Goldwater-Nichols Act*, de 1º de outubro de 1986, que, apesar de não usar explicitamente o termo interoperabilidade, traz as premissas da atual integração entre as forças armadas ao apresentar definições relacionadas às atividades e estruturas conjuntas; tratar da reorganização de todo o Departamento de Defesa Norte Americano; atribuir maior responsabilidade e autoridade ao Chefe do Estado Maior Conjunto; aprimorar a política de gestão conjunta; entre outros (EUA, 1986).

Releva destacar que ao utilizar a terminologia "conjunta", neste contexto, intenciona-se imprimir o sentido de atuação integrada entre as forças armadas.

A Lei *Goldwater-Nichols Act* é a conclusão de um processo de aprimoramentos nas estruturas militares norte americanas que teve sua origem em dificuldades operacionais provocadas por fragilidades na coordenação e na integração entre as forças armadas, em operações passadas.

Antes da Segunda Guerra Mundial, o Exército e a Marinha trabalhavam totalmente independentes entre si, cada um em seu respectivo ambiente. Note-se que na época não existia uma força aérea e cada uma das 2 forças tinha sua aviação própria. Durante a Guerra ocorreram problemas sensíveis entre o Exército e a Marinha, incluindo divergências entre alocação de recursos, atribuição de prioridades estratégicas e coordenação do comando e controle operacionais; impactando no tempo de

condução das operações e nos respectivos resultados alcançados de tal modo que, ainda durante o conflito, o então presidente Franklin Roosevelt determinou a criação de comandos unificados que, em cada teatro de operações, coordenavam todos os recursos militares (TRASK e GOLDBERG, 1997; BOND, DAVIS e PEARSALL, 2016).

As dificuldades enfrentadas durante a Segunda Guerra Mundial apontavam para a necessidade de uma maior integração entre as políticas e recursos militares do país, imprimindo como requisitos a articulação das políticas, dos serviços de inteligência e do emprego de recursos militares nas operações, bem como seu preparo em tempo de paz (TRASK e GOLDBERG, 1997). Os debates culminaram na promulgação da Lei Pública 80-253, o *National Security Act*, em 1947, pela qual foi criada a Força Aérea, bem como foram unificados os departamentos de Guerra (Exército) e da Marinha em único departamento, chamado *National Military Establishment*, que em 1949 passaria a se chamar *Departament of Defense* (DoD). Contudo, em função das dissonâncias entre Exército e Marinha, à época, a lei não proporcionou poderes suficientes ao Secretário de Defesa para permitir a integração apropriada entre as forças (BOND, DAVIS e PEARSALL, 2016).

Nos anos que se seguiram, a fragilidade na Lei *National Security Act*, e consequentemente na interoperabilidade, provocou incidentes trágicos para os Estados Unidos. Em 1980, houve uma tentativa de resgate de 53 reféns americanos presos em Tehrân, a operação *Desert One*, na qual a falta de coordenação e de compatibilidade operacional entre os componentes da operação provocou a colisão de 1 helicóptero da Marinha com 1 C-130 da Força Aérea obrigando a abortar a missão. Em 1983, após um movimento revolucionário tomar o poder em Granada, os Estado Unidos promoveram uma operação de retomada para garantir a proteção dos cidadãos norte-americanos que moravam no país. Apesar da ação ter atingido os seus objetivos, sérias dificuldades operacionais ocorreram: os planos operacionais das forças não foram coordenados antes da invasão; os equipamentos de comunicação entre as forças não eram compatíveis; questões burocráticas bloqueando o suprimento mútuo. Ainda em 1983, o caso do ataque de caminhão bomba a tropas americanas no aeroporto de Beirute, com morte de 241 militares, no qual observou-se fragilidades na cadeia de comando conjunta, que era longa, complexa e desarticulada, além de ser sobrepujada pelas cadeias de comando das forças singulares (MCINNIS, 2016; BOND, DAVIS e PEARSALL, 2016).

Assim, a Lei *Goldwater-Nichols Act* foi editada com o intuito de mitigar as fragilidades de integração das forças armadas observadas, promovendo a uma maior interoperabilidade entre elas.

## 2.3 Gerenciamento da cadeia de suprimentos

Ao observar o mundo empresarial, no qual vantagens competitivas podem representar a própria sobrevivência da empresa, denotam-se os conceitos de cadeia de suprimentos e de gerenciamento da cadeia de suprimentos, que abarcam a essência da interoperabilidade.

Uma das definições de cadeia de suprimentos mais adotadas pelos profissionais da área é a do *Council of Supply Chain Management Professionals* (CSCMP), que a define como o fluxo de materiais e de informações no processo logístico, entre entes interligados, que vai desde a extração do produto bruto até a entrega do produto final ao consumidor. Ampliando, no mesmo sentido, define gerenciamento da cadeia de suprimentos como o planejamento e o gerenciamento das atividades que operacionam os fluxos de materiais, serviços, informações e recursos financeiros nas cadeias de suprimentos, contando com a coordenação e a colaboração das organizações participantes, ou seja, integrando os processos produtivos dentro e através das empresas (CSCMP, 2013).

Releva destacar que, apesar da definição do CSCMP mencionar apenas materiais, não há restrição quanto a existência de cadeias de suprimentos orientadas a serviços, por exemplo aluguel de automóveis, cadeias nas quais a interoperabilidade deve ocorrer entre a empresa e agentes como fornecedores de automóveis, auto mecânicas, agências de turismo, entre outras.

Da definição de gerenciamento da cadeia de suprimentos, acima, observa-se que se trata de um processo de interoperabilidade no qual os objetivos são buscados em um fluxo sequencial entre diferentes empresas, diferentemente do que se observa, por exemplo, na interoperabilidade entre as forças armadas, na qual o atingimento dos objetivos é buscado por ações ora simultâneas ora sequenciais.

A logística empresarial observou a evolução do conceito de cadeia de suprimentos e de seu gerenciamento na segunda metade do século XX. Até a década de 60, a produção era pautada na produção em massa e na concentração em um ou poucos produtos. Nos anos 70 aparecem os primeiros processos de planejamento da produção com base metodológica, focada na gestão interna da empresa. Em torno dos anos 80, a competição entre as empresas dentro dos mercados se amplificou e as empresas começaram a se focar em custos e eficiência operacional. Nessa época emergiu o conceito de gerenciamento da cadeia de suprimentos, com o impulso para a aplicação de métodos de aperfeiçoamento do gerenciamento das empresas, buscando auferir integração dentro da empresa e com as empresas parceiras. Ao longo dos anos 90, as transformações nos mercados, como a globalização, a redução dos ciclos de vida dos produtos, a sustentabilidade, impulsionaram o conceito de gerenciamento da cadeia de suprimentos, como ferramenta para auferir vantagem competitiva. Passado o ano de 2000, com o crescimento da terceirização das

atividades não principais, por parte das empresas, as cadeias de suprimentos tornaram-se maiores e mais complexas, ampliando a importância da integração das organizações dentro das cadeias de suprimentos, com o advento da tecnologia da informação e da internet como ferramentas fundamentais (PINON, OGER e LAURAS, 2018).

Um exemplo de empresa que, seguindo a evolução do gerenciamento da cadeia de suprimentos, sagrou-se como um dos maiores varejistas do mundo é o Walmart. Tendo sido criada em 1962, a empresa em 2016 era uma das empresas com maior valor de mercado no mundo, presente em quase 30 países. Vários fatores influenciaram no sucesso da empresa, mas o fator chave certamente foi a efetividade de sua cadeia de suprimentos. No início dos anos 80, o Walmart associou-se com produtores locais para fabricar produtos com sua própria marca, com qualidade e baixos preços. Entre os anos 80 e 90 desenvolveu uma parceria com a fabricante P&G, que se tornou referência em gerenciamento da cadeia de suprimento e modelo para outras empresas, chamada *Collaborative Planning, Forecast and Replenishment* (CPFR), pela qual a integração de informações entre as 2 empresas chegou ao nível de permitir que a fabricante tivesse informação em tempo real das vendas dos produtos de sua marca em cada loja do Walmart, permitindo a rápida reposição. O modelo CPFR é empregado pelo Walmart até os dias atuais com suas principais empresas parceiras (JAWAD, 2017; NGUYEN, 2017).

O exemplo acima demonstra a relevância da integração, da interoperabilidade, dentro das cadeias de suprimentos, nos mercados.

## 2.4 Interoperabilidade de sistemas

Conforme já apresentado neste trabalho, interoperabilidade é percebida por diferentes pontos de vista, dependendo do ambiente onde está sendo empregada.

Dentre eles observa-se uma padronização definida pelo *Institute of Electrical and Electronics Engineers* (IEEE), organização técnico-profissional de referência, que apresenta aspectos relevantes para aplicação tecnológica do conceito, qual seja: interoperabilidade é a capacidade entre 2 ou mais redes, sistemas, aparelhos, aplicações ou componentes de intercambiar externamente e de prontamente usar as informações com segurança e efetividade (IEEE, 2018).

Entende-se que intercambiar, neste contexto, engloba troca de informações ou de forças, de modo a provocar a reação do elemento que os recebe. Releva, ainda, destacar que interoperabilidade não se entende como a inter-relação entre os setores de uma organização, mas entre organizações. Por exemplo: não se trata da relação entre a biblioteca e um departamento de uma mesma instituição de ensino, mas entre as bibliotecas de instituições de ensino distintas.

A interoperabilidade vem se manifestando na Administração Pública por meio da tecnologia da informação e comunicação. Motivos que vêm atribuindo destaque à necessidade de interoperabilidade para os governos incluem o grau crescente de cobrança das sociedades, a globalização, a necessidade de maior transparência dos gastos públicos e a disseminação da internet e das redes sociais (SOARES, 2009).

No governo brasileiro, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão define as referências em padrões de interoperabilidade para os sistemas governamentais, por meio da arquitetura de ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), que estabelece requisitos, regras de negócio e parâmetros de tecnologia da informação e comunicação a serem adotados para garantir a troca de informações, de maneira eficaz e eficiente, entre as organizações do governo (BRASIL, 2018c).

Como exemplo internacional, pode-se citar a Índia, que vem implantando a interoperabilidade entre os sistemas governamentais por meio do modelo "*Interoperability Framework for e-Governance*". Este modelo se propõe a suportar o estabelecimento da interoperabilidade e do compartilhamento de informações, sobrepujando as dificuldades encontradas pelos entes do governo por meio de um conjunto de conceitos e recomendações padronizados. Intenciona assim, permitir a comunicação eficiente entre sistemas, a consistência das informações compartilhadas e a padronização de parâmetros e de princípios para viabilizar a manutenção da interoperabilidade em novos sistemas (ÍNDIA, 2015).

De tal modo, observa-se a crescente relevância que o conceito de interoperabilidade vem ganhando, por agregar valor social aos governos, por meio do incremento de eficiência na prestação dos serviços governamentais e do melhor acompanhamento das questões sociais.

## 3. PLANEJAMENTO

Nesta seção, intenciona-se apresentar o conceito de planejamento em diferentes ambientes, abordando os tipos e as especificidades para cada.

Planejamento, de maneira generalizada, pode ser entendido como o processo de preparação para a realização de atividades, com foco em atingir um objetivo, a partir do estudo dos fatores que têm influência sobre as atividades e/ou sobre o objetivo e da descrição das ações a serem executadas em cada atividade.

Diante deste entendimento, o planejamento pode ser aplicado em diferentes ramos de atividades e em diferentes níveis, dependendo dos objetivos a atingir. De fato, pode-se desenvolver um planejamento para executar uma atividade rotineira, ou para implementação de uma nova atividade, ou para realizar uma melhoria nos processos já existentes, ou para cumprir uma missão, caso específico do planejamento militar.

Independentemente do tipo de objetivo a ser alcançado com o planejamento, se planeja com o intuito de se atingir o objetivo de uma maneira mais eficiente e com maior probabilidade de alcançá-lo. Assim, o planejamento é uma ferramenta relevante que propicia vantagens para quem a aplica em um cenário competitivo.

## 3.1 Planejamento militar no Brasil

O planejamento do emprego das forças armadas brasileiras é norteado e sistematizado por dois documentos doutrinários do Ministério da Defesa: o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) e a Sistemática de Planejamento estratégico Militar (SPEM).

O planejamento estratégico é uma metodologia de planejamento pela qual uma organização busca se desenvolver, a partir da definição da visão de futuro pela qual a organização quer ser distinguida pela sociedade e do estabelecimento de sua missão. Neste sentido, a organização avalia suas forças e fraquezas, bem como as possibilidades e riscos externos para definir as ações a serem tomadas e os respectivos mecanismos de acompanhamento, consubstanciados no plano estratégico (BRASIL, 2015b).

Neste contexto, o SISPED estabelece a missão e a visão de futuro do Ministério de Defesa para orientar todo o planejamento de defesa do país. Ele se desenvolve em 4 fases: análise, na qual se estima o cenário nacional nos próximos 20 anos; formulação da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa; formulação da Política e da Estratégia Setoriais de Defesa; e elaboração de Planos Estratégicos setoriais e subsetoriais. De tal modo, o SISPED estabelece todo o processo de planejamento estratégico no MD, com o intuito de aprimorar as capacidades de defesa da nação brasileira (BRASIL, 2015b).

A SPEM define a metodologia para o planejamento militar em alto nível, buscando delinear e regular o preparo e o emprego das forças armadas brasileiras. Este planejamento ocorre em 3 níveis: nacional, pelas maiores autoridades do país; setorial, pelo MD e demais órgão ligados à defesa nacional; e subsetorial, pelas forças armadas. Nestes 3 níveis, o planejamento se dá em 3 fases: concepção estratégica e configuração de forças, quando se determina as necessidades de composição das forças; planejamento do preparo, quando se adquire ou se prepara os meios necessários; e planejamento do emprego operacional, quando se define as ações a serem adotadas nas situações nas quais as forças armadas sejam empregadas. Assim, o SPEM visa a atender as demandas de defesa do país, baseado nos objetivos nacionais de defesa (BRASIL, 2018b).

## 3.2 Planejamento na Marinha

Quando se avalia o planejamento na Marinha do Brasil percebe-se que existem 2 vieses a considerar: o planejamento estratégico, de âmbito administrativo, definido nas Normas Gerais de Administração; e o planejamento para emprego militar, consubstanciado no Manual de Planejamento Operativo da Marinha (BRASIL, 2019; BRASIL, 2006).

As Normas Gerais de Administração da Marinha descrevem planejamento como um processo metódico pelo qual se estabelecem objetivos, atividades e metas a serem almejados. Especificamente, o Planejamento Estratégico Organizacional vai proporcionar a continuidade da organização por meio da determinação de diretrizes que orientam as decisões e ações que, sendo executadas, vão garantir que a organização se ajuste às alterações da realidade ao seu redor, transpondo as dificuldades e beneficiando-se das possibilidades de crescimento. Se processa em diferentes níveis da organização: estratégico, mais alto nível da organização que define os objetivos finalísticos da organização; tático, que vai estipular como os recursos serão utilizados para atingir os objetivos traçados no nível estratégico; e operacional, que desenvolve as ações planejadas na rotina da organização. O Planejamento Estratégico da Marinha está consolidado na publicação EMA-134, que deve nortear os planejamentos de todas as organizações da Marinha, a partir da definição das prioridades nas Orientações do Comandante da Marinha, que são desdobradas em atividades nas Orientações Setoriais, a carga dos Órgãos de Direção Setorial (BRASIL, 2019). Em suma, o planejamento promoverá maior eficiência na administração das organizações militares da Marinha.

Em termos de planejamento para emprego militar, o Manual de Planejamento Operativo da Marinha apresenta o conceito de planejamento militar como o processo que organiza informações e define ações visando a resolver um problema militar, considerando que problema militar é o distúrbio originado na mudança de situação entre forças antagônicas, onde ao menos uma é militar. Assim, o planejamento militar vai buscar o retorno à situação original ou a evolução para uma situação que seja favorável ao planejador. Se desenvolve em 3 etapas. A primeira é o exame da situação, momento no qual é estudado o problema militar, a missão definida pelo comando superior, a área de operações, as capacidades das forças aliadas e as possibilidades das forças inimigas, a fim de permitir escolher a melhor maneira de cumprir a missão. A segunda é o desenvolvimento do Plano de Ação e elaboração da Diretiva; quando é transcrito, pormenorizadamente, em forma de plano, as ações a serem realizadas durante a operação, conforme previsto no exame da situação. Finalmente, o controle da ação planejada, fase na qual é acompanhado o desenvolvimento das ações para verificar se estão sendo realizadas de acordo com o plano e, se necessário, promover alterações que viabilizem o cumprimento da missão (BRASIL, 2006). De tal forma, o planejamento militar pretende propiciar às forças navais maior preparo, para dar-lhes maior vantagem sobre o respectivo inimigo, no momento da operação.

## 3.3 Planejamento em outros ambientes

O conceito de planejamento no mundo corporativo se materializa na forma de uma função administrativa que viabiliza a utilização otimizada dos recursos e dos esforços, atingindo eficaz e eficientemente os objetivos da organização, por meio de estabelecimento e priorização destes objetivos, bem como pela prescrição das ações a serem executadas para seu atingimento. Dentre as características fundamentais ao planejamento de uma organização pode-se destacar: agregar capacidade de adaptação frente as transformações do ambiente externo, estar direcionado para o futuro, ser de fácil compreensão para todos na organização, aglutinar o consenso de todos e permitir o aprendizado organizacional. Se desdobra em 3 níveis: estratégico, mais alto nível da organização que formula os objetivos organizacionais, diretrizes e metas; tático, nível gerencial da organização que visa a otimizar o emprego dos recursos para atingir os objetivos; e operacional, nível executor da organização que vai implementar as ações necessárias para atingimento dos objetivos, com os recursos designados (SANTOS e CHIARETTO, 2019). Todo este processo de planejamento direciona os esforços de toda a organização visando a angariar a sinergia de cada setor para promover o crescimento da organização frente aos demais concorrentes.

Releva destacar que o planejamento no mundo corporativo, dado ser uma função administrativa, se assemelha com o planejamento de caráter administrativo da Marinha do Brasil, conforme descrito na seção anterior deste trabalho. Identifica-se a diferença fundamental na essência da necessidade de se planejar, que para a Marinha é agregar valor na percepção social da força, enquanto para as corporações do mercado está em parte na geração de lucro, mas, principalmente, na obtenção de vantagem competitiva de mercado para se enraizar nele.

Outro ramo da sociedade onde pode ser percebida a aplicação do conceito de planejamento é no governo. O planejamento governamental pode ser entendido como um processo político coletivo, pelo qual o governo procura conduzir a população do seu país para atingir um estado estratégico de sociedade, traçado por ele como ideal para seu Estado. Transcende a eficácia e eficiência nas atividades, a economia na utilização dos recursos ou, até, a geração de valor social. Na sua essência, o planejamento governamental busca influenciar a sociedade para que seu comportamento convirja com os princípios traçados pelo próprio governo. Isto posto, o foco central do planejamento governamental é a própria governabilidade, de modo a lhe proporcionar legitimidade nas suas decisões e ações. Logo, este planejamento carece de um tratamento multidisciplinar, detalhado, amplo e precisamente orientado pelo alto nível do governo, pois deve transpor a complexidade social do país (TONI, 2014). Desconsiderando opções por ideologias de governo, o planejamento governamental proporciona capacidade competitiva ao governo frente à concorrência que se configura nos grupos oposição ao governo.

# 4. INTERAÇÃO ENTRE INTEROPERABILIDADE E PLANEJAMENTO

Interoperabilidade e planejamento são elementos que permitem às organizações desenvolver capacidades que proporcionam vantagem competitiva diante dos concorrentes, seja em termos de atendimento dos interesses nacionais ou da sociedade; em termos de fatia de mercado; ou qualquer outro que seja o objetivo da organização.

Uma vez que concorrem para um mesmo benefício, vislumbra-se que possam interagir entre si, criando sinergia. De fato, analisando a possibilidade de reciprocidade entre estes 2 elementos, pode-se ajustar o entendimento de interação entre eles no sentido de que a interoperabilidade pode ser requisito para o planejamento, exemplo: operações conjuntas; e o objetivo do planejamento pode ser o de permitir a interoperabilidade, exemplo: sistemas emergentes.

Seguindo esta linha, esta seção aborda processos nos quais interoperabilidade e planejamento interagem, gerando ganhos de sinergia para as instituições, como é o caso das operações conjuntas, dos contratos CPFR e dos sistemas emergentes.

## 4.1 Nas forças armadas brasileiras

Consolidada a criação do Ministério da Defesa em 1999, conforme apresentado na seção 2 deste trabalho, a busca pelo aprimoramento da interoperabilidade foi intensificada e cada vez mais foram se desenvolvendo processos e ferramentas de integração entre as forças, em especial no que tange ao seu emprego, ou seja, para as operações militares.

Especificamente para o emprego militar das forças armadas brasileiras, a publicação Doutrina de Operações Conjuntas do MD (MD30-M-01) traz os conceitos e as técnicas que dão base à interoperabilidade, ao planejamento das operações militares em conjunto entre as forças. Não obstante utilizar princípios similares aos do planejamento de operações singulares, o planejamento de uma operação militar conjunta vai caracterizar-se pela heterogeneidade das técnicas, dos processos e das peculiaridades técnico-profissionais das Forças Componentes, implicando na necessidade de intensa coordenação e de elevada integração nas ações. Se desenvolve em 4 níveis: o nível político, que é exercido pelo Comandante Supremo das Forças Armadas (Presidente da República), que estabelece diretrizes de emprego e objetivos políticos; o nível estratégico, conduzido pelo Estado Maior Conjunto das Forças Armadas, é quando as diretrizes e objetivos políticos são convertidos em ações estratégicas e orientações setoriais, com o intuito de constituir uma capacidade de defesa preponderantemente militar; o nível operacional, no qual um comandante designado para uma área de operações conjunta promoverá um plano de campanha, baseado nos regramentos advindos dos níveis político e estratégico, definindo objetivos e missões para as respectivas forças compo-

nentes; e nível tático, quando se planeja as ações específicas das forças componentes, visando a cumprir as missões e atingir os objetivos atribuídos no planejamento operacional. Destaca-se a logística conjunta, que é conduzida por força componente específica, composta por membros das 3 forças armadas, e deve se valer da interoperabilidade e da integração logística para prover apoio às forças componentes (BRASIL, 2011). Nota-se que as forças singulares precisam desenvolver a interoperabilidade de modo a viabilizar o planejamento conjunto, conforme destacado no aspecto logístico, o que vai permitir alcançar, em última instância, os objetivos nacionais.

Dentro do aspecto da logística militar, ramo com elevado potencial para desenvolvimento de sinergias entre as forças pela padronização e pela conciliação de processos e de recursos, o MD vem elaborando ferramentas e doutrinas que aprimorem a integração entre as forças, das quais destaca-se o sistema de logística e mobilização Apolo.

A pedido do MD, o Apolo foi desenvolvido pelo Centro de Análise e Sistemas Navais, uma instituição de ciência, tecnologia e inovação da Marinha do Brasil. O objetivo à época era de dispor de uma ferramenta que operasse com qualquer sistema e em qualquer situação de emergência, proporcionando a integração de conhecimentos. Entrou em operação em julho de 2016, tendo sido utilizado pela primeira vez nos jogos olímpicos Rio 2016 e presentemente sendo empregado no combate ao COVID-19 (MARINHA, 2020; DEFESANET, 2016).

Acessando o sistema Apolo, identifica-se que sua principal funcionalidade é integrar plataformas eletrônicas e bancos de dados de diversas entidades e das forças armadas, gerando interoperabilidade de sistemas, com compartilhamento de informações logísticas de apoio à decisão, sob a coordenação do Ministério da Defesa. Por meio do módulo “cenários logísticos”, viabiliza o planejamento e o acompanhamento de ações em grandes operações, com informações detalhadas de infraestrutura logística, de organização e outras informações úteis, de diversos setores, em todo o país.

## 4.2 Em ambientes não militares

Observando as práticas de mercado, mais especificamente no que tange ao gerenciamento da cadeia de suprimentos, observa-se que o CPFR, já comentado na seção 2 deste trabalho, é uma ferramenta / metodologia de excelência, que combina planejamento e interoperabilidade a fim de proporcionar maior vantagem competitiva de mercado para os signatários.

O princípio essencial do CPFR é a colaboração mútua entre fornecedores e varejistas, por meio do compartilhamento de informações gerenciais vitais, com o intuito de otimizar a gestão de estoques de produtos na cadeia de suprimentos e, consequentemente, incrementar a lucrativi-

dade. A implementação do CPFR começa pelo planejamento do escopo e objetivos, da estratégia, do desenho do processo e das responsabilidades mútuas para compartilhamento de informações e operações entre as empresas, gerando um plano de negócios conjunto. Na fase seguinte são feitas estimativas de vendas e de reposições, ajustes nas estimativas e início das operações em conjunto. Finalmente, ao longo das operações, é monitorada a demanda efetiva no varejista, por meio de sistema de informações online, de modo a regular a produção do fornecedor, que promove a reposição dos pontos de venda. Assim as estratégias podem ser frequentemente reavaliadas para se ajustarem às variações que ocorram no mercado (STOLL, 2010; TOIVIAINEN e HANSEN, 2011).

Dentro do processo do CPFR pode-se notar uma interação entre interoperabilidade e planejamento ampla. Em função da necessidade da abertura de dados e da cooperação para se implementar, um contrato de CPFR implica em um planejamento primoroso para se superar as heterogeneidades entre as empresas e permitir a implementação da ferramenta. Por outro lado, o CPFR vai estabelecer a interoperabilidade necessária para permitir o melhor planejamento das operações produtivas, ampliando a capacidade competitiva da cadeia de suprimentos como um todo.

Em outro diedro, considerando a interoperabilidade de sistemas e o planejamento, uma ferramenta relevante que gera sinergias são os sistemas emergentes.

Sistemas emergentes são sistemas estruturados por um conjunto de sistemas menores ou partes de sistemas comportamentais e algoritmos de aprendizagem, que ao se combinarem desenvolvem capacidade de se gerenciarem e se otimizarem autonomamente, em resposta a influências em seus ambientes. Deste modo, é possível aos sistemas emergentes decidirem por padrões comportamentais, tempestivamente, diante de situações inusitadas; além de mensurar o desempenho das soluções obtidas, a fim de classificar a melhor. Assim, os sistemas emergentes conseguem potencializar os próprios resultados, gerando sinergia, indo além do somatório dos resultados esperados das partes que os compõem. Mais além, permitem a adaptação do sistema a mudanças de cenários. Podem ser empregados em diferentes setores como, por exemplo, sistemas de produção, sistemas urbanos, sistemas de saúde, sistemas educacionais. Considerando a complexidade que envolve, a aplicação de sistemas emergentes depende de um planejamento detalhado e cuidadoso, tanto em termos de sua implementação quanto em termos das operações a serem realizadas por eles (WALLOTH, 2016; FILHO, 2018; SILVA et al., 2019).

Em função de sua estrutura, sistemas emergentes propiciam elevado potencial de interoperabilidade entre sistemas. Sua elevada capacidade adaptativa lhes confere a possibilidade de revisar e aperfeiçoar os planos de trabalho das atividades nas quais são aplicados, ou seja, conseguem atualizar o planejamento prévio, proporcionando elevado desempenho operacional e, consequentemente, elevado potencial competitivo.

Por outro lado, considerando a autonomia a ser auferida ao se implantar sistemas com potencial emergente, sua implantação é complexa e deve ser cuidadosa e bem planejada, com o levantamento preciso dos requisitos, com a verificação dos resultados parciais alcançados e com a definição da metodologia de acompanhamento, a fim de garantir que o sistema estará direcionado para os ganhos de desempenho almejados.

## 5. CONCLUSÃO

Neste trabalho foi abordado com maior amplitude aspectos relacionados à interoperabilidade, em relação ao planejamento, em função de ser um conceito mais recente e menos difundido, assim como ser um assunto bastante discutido nas fileiras das forças armadas brasileiras.

Ao longo das seções, foi buscado enfatizar o valor agregado pela interoperabilidade e pelo planejamento para as organizações, gerando vantagens competitivas, dentro de cada ambiente no qual foram observados, objetivando ilustrar suas relevâncias.

Neste contexto, considerando todo o histórico que demonstra a necessidade da interoperabilidade e do planejamento, os exemplos que foram apresentados nas seções deste trabalho evidenciam não apenas a importância destes conceitos nas organizações, mas também a evolução desde a percepção da necessidade de se planejar e de se atuar em conjunto até a implantação nas atividades das organizações e os benefícios auferidos.

Nos mercados, mais especificamente no gerenciamento da cadeia de suprimentos, o planejamento e a interoperabilidade proporcionam vantagem competitiva tão relevante que proporcionaram ao Walmart angariar a atual posição de destaque mundial, em termos de valor de mercado e como empresa varejista presente em mais de 30 países.

Em sendo este um trabalho confeccionado dentro da égide militar, cabe concentrar atenção especial nas conclusões para os aspectos afetos às forças armadas.

A importância da interoperabilidade nas atividades militares é notória considerando que o assunto é tema e vem sendo aperfeiçoado desde 1946 nos Estados Unidos, conforme se observa na evolução desde os eventos da Segunda Guerra Mundial até a consecução da Lei *Goldwater-Nichols*, que inclusive já vem sendo reavaliada para ser aprimorada pelo Congresso Norte Americano. Em linha semelhante aconteceu no Brasil desde a criação do Estado Maior Geral, em 1946, até o advento do Ministério da Defesa em 1999, demonstrando sua importância tanto em termos militares, quanto em termo de política militar.

O planejamento dentro do contexto militar é ferramenta para preparação para operações militares e, principalmente para a Marinha do Brasil, também é ferramenta para melhoria constante da gestão, proporcionando às forças agregar valor perante a sociedade brasileira.

Mais além, a interoperabilidade permite aprimorar o planejamento no sentido de que amplia as capacidades disponíveis a serem aplicadas no plano operativo; ao passo que o planejamento indica como e em quais momentos deve ocorrer a integração entre as forças.

Neste ínterim, uma vez que é possível perceber que a interoperabilidade e o planejamento se influenciam mutuamente nas forças armadas brasileiras, gerando sinergia, sugere-se que em estudos futuros sejam verificados como estes 2 elementos interagem em forças armadas de outros países, de modo a servir de parâmetro de comparação e possibilitar melhorias para as forças armadas do Brasil.

Uma nação em desenvolvimento necessita de forças armadas fortes para poder fazer prevalecer seus interesses no cenário global. Voltando ao aspecto da competitividade, a interoperabilidade e o planejamento são elementos fundamentais para proporcionar vantagem competitiva para o país, frente aos demais Estados, seja em nível de força efetiva ou em nível dissuasório, de modo a permitir o atingimento deste objetivo de fazer prevalecer os interesses da nação.

Por fim, para ilustrativamente responder à pergunta inicial do tema: se a interoperabilidade e o planejamento são necessidades ou metas desejáveis, em especial no contexto militar, pode-se parafrasear um ditado sobre logística que, apesar de não se ter a autoria precisa, é consideravelmente empregado nas forças: “ambos, interoperabilidade e planejamento, não, exatamente, ganham as batalhas, mas caso não sejam aplicados corretamente, em especial nas guerras modernas, ajudam a ser derrotado.

## REFERÊNCIAS

BBC. Coronavírus: EUA são acusados de 'pirataria' e 'desvio' de equipamentos que iriam para Alemanha, França e Brasil. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-52166245. Acesso em: 19 de abril de 2020.

BOND, Dale P.; DAVIS, Scott M.; and PEARSALL, Aaron D. The Goldwater Nichols Act of 1986: 30 Years of Acquisition Reform. Dissertação de mestrado. Naval Postgraduate School Monterey, United States, 2016.

BOOTH, Wayne C.; COLOMBO, Gregory G.; WILLIAMS, Joseph M. A arte da pesquisa. 2ª.ed. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2008. 351 p.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2018(a).

BRASIL. Estado Maior da Armada. EMA 331: Manual de Planejamento Operativo da Marinha. Brasília, 2006.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas (Volume I). 1ª Edição. Brasília, 2011.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD35-G-01: Glossário das Forças Armadas. 5ª Edição. Brasília, 2015(a).

BRASIL. Ministério da Defesa. Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa. 5ª Edição. Brasília, 2015(b).

BRASIL. Ministério da Defesa. MD51-M-01: Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. 2ª Edição. Brasília, 2018(b).

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico. Brasília, 2018(c). Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/ePING_v2018_20171205.pdf. Acesso em: 22 de junho de 2020.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. SGM-107: Normas Gerais de Administração. 7ª revisão. Brasília, 2019.

COUNCIL OF SUPPLY CHAIN MANAGEMENT PROFESSIONALS (CSCMP). Supply chain management terms and glossary. 2013. Disponível em: http://cscmp.org/imis0/CSCMP/Educate/SCM_Definitions_and_Glossary_of_Terms/CSCMP/Educate/SCM_Definitions_and_Glossary_of_Terms.aspx. Acesso em 09 de julho de 2020.

DEFESANET. SINAMOB - EMCFA Ativará Sistema APOLO dia 1º Julho. Brasília, 07 de junho de 2016. Disponível em: https://www.defesanet.com.br/eventos/noticia/22551/SINAMOB---EMCFA-Ativara-Sistema-APOLO-dia-1--Julho. Acesso em: 23 de julho de 2020.

DICIO, Dicionário Online de Português. Disponível em: https://www.dicio.com.br/. Acesso em: 19 de abril de 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMERICA (EUA). Lei 99-433, de 01 outubro 1986. Goldwater-Nichols: Department of Defense Reorganization Act of 86. Washington, DC, 1986.

FILHO, Roberto R. Emergent software systems. Tese de doutorado. Lancaster, UK: Lancaster University, 2018.

FUCCILLE, Luís A. Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese de doutorado. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2006.

ÍNDIA, Ministério da Comunicação e Tecnologia da Informação. Interoperability framework for e-Governance (IFEG). New Delhi, 2015. Disponível em: http://egovstandards.gov.in/sites/default/files/Interoperability%20Framework%20For%20e-Governance%20(IFEG)%20Ver.1.0.pdf. Acesso em: 12 de abril de 2020.

INSTITUTE OF ELECTRICAL AND ELECTRONICS ENGINEERS (IEEE) Standards Coordinating Committee. IEEE Standard for Interconnection and Interoperability of Distributed Energy Resources with Associated Electric Power Systems Interfaces. IEEE Std, 1547-2018.

JAWAD, Stevan. A literature analysis of Walmart's supply chain excellence in term of integration, distribution and operations. Trabalho de bacharelato. Haaga-Helia University of Applied Sciences. Helsink, Finlandia, 2017.

LAKATOS, Eva M.; MARCONI, Marina de A. Fundamentos de metodologia científica. 8ª.d. São Paulo: Atlas, 2017. 205 p.

MARINHA DO BRASIL. Sistema de logística e mobilização Apolo, da Marinha do Brasil, apoia combate ao COVID-19. 10 de abril de 2020. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/noticias/sistema-de-logistica-e-mobilizacao-apolo-da-marinha-do-brasil-apoia-combate-ao-covid-19. Acesso em: 23 de julho de 2020.

MCINNIS, Kathleen J. Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress. (CRS Report No. R44474). Washington, DC: Congressional Research Service, 2016.

NGUYEN, Thi T. H. Wal-Mart's successfully integrated supply chain and the necessity of establishing the Triple-A supply chain in the 21st century. Journal of Economics & Management, v.29. 2017.

PINON, Diana; OGER, Raphael; LAURAS, Matthieu. Supply chain evolution and supply chain capability planning methodologies: A review and gap identification. ILS 2018 - 7th International Conference on Information Systems, Logistics and Supply Chain, junho de 2018, Lyon, France.

PRIBERAM, Dicionário da Língua Portuguesa. Disponível em: https://dicionario.priberam.org/. Acesso em: 19 de abril de 2020.

SANTOS, Gleiziane D; CHIARETTO, Silvana. O planejamento estratégico como uma vantagem competitiva de mercado: Papel do Planejador. Revista Eletrônica Acervo Científico 2, 2019: e339-e339.

SILVA, Sandro L. F. C. S., et al. Looking for Emergent Systems in Computer-Based Medical Systems: A Review from the Last Decade. IEEE 32nd International Symposium on Computer-Based Medical Systems (CBMS). IEEE, 2019.

SOARES, Delfina F. M. G. de S. Interoperabilidade entre sistemas de informação na administração pública. Tese de Doutorado. Universidade do Minho. Braga, Portugal, 2009.

STOLL, Robert G. Collaborative Planning Forecasting Replenishment (CPFR): Successful Implementation Attributes. Tese de doutorado. Cleveland, US: Cleveland State University, 2010.

TOIVIAINEN, Tuomas; HANSEN, Jeffrey. Collaborative Planning, Forecasting, and Replenishment Research. Paper 2/2/2011IOM 483 - Operations Consulting - Spring, 2011.

TONI, Jackson de. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. Congresso CONSAD de Gestão Pública. Vol. 7. 2014.

TRASK, Roger R.; GOLDBERG, Alfred. The Department of Defense 1947-1997, Organization and Leaders. Office Of The Secretary Of Defense Washington DC Historical Office, 1997.

VASCONCELLOS, Carlos A. R. A sociedade brasileira e a Defesa Nacional: uma aproximação após a criação do Ministério da Defesa. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra - Laboratório de Estudos de Sociedade e Defesa, 2012. Disponível em: https://www.esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/sociedadebrasileira.pdf. Acesso em: 05 de julho de 2020.

WALLOTH, Christian. Emergent Nested Systems: A Theory of Understanding and Influencing Complex Systems as Well as Case Studies in Urban Systems. Springer International Publishing Switzerland, 2016.

# OPERAÇÃO *ENDURING FREEDOM* 2001 A 2005:

## AS DISTINTAS ABORDAGENS

*Eduardo Oliveira de Carvalho*

## RESUMO

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, as tropas norte-americanas foram empregadas na Operação *Enduring Freedom* (2001-2014) no Afeganistão, como parte da guerra ao terror. Em seu desdobramento inicial, de 2001 a 2003, as operações foram conduzidas com foco no inimigo, na busca de eliminar os elementos da *Al Qaeda* e do Talibã. Contudo, ao adentrarem nesse país, passaram a estar envoltos em uma guerra de insurgência, tanto devido à busca pela retomada do poder pelos talibãs, quanto pela criação de novos insurgentes insatisfeitos com os resultados das batalhas iniciais. As baixas causadas na população civil e a corrida pelo poder nas diversas tribos, alimentaram os movimentos. Ao assumir o comando das tropas estadunidenses no Afeganistão, de 2003 a 2005, o General David Barno (1954- ) e seu estado- maior perceberam a importância da população para o tipo de combate em que estavam inseridos, mudando o foco das operações para a busca de seu apoio. Dessa forma, o propósito deste trabalho é conduzir uma comparação desses dois períodos abordados, verificando as similaridades e singularidades entre eles, usando como embasamento teórico o modelo de contrainsurgência de David Galula (1919-1967), Coronel francês que fundamentou seus estudos nos quatro conflitos dos quais participou.

**Palavras-chave:** Contrainsurgência. David Galula. Operação *Enduring Freedom*. Comparação.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa do Afeganistão dividido por etnias 499
Gráfico 1 - Verba alocada no Afeganistão pelos EUA para atividades não relacionadas à segurança 500
Gráfico 2 - Números de civis mortos no Afeganistão de 2001 a 2005 500

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA - Autoridade Interina do Afeganistão
CG - Centro de Gravidade
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas
EUA - Estados Unidos da América
FT-180 - Força Tarefa Combinada Conjunta-180
ISAF - *International Security Assistance Force*
OEF - Operação *Enduring Freedom*
OTAN - Organização do Tratado do Atlântico Norte
PRT - *Provincial Reconstruction Teams*
URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# INTRODUÇÃO

A terça-feira, dia 11 de setembro de 2001, amanheceu ensolarada nos céus de Nova York. Suas ruas agitadas, seus imensos arranha-céus e seus turistas preparavam-se para mais um dia normal no cotidiano daquela cidade. Entretanto, às 08 h 46 min houve uma mudança radical naquela rotina. Um avião chocou-se com uma das torres gêmeas do *World Trade Center*. O mundo começou a noticiar aquele fato que, à primeira vista, parecia ter sido somente um acidente. Contudo, 17 minutos depois, uma segunda aeronave colidiu com a outra torre, deixando claro que se tratava de um atentado. Aquelas ações, realizadas a milhares de quilômetros, tiveram um grande impacto na já sofrida vida da população do Afeganistão.

A resposta das autoridades estadunidenses ao atentado foi a declaração de guerra ao terror, com a promessa ao seu povo de levar justiça não somente aos patrocinadores do atentado, como também àqueles que forneciam guarida para os terroristas. E para cumprir sua promessa, foi deflagrada a Operação *Enduring Freedom*[1] (OEF) no Afeganistão (2001-2014), em que tropas norte-americanas, juntamente com países aliados, foram empregadas para combater o terror.

Rapidamente, o aparato militar dos Estados Unidos da América (EUA) foi colocado em prática para lutar contra aqueles inimigos do ocidente. Operações de inteligência, bombardeios e ações de forças especiais foram prontamente empregados, seguidos da entrada de mais tropas no combate. Contudo, ao ingressar em um país que era, praticamente, liderado pelos talibãs e dividido em diversas etnias, a guerra ao terror começou a se tornar uma disputa pelo poder, com fortes traços de uma guerra de insurgência. Ao perceber essa realidade, fez-se necessária uma mudança de postura das tropas norte-americanas para se adaptarem a esse tipo de combate.

Diante do que foi apresentado, o propósito do deste trabalho é verificar quais as similaridades e singularidades do emprego do poder militar norte-americano no Afeganistão, no contexto da OEF, nos períodos de 2001 a 2003 e de 2003 a 2005, com ênfase nos aspectos relacionados ao apoio à população, empregando a pesquisa comparativa, com teoria. Para sustentar a comparação, verificaremos se os períodos guardaram aderência ao modelo teórico de contrainsurgência de David Galula (1919-1967), Coronel do exército francês, que participou de quatro combates, os quais fundamentaram sua visão sobre o combate à insurgência.

Para atingirmos o propósito retratado, desenvolveremos este trabalho em seis capítulos. Após a presente introdução, no segundo capítulo discorreremos sobre o modelo teórico de contrainsurgência de Galula, com foco nos aspectos relacionados ao apoio à população.

[1] Liberdade Duradora (tradução nossa).

No terceiro capítulo, faremos uma abordagem sobre a OEF entre 2001 e 2003, apresentando algumas características do Afeganistão e um antecedente histórico à operação, prosseguindo com as razões que levaram à sua execução. Por fim, verificaremos a aderência da teoria mencionada às ações executadas pelas tropas norte-americanas naquele período.

No quarto capítulo, examinaremos se os conceitos estudados na teoria de Galula foram empregados no período de 2003 a 2005 na OEF. No quinto capítulo, iremos comparar os dois períodos analisados, verificando as similaridades e as singularidades entre eles.

No sexto capítulo, serão apresentadas as conclusões, bem como indicaremos as possíveis linhas de pesquisa futuras referentes ao tema que não puderam ser aprofundadas neste trabalho. Por fim, devido à relevância do assunto, verificaremos as implicações para a Marinha do Brasil, tendo em vista que se trata de um tema tão presente nos combates na atualidade, inclusive na esfera doméstica de alguns países. Com isso, iniciaremos a abordagem do modelo teórico de contrainsurgência selecionado.

## 2 A TEORIA

A escolha de David Galula como base teórica para a presente análise se dá pelo fato de que, apesar de ter escrito seu livro na década de 1960, ele ainda permanece profícuo nos dias atuais.

Como Coronel do Exército Francês, o autor pôde vivenciar quatro conflitos que marcaram profundamente a sua visão: a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), a Revolução Comunista na China (1948-1952), a Guerra Civil na Grécia (1946-1949) e a Guerra da Argélia (1954-1962).

Em seu livro Guerra de contrainsurgência: teoria e prática[2], escrito originalmente em 1964, Galula apresenta as definições voltadas para a insurgência e seu lado oposto, a contrainsurgência, mostrando suas causas e caminhos para se alcançar o êxito. De maneira concisa e completa, o autor consegue apresentar um quadro geral do combate à insurgência, detalhando, inclusive, o passo a passo para se alcançar a vitória. Todavia, de forma a limitar o escopo da teoria aplicada ao estudo, este trabalho irá se voltar mais para os aspectos relacionados ao apoio à população, com o desígnio de comparar os objetos da pesquisa.

Neste capítulo, apresentaremos os principais conceitos da contrainsurgência, utilizando o modelo teórico de Galula. Dessa forma, ele será estruturado em cinco seções: na primeira, apresentaremos a definição de insurgência, abordando suas principais características; na segunda, desenvolveremos as características e as doutrinas que conduzem a insurgência ao sucesso; na terceira, exporemos as estratégias adotadas pela contrainsurgência; na quarta, discorreremos sobre as quatro leis de Galu-

[2] Tradução nossa e título original: “Counterinsurgency warfare: theory and practice”.

la para a contrainsurgência; e na última seção, apresentaremos como a tática se volta para a população nesse tipo de combate.

## 2.1 A INSURGÊNCIA, SEGUNDO GALULA

Em seu livro, Galula (1964) define guerra revolucionária primariamente como um conflito interno que pode ter influência externa, o qual desafia o poder local, seja da burocracia, seja da polícia ou das forças armadas. É importante destacar que esse conflito visa a tomar o poder do país ou dividi-lo.

Ainda segundo o autor, a insurgência, uma das formas de guerra revolucionária, é uma luta prolongada conduzida metodicamente, passo a passo, a fim de atingir objetivos intermediários específicos que, finalmente, acarretarão na derrubada da ordem existente. Em seu livro, Galula (1964) parafraseia Carl von Clausewitz (1780-1831), afirmando que a insurgência é a busca da política por uma parte, dentro de um país, por todos os meios.

Diante dessas definições, percebemos que a insurgência busca tomar o poder político de determinado país utilizando-se de meios e condutas próprias. Nessa ótica, a contrainsurgência é apenas um efeito da insurgência, sendo necessária para manutenção do poder vigente (GALULA, 1964).

E no meio dessa disputa, encontra-se a população, o principal objetivo de ambos os lados da contenda. Ela dirige o rumo para a vitória. Assim, Galula a descreve como o novo "terreno" ou "base" (GALULA, 1964), ficando ambíguo na tradução. Terreno, uma vez que é no meio dela que as partes irão combater, e a base, pois dependerão de seu apoio para obter o êxito.

Antes de entrarmos nas definições e doutrinas aplicadas à contrainsurgência, faz-se mister entendermos as características fundamentais da insurgência, de forma a compreender melhor aquilo que deverá ser combatido, conforme veremos na próxima seção.

## 2.2 INSURGÊNCIA: CARACTERÍSTICAS E DOUTRINAS PARA O SUCESSO

Segundo Galula (1964), existem alguns pré-requisitos básicos para que uma insurgência obtenha êxito, os quais estariam divididos em: causa, debilidade da força de contrainsurgência, condições geográficas e apoio externo. Nesse contexto, faremos um breve resumo de tais pré-requisitos.

Quanto à causa, Galula diz que, em existindo uma, o insurgente tem um recurso formidável nas mãos, embora intangível, que ele pode transformar progressivamente em força concreta. Tal ferramenta, se bem em-

pregada, poderá atrair muitos apoiadores e reduzir o número de oponentes (GALULA, 1964). Com uma causa, os insurgentes poderão influenciar pessoas e conquistar maior apoio junto à população, que poderá, inclusive, aumentar seus efetivos. Dessa forma, podemos defini-la como a força motriz motivadora empregada pelo insurgente para angariar o apoio voluntário da população.

Apesar da importância sumária da causa no início de suas ações, ela começa a perder sua importância a partir do momento que a insurgência adquire força. Nesse momento, o conflito passa a ser a principal questão, o que forçará a população a optar por um dos lados, normalmente, por aquele que aparenta ter mais chance de vitória (GALULA, 1964). Essa lógica evidencia a importância de convencer a população de que a mesma está em segurança com a força de contrainsurgência, de forma a romper ou, pelo menos, reduzir seu apoio aos insurgentes.

No que se refere à debilidade da força de contrainsurgência, Galula (1964) apresenta cinco fatores de força e fraqueza do regime político vigente que poderão, de forma análoga, facilitar ou dificultar a evolução ou não da insurgência. São eles: ausência de problemas, consenso nacional, determinação da liderança contrainsurgente, conhecimento dos líderes sobre esse tipo de guerra e a máquina para o controle da população. Em relação a esse último, Galula (1964) define a máquina como quatro instrumentos de que o estado dispõe para o controle da insurgência: a estrutura política, a estrutura burocrática, a polícia e as forças armadas.

Tais definições abordadas pelo autor se referem à capacidade de um Estado em combater uma insurgência. Contudo, alguns desses aspectos podem ser adaptados para uma força externa em intervenção no país que sofre com esse tipo de conflito, como é o caso do Afeganistão. Para tal, algumas adaptações precisam ser implementadas, em que a força invasora deverá, principalmente, fortalecer o Estado que sofre com a interferência externa, de forma a consolidar suas forças e restringir suas fraquezas.

Com relação às condições geográficas, no entender de Galula (1964), o insurgente, devido à sua fraqueza inicial, necessita apoiar-se nelas para não ser condenado ao fracasso. O autor detalha essas condições em oito tópicos, todavia, resume de forma bastante objetiva em:

> Uma situação ideal para o insurgente seria um grande país sem litoral, em forma de estrela de ponta arredondada, com montanhas cobertas de selva ao longo das fronteiras e pântanos dispersos nos planos, em uma zona temperada com uma grande população rural dispersa e com uma economia primitiva (GALULA, 1964, p. 25, tradução nossa[3]).

[3] No original: "To sum up, the ideal situation for the insurgent would be a large landlocked country shaped like a blunt-tipped star, with jungle-covered mountains along the borders and scattered swamps in the plains, in a temperate zone with a large and dispersed rural population and a primitive economy".

Para o autor, o apoio externo pode ser obtido nas seguintes formas: moral, político, técnico, financeiro e militar. O apoio moral pode ser alcançado sem esforço do insurgente, desde que sua causa seja correta, disseminando-se como o "vento da história"[4]. Esse suporte poderá ser expresso pelo peso da opinião pública e pelos diversos meios de comunicação. A propaganda é o principal elemento do apoio moral. Já o apoio político é obtido com pressão direta na força de contrainsurgência ou indiretamente, com ações diplomáticas nos fóruns internacionais. No que se refere ao apoio técnico, ele pode ser atingido mediante informações aos insurgentes para a organização do seu movimento e para conduzir suas operações políticas e militares. O apoio externo pode ser ainda financeiro, aberto ou encoberto, e militar, sendo usado diretamente na intervenção ou com assistência de treinamento e equipamentos (GALULA, 1964).

Ainda segundo Galula (1964), nenhum apoio externo é absolutamente necessário para os insurgentes, porém é uma grande ajuda quando disponível. No momento em que os insurgentes começam a sair da obscuridade e passam a realizar ações maiores, chegando a criar um exército regular, a necessidade de mais apoios e suprimentos se torna mais evidente.

Levando-se em consideração o exposto, percebemos que o apoio externo poderá trazer uma vantagem significativa para a força insurgente, principalmente se combinada em suas diferentes formas, tornando-se mais necessários durante o desenrolar da insurgência e, com isso, levando a força de contrainsurgência a buscar limitar ou anular esse apoio.

## 2.3 ESTRATÉGIAS ADOTADAS PELA CONTRAINSURGÊNCIA

Conforme o pensamento de Galula, a guerra revolucionária pode ser dividida em dois períodos: guerra revolucionária "fria" e guerra revolucionária "quente". Na guerra revolucionária "fria", as ações dos insurgentes permanecem na legalidade e sem o emprego da violência. Já a guerra revolucionária "quente" ocorre quando as ações começam a se tornar abertamente ilegais e violentas. Essa mudança de postura, acarretando na transferência da paz para o conflito, pode ser bem gradual e confusa (GALULA, 1964).

Uma vez que o propósito deste trabalho é comparar as ações dos norte-americanos no Afeganistão, a análise deter-se-á na contrainsurgência contra a guerra revolucionária "quente", já que esse cenário já foi estabelecido com o início da intervenção na guerra ao terror declarada pelos EUA.

Segundo afirmação do autor, quando a contrainsurgência inicia o uso da força, isso a liberta de muitos entraves que poderiam dificultar seu emprego, principalmente as questões controversas. A "neblina" da moral

[4] "The wind of history" (tradução nossa), ou seja, sem esforço, como algo natural.

se dissipa, e o inimigo se torna mais visível, e as medidas de repressão à insurgência se tornam mais justificáveis. No entanto, o uso da força também traz algumas dificuldades (GALULA, 1964).

Nesse momento, o autor entende que, antes do uso da força, a contrainsurgência fica limitada pelos aparatos legais, por não haver uma definição concreta das ações perpetradas pelos insurgentes, ocasião em que estão angariando simpatizantes e esforços político- econômicos para realizar suas ações. A partir do instante em que o inimigo desfere o primeiro golpe, ou que o poder político entende que há a necessidade de usar a força para combater uma insurgência iminente, o contrainsurgente fica livre para agir (GALULA, 1964).

O autor aponta a necessidade de se diferenciar a contrainsurgência da guerra convencional. Nessa última, a estratégia está voltada para a conquista do território inimigo, na destruição de sua força. Já na insurgência, o inimigo se recusa a lutar, sem manter nenhum território. Consequentemente, caso uma ação da força contrainsurgente torne insustentável a atividade do inimigo em determinada região, ele simplesmente transfere suas atividades para outra área, o que poderá ser agravado caso a força concentre suas atividades em parte do território (GALULA, 1964).

Dessarte, faz-se necessário localizar a força insurgente para que essa possa ser envolvida e destruída. Todavia, por ser bastante pequena, ela é difícil de ser detectada. Dessa forma, a inteligência deverá coletar dados dos insurgentes, tendo a população como sua principal fonte. No entanto, ela não irá falar enquanto não se sentir segura para isso, o que só irá acontecer quando o poder da força insurgente for quebrado (GALULA, 1964).

Em virtude do que foi apresentado, concluímos que a contrainsurgência necessita aplicar uma forma de combate própria que leve em conta não somente a natureza e as características da guerra revolucionária, como suas "leis" peculiares e princípios derivados desses. Assim sendo, apresentaremos as quatro leis selecionadas por Galula.

## 2.4 AS QUATRO LEIS DA CONTRAINSURGÊNCIA

A primeira lei apresentada pelo autor é o apoio da população que é necessário tanto para a força de contrainsurgência, quanto para a insurgência. O problema chave para a primeira não é como ela faz a limpeza da área, ou seja, como eliminará o inimigo em seu interior, mas como ela irá mantê-la. Isso só pode ser obtido com o apoio da população. Pode ser fácil conseguir expulsar os insurgentes de uma determinada região ou dispersá-los, ou ainda destruir suas organizações políticas com uma intensa ação policial, contudo, será difícil de prevenir seu retorno ou a reconstrução de suas células políticas sem o apoio da população (GALULA, 1964).

Em seu livro, o militar francês faz menção ao insurgente como o peixe nadando na água, uma alusão à obra de Mao Tsé-Tung (1893-1976), *On*

*Guerrilla Warfare*[5], em que ele diz que a população seria a água, pois sem ela, o peixe não sobreviveria (TSÉ-TUNG, 1992). Assim sendo, em vez de caçar o peixe no lago, o contrainsurgente deveria "secar" a água para que ele "morresse".

A segunda lei consiste no apoio que é obtido por meio de uma minoria ativa. O autor afirma que, em qualquer situação, independente da causa, existirá sempre uma minoria ativa pela causa, uma maioria de neutros e uma minoria ativa contra a causa. Logo, uma das maneiras de se alcançar o poder é confiar à minoria favorável a tarefa de angariar a maioria neutra, para que possam paralisar ou eliminar a minoria contrária (GALULA, 1964).

Pelas ideias apresentadas na segunda lei, independente da força de contrainsurgência ser do país onde ocorre o conflito ou externa, ela deverá identificar a minoria contrária à causa dos revolucionários para que possa, por intermédio dos "corações e mentes"[6], angariar sua simpatia e utilizá-la em favor de sua causa.

Nesse ponto, o autor faz uma análise sobre a vitória na guerra de contrainsurgência. Ele afirma que ela não significa a destruição, em determinada área, da força insurgente e de sua organização política, mas reside no permanente isolamento desses da população. Isolamento, esse, não forçado, mas sim conquistado e mantido com o apoio da população (GALULA, 1964). Analisando a terceira lei, é possível observar que o apoio da população é condicional. A minoria contra os insurgentes não irá se manifestar enquanto a ameaça não for distendida de uma forma razoável. E mesmo após esse momento, os possíveis apoiadores da contrainsurgência não serão capazes de angariar parte da população enquanto ela não for convencida de que a força de intervenção tem vontade, meios e capacidade para vencer. Como afirma o autor, enquanto a vida do homem está em risco, é preciso mais do que propaganda para movê-lo (GALULA, 1964).

Na guerra revolucionária, a força é estimada pelo apoio da população, conforme medido em termos de organização política nas bases. A força de contrainsurgência alcança uma posição de superioridade quando seu poder é emanado de uma organização política emitida pela população, e firmemente apoiada por essa (GALULA, 1964).

Na quarta lei, a intensidade do apoio e a vastidão dos meios são essenciais e, de acordo com Galula, as operações desencadeadas devem aliviar a população da ameaça do insurgente, o que requer uma grande concentração de esforços, de meios e de pessoal (GALULA, 1964). Isso significa que os esforços deverão ser empregados área por área, e não espalhados pelo território.

---

5 Na Guerra de Guerrilha (tradução nossa).

6 Expressão utilizada com o sentido de se buscar a conquista do apoio e da simpatia da população.

Em todas as quatro leis apresentadas, percebemos a importância da população para a operação, tornando-se o objetivo principal da contrainsurgência. Sua proteção e confiança trarão vantagens para ambos os lados, o que leva a uma luta constante pelo seu apoio. Dessa maneira, a força contrainsurgente deverá lidar com o medo da massa, demonstrando a essa que possui capacidade para lidar com o inimigo e que a presença do Estado será permanente naquela região. Em seguida, apresentaremos como a estratégia e as leis da contrainsurgência serão desenvolvidas pela tática.

## 2.5 A TÁTICA SE VOLTA PARA A POPULAÇÃO

Iniciando a tática, Galula apresenta o primeiro problema que precisa ser resolvido: o Comando. Ele afirma que o princípio da Unidade de Comando deve ser respeitado na contrainsurgência, em que, apesar de surgirem tarefas divididas entre civis e militares, nesse tipo de operação, elas se sobrepõem (GALULA, 1964). De forma a harmonizar essas tarefas, uma vez que uma impacta na outra, faz-se necessário uma única direção para que ocorra a sinergia necessária à condução das atividades, provendo segurança e suporte à população.

Ele ainda considera a importância da preparação política para a operação, em que o contrainsurgente deverá se "armar" de uma causa para contra-atacar o insurgente (GALULA, 1964). Em razão disso, a melhor maneira de fazê-la é entender as necessidades da população local e estabelecer reformas para atendê-la, investindo na demanda exata do povo. Entretanto, ele alerta que nada seria mais prejudicial para a reputação do poder político do que prometer reformas e não as cumprir (GALULA, 1964).

Assim sendo, Galula afirma que, nesse tipo de operação, a política tem preeminência sobre o militar, pois o que está em jogo é o poder político do país, e defendê-lo é um assunto desse poder. Dessarte, por mais que seja necessário o emprego de ações militares para isso, estas serão voltadas para atingir os objetivos políticos (GALULA, 1964). Em outros termos, as ações militares ou de uso da força estarão sempre no esforço secundário, de forma a permitir que o esforço político possa atuar com segurança em prol da população.

De forma conclusiva, a responsabilidade de condução da operação como um todo deveria recair no poder civil, sempre que possível. Caso não exista efetivo civil suficiente para condução de tarefas essenciais para atender às necessidades da população, poderão ser empregados militares em substituição, desde que estejam adaptados para executar esse tipo de função.

Um dos impactos mais importantes nessa adaptação é que a tropa necessitará se preparar para uma ampla gama de tarefas que não são relacionadas às atividades militares, de forma a atingir o apoio da população. Na falta de pessoal civil para conduzir certos tipos de atividades,

os militares poderão ser empregados em tarefas políticas ou administrativas. Tais tarefas estarão previstas no âmbito da operação civil-militar[7].

Assim, no contato direto com a população, a força poderá aproveitar para obter informações e fazer a propaganda, angariando o seu apoio, de modo a suprimir cada vez mais a influência do insurgente. Na combinação de esforços, a força contrainsurgente, tanto de civis quanto de militares, deverá se adaptar para enfrentar esse tipo de combate. Por exemplo, em uma guerra convencional, um soldado reage a um disparo de forma instantânea, com o meio que tiver disponível. Na contrainsurgência, a resposta deverá ser precisa, pois o dano colateral poderá colocar em risco toda a estratégia empregada, já que o apoio da população é fundamental.

Na tentativa de sintetizar a teoria de Galula com seus aspectos voltadas para a população, verificamos a importância dessa para a operação. Em seu livro, constatamos que é dela que emana o poder tanto da força insurgente, que necessita da população para manter suas operações, quanto para a força contrainsurgente, que tem como foco cortar esse vínculo, angariando seu apoio e recuperando a confiança do Estado na região onde se atua. Para recuperar essa confiança, o poder político precisa agir. Ao passo que Clausewitz definia a guerra como "a continuação da política por outros meios", podemos inferir que, na contrainsurgência, "a guerra é a política em ação".

Ao escrever seu livro em 1964, Galula verificou que, em seu passado recente, as insurgências eram provenientes de duas causas maiores: do aumento do nacionalismo das colônias e da pressão do comunismo. Contudo, ao morrer em 1967, não pôde observar a ascensão das insurgências causadas por motivos predominantemente étnicos-religiosos, como no caso dos atentados de 11 de setembro de 2011, que acarretaram na resposta norte-americana, como veremos a seguir.

## 3 OPERAÇÃO *ENDURING FREEDOM* 2001 A 2003: A INSURGÊNCIA OCULTA

Na manhã de 11 de setembro de 2011, o mundo testemunhou o maior ataque estrangeiro em solo norte-americano. Diferente das ações militares desferidas, utilizando meios de guerra para concretizar suas ações, nesse caso, um pequeno grupo de apenas 19 extremistas, embarcados em quatro aviões que partiriam da costa leste para a costa oeste dos EUA,

[7] De acordo com a Doutrina Militar Naval, significa: O conjunto de atividades planejadas que busca estabelecer, manter influência ou capitalizar as interações e as relações de cooperação e coordenação entre as forças militares, a população civil e as autoridades e organizações governamentais ou não governamentais, a fim de contribuir para a condução de outras operações e ações, bem como a conquista de objetivos militares (BRASIL, 2017, p. 19).

repletos de combustível, conduziram ações detalhadamente planejadas para realizar ataques suicidas nos símbolos de poder daquele país.

Ao obter pleno êxito em atingir as Torres Gêmeas, dois aviões colocaram abaixo um dos maiores símbolos do poder econômico norte-americano, juntamente com milhares de vidas. Um terceiro avião, partindo de Washington D.C., acertou o símbolo do poder militar, o Pentágono, e um quarto avião, sem êxito, caiu em um campo em *Shanksville*, Pensilvânia, que possivelmente teria como alvo um dos símbolos do poder político estadunidense, ou o Capitólio ou a Casa Branca. Como resultado, quase 3.000 pessoas morreram em decorrência dos ataques. Diante desse cenário, o então Presidente dos EUA, George W. Bush (1946- ), declarou guerra ao terror, marcando o início das ações norte-americanas e de seus aliados no Afeganistão.

Nesse sentido, o presente capítulo irá abordar as ações que foram empregas pelas tropas norte-americanas no seio da OEF, no período de 2001 a 2003, verificando sua aderência aos conceitos de guerra de insurgência de Galula, sendo estruturado nas seguintes seções: Afeganistão, características e antecedentes; deflagração da OEF; e a insurgência criada.

## 3.1 AFEGANISTÃO: CARACTERÍSTICAS E ANTECEDENTES

O Afeganistão está localizado no sudoeste asiático, sem litoral e montanhoso, com planícies ao norte e a sudoeste. A cordilheira do *Hindu Kush*, que se estende de nordeste a sudoeste, divide o país, com a população concentrada em seu sopé e nas planícies em seu entorno, com pequenos povoados nos vales. O leste é mais povoado, em contraste com o sul, onde a população é mais distribuída. É um Estado predominantemente rural, com apenas 26% de taxa de urbanização, de acordo com a *Central Intellingence Agency* (CIA, 2020).

O país é dividido em uma estrutura de tribos, distribuída por todo território (HAMMES, 2006). Com 14 etnias reconhecidas[8], seu sistema de poder está diretamente relacionado à sua organização étnica-tribal. Os pashtuns formam a maior etnia, sendo dividida pelas fronteiras com o Paquistão e concentrando-se no sul e sudeste. A segunda, os tadjiques, habitam o norte e o nordeste. Os hazaras, de origem mongol, formam a terceira maior etnia e concentram-se nas regiões montanhosas no centro do país, a noroeste da capital Cabul. A quarta, os uzbeques, possuem origem uzbeque e russa (HAMMES, 2006). As demais tribos estão divididas pelo território, como mostra a FIG. 1 (ANEXO A).

Tal cenário, com uma população fracionada em diversas etnias, rural em sua grande parte, em um território dividido por uma grande elevação, sem litoral e com fronteiras em formato arredondado, apresenta condi-

[8] A constituição de 2004 do Afeganistão reconheceu 14 grupos étnicos no país (CIA, 2020).

ções ideais para o estabelecimento de insurgência, de acordo com as características apresentadas por Galula.

A retirada das tropas da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) do Afeganistão após a guerra entre eles, ocorrida entre 1979 e 1989, e o posterior abandono do país pelo Ocidente, principalmente pelos EUA, que forneciam o maior apoio ao país afegão durante essa guerra, deixou o país em completa desordem. Essa saída foi seguida de um golpe que acabou retirando do poder os pashtuns, etnia que governou o Afeganistão por mais de 300 anos. Com isso, o país passou a ser dividido com diversos "feudos", controlados por verdadeiros senhores da guerra (MARSTON, 2008).

Nesse cenário de sofrimento da população, o movimento Talibã surgiu em uma área tribal de pashtun no Paquistão, dentre os afegãos refugiados. Seus objetivos eram restaurar a paz, fazer cumprir a *Sharia*, ou lei islâmica, desarmar a população e defender a integridade e o caráter islâmico do Afeganistão. Para atingir tais objetivos, muitas vezes empregaram a força, eliminando a oposição e estabelecendo leis islâmicas rigorosas. Depois de quase 10 anos de guerra civil que se seguiram após a saída da então URSS, muitos cidadãos afegãos comuns acharam positiva a trégua imposta pelos talibãs, apesar da sua brutalidade (BYMAN, 2015). Nos anos 2000, o Afeganistão era praticamente dividido pelo controle dos talibãs e pela Frente Islâmica Unida pela Salvação do Afeganistão, também conhecida como Aliança do Norte, sendo que essa última controlava apenas 10 a 15% do território (MARSTON, 2008).

Em 1996, Osama Bin Laden (1957-2011), líder e fundador da *Al Qaeda*, refugiou-se no Afeganistão, onde construiu seus campos de treinamento para a sua organização terrorista, com a autorização dos talibãs, recebendo, em troca, ajuda com dinheiro e tropas para lutarem em suas fileiras. Apesar do apoio mútuo estabelecido, eles possuíam bastantes dessemelhanças entre si, desde diferentes visões do islamismo até a forma como encaravam o Afeganistão. Enquanto para a *Al Qaeda* esse país era apenas parte de sua luta mais ampla, os talibãs estavam focados principalmente em sua pátria (BYMAN, 2015). Essa diferenciação deveria ter sido importante para orientar o tipo de abordagem a ser empregada pelos norte- americanos, ao perceber a ideologia política por trás das ações dos talibãs.

## 3.2 A DEFLAGRAÇÃO DA OPERAÇÃO *ENDURING FREEDOM*

Após os atentados do 11 de setembro, o Presidente Bush exigiu dos talibãs que fechassem os campos de treinamento terrorista no Afeganistão, entregassem os líderes da rede da *Al Qaeda* e devolvessem todos os estrangeiros, incluindo cidadãos norte-americanos que foram detidos. Contudo, nenhuma dessas exigências foi cumprida (WHITE HOUSE, 2011). Diante de tal cenário, em 07 de outubro de 2001, foi dado início a OEF, liderada pelos norte- americanos, com bombardeios por aeronaves e mísseis de cruzeiros contra alvos da *Al Qaeda* e dos talibãs. Em paralelo, elementos de forças especiais norte-americanas e britânicas entravam no país para prestarem assessoria e apoio às tropas da Aliança do Norte, em sua parte setentrional, e às forças pashtuns anti-talibãs ao sul. As principais tarefas das forças estadunidenses eram fazer com que as forças talibãs entregassem Osama Bin Laden, ou fazê- los sofrerem as consequências. Outras tarefas eram buscar informações e fustigar o inimigo. E no final dessa lista, estava a tarefa de prover ajuda humanitária (MARSTON, 2008).

Em menos de dois meses, as cidades de *Mazar-i-Sharif*, Cabul e *Kunduz* foram tomadas. Os efeitos dos bombardeios e do apoio das forças especiais norte-americanas à Aliança do Norte estavam sendo notados, infligindo pesadas baixas aos talibãs. Ao sul, seu destino era semelhante. Forças pashtuns anti-talibãs, também com o apoio dos elementos de forças especiais, cercaram e tomaram *Kandahar* no início de dezembro (MARSTON, 2008).

Enquanto as forças talibãs se retiravam para as montanhas a leste e ao sul, a sua partida começava a dar sinais de vácuos políticos, levando, novamente, a uma corrida predatória pelo poder nas tribos, acompanhada por uma cultura da impunidade, em que a agressão para manutenção das tribos era permitida, desde que demonstrassem sua lealdade ao governo em Cabul. Juntamente com esse fato, os bombardeios e as ações contra os talibãs e a *Al Qaeda* acabaram afetando a população local (MARSTON, 2008), criando precedentes para o surgimento de novos insurgentes.

Com a retirada dos talibãs, o combate começava a ser tornar mais convencional. Informes davam conta de que o inimigo havia se ocultado nas cavernas e uma série de bombardeios e operações localizar e eliminar o inimigo foram realizadas, entretanto, sem a confirmação de sua presença. Ainda nesse momento, a vontade de lutar da Aliança do Norte começou a ser questionada e foram solicitadas mais tropas norte-americanas para o combate. Com isso, mais três divisões do Exército dos EUA foram desdobradas para continuar na caça aos talibãs e à *Al Qaeda*, nenhuma delas com experiência em contrainsurgência (MARSTON, 2008).

Em continuação às operações convencionais, em março de 2002, foi desencadeada a Operação Anaconda. Mais de 2.000 militares dos EUA e 1.000 militares de outros países, como parte da força de coalizão, contan-

do ainda com tropas afegãs, foram enviados para a região leste do país com a tarefa de localizar e destruir algo em torno de 1.000 combatentes talibãs e da *Al Qaeda*. Estima-se que 500 elementos dessas forças foram eliminados. Os que sobreviveram se esconderam nas cavernas ou se evadiram para as áreas tribais no Paquistão (MARSTON, 2008).

Apesar do elevado número de baixas nas forças adversas, o formato de guerra focando o inimigo parecia aumentar ainda mais a insurgência. Na busca de mais resultados por intermédio da atrição, o então Secretário de Defesa Donald Rumsfeld (1932- ) determinou que fosse desencadeada a Operação *Mountain Sweep*[9], em outubro de 2002, para localizar e destruir os inimigos nas montanhas. Mais uma vez, foi demonstrado como ações realizadas por uma tropa não preparada para contrainsurgência poderia ajudar para aumentar a insurgência (MARSTON, 2008).

Em tais operações, os interesses e aspirações da população foram ignorados. Os bombardeios, seguidos de ações militares convencionais para eliminar o inimigo acabaram desencadeando mais insatisfação dos afegãos, diminuindo a chance de sucesso em uma operação que, conduzida com foco no inimigo, ignorou os preceitos da contrainsurgência.

Diante do que foi apresentado, percebemos que as ações norte-americanas, conduzidas, inicialmente, em apoio às tropas anti-talibãs no Afeganistão e, posteriormente, com um volume maior de tropas, tiveram como foco a eliminação do inimigo. Nesse momento, a população, principalmente aqueles de etnia pashtun, foram relegadas a segundo plano. Tal postura trouxe significativas consequências para o desenrolar do combate, como veremos a seguir.

## 3.3 A INSURGÊNCIA CRIADA

A Aliança do Norte, apoiada por elementos de forças especiais norte-americanas e por seu forte poder aéreo, rapidamente conquistou os territórios que estavam sob o controle talibã. A despeito das exigências dos EUA para que não entrassem em Cabul, em 17 de novembro, a cidade foi tomada por essa aliança de etnia tadjique. Preocupados com a estabilização do país, líderes da oposição resolveram estabelecer um plano sua reestruturação. Em 22 de dezembro de 2001, foi criada a Autoridade Interina do Afeganistão (AIA), tendo à frente o pashtun Hamid Karzai (1957- ). Dentro do plano, a AIA deveria criar em um prazo de seis meses a *Loya Jirga*, um grande conselho de tradições pashtun. Com isso, mantendo o acordado, ela foi concebida em junho de 2002. Em seguida, Karzai foi eleito, em votação secreta, presidente do Estado Islâmico de Transição do Afeganistão (MARSTON, 2008).

[9] Varredura nas Montanhas (tradução nossa).

Apesar de o líder do governo ser de liderança pashtun, os demais membros dessa etnia em Cabul estavam preocupados com a influência tadjique no comando, pois esses, após entrarem na capital afegã, assumiram grande parcela nas funções do Estado, incluindo o exército, a polícia e os serviços de inteligência (MARSTON, 2008). A preocupação pashtun era a influência que aquela etnia possuía por ter empregado a Aliança do Norte junto às forças estadunidenses, para reconquistas de grande parte do território.

Piorando ainda mais o cenário, muitas tribos pashtuns foram alvos de ataque, pois eram locais de refúgio dos remanescentes do talibã e da *Al Qaeda* (HAMMES, 2006). A guerra ao terror, com o foco das ações voltadas para a destruição do inimigo, levou a uma rápida conquista dos territórios sob o controle dos talibãs. Contudo, a quase ausência de ações voltadas para a obtenção do apoio da população e o emprego de tropas não especializadas em contrainsurgência não geraram resultados duradouros. Na verdade, tais procedimentos conduziram a operação na contramão da vitória.

Além disso, a insurgência já não era mais politicamente ou ideologicamente homogênea. O insurgente, que era comumente chamado de talibã pelos norte-americanos, não somente derivou desse grupo. Novos insurgentes emergiram nas regiões que sofreram com os ataques estadunidenses. Todavia, essa generalização era bastante útil para a força invasora, pois ligava o inimigo aos atentados de 11 de setembro. Contudo, já em 2002, essa denominação, em grande parte, não era mais correta. Os talibãs já haviam perdido seu poder político e haviam se retirado. Ainda que tenham recebido apoio da *Al Qaeda* e de extremistas islâmicos do exterior, o que acabou levando os novos revoltosos a se empenharem em suas ações foram: a falta de um governo estável, o abandono dos pashtuns em relação aos tadjiques e uzbeques, a corrupção e a corrida pelo poder nas tribos, e uma identidade étnica-tribal (MARSTON, 2008).

Além dos talibãs, pelo menos dois grupos significativos de insurgentes apareceram: a Rede *Haqqani* e o *Hezb-e Islami Gulbuddin*. Todos os três grupos situavam-se no cinturão pashtun[10] entre o Afeganistão e o Paquistão. Esse último desempenhou um importante papel na campanha insurgente. Independentemente de a posição do governo central paquistanês ser de apoio aos EUA, tal cinturão possui laços históricos e étnicos que os mantêm unidos. As áreas pashtun do Paquistão proporcionavam refúgios para os revoltosos, além de prover uma atividade de contrabando para seu suporte (MARSTON, 2008). Era o apoio externo definido por Galula em ação. E por mais que o Governo paquistanês tenha enviado tropas para a região para tentar colocar fim a esse apoio, o esforço foi inconclusivo, levando, tão somente, a população a se posicionar contra o governo (MARSTON, 2008).

[10] Área localizada na fronteira entre o Afeganistão e o Paquistão, habitada pela etnia pashtun.

Ao estudarmos Galula e verificarmos as ações norte-americanas no Afeganistão nos seus primeiros anos, não só notamos a falta de doutrina voltada para contrainsurgência, como percebemos também ações que colaboraram para a criação de novas insurgências. A desatenção com a população local, principalmente nas regiões sul e sudeste do país, seu alinhamento com a Aliança do Norte, liderada por uma etnia que não era a maioria no país e o descaso perante as corridas pelo poder nas tribos realçaram o despreparo dos EUA em enfrentar um problema que ia além da guerra ao terror. Ao atentarem para essa realidade, já estavam afastados da população local, e a insurgência já tinha novos atores envolvidos na operação. Diante desse cenário, seria necessária uma mudança de postura na condução da OEF, conforme desenvolveremos melhor no próximo capítulo.

## 4 OPERAÇÃO *ENDURING FREEDOM* 2003 A 2005: A NOVA ABORDAGEM

O aumento de ações de insurgentes contra as forças de coalizão, principalmente nas regiões sul e sudeste, fez com que a liderança norte-americana repensasse sua estratégia de abordagem no Afeganistão. Ao assumir o Comando da Força Tarefa Combinada Conjunta-180[11] (FT-180), em outubro de 2003, o *Lieutenant General*[12] David Barno (1954- ) e seu estado-maior, após estudarem Galula e outros autores que abordavam a temática de contrainsurgência, reconheceram a importância da população na condução da OEF.

Além disso, criaram um plano para prover segurança e estabilização[13] do país, buscando uma maior aproximação do poder político, com mudanças na localização no seu Posto de Comando. Os demais comandantes militares da força de coalizão compreenderam que as questões políticas, econômicas, culturais e tribais poderiam ser mais influentes do que as razões ideológicas-religiosas, que antes eram tidas como os motivos principais das ações perpetradas pelos insurgentes.

Diante disso, a OEF começou a apresentar modificações na sua estratégia de abordagem, com ações mais voltadas para a contrainsurgência. Neste capítulo, apresentaremos as principais medidas que foram implementadas no período, sendo desenvolvido da seguinte forma: danos cola-

11 Tradução nossa de *Combined Joint Task Force*-180, criada em março de 2002, com mais de 19 países, liderada
pelos EUA (BARNO, 2007).

12 Posto equivalente à General de Divisão no Exército dos EUA (tradução nossa).

13 Opção de comportamento político-estratégico, composta por um conjunto de ações que visam estabilizar a crise e manter o status quo, proporcionando tempo para arregimentação de novas forças ou para aguardar conjuntura mais favorável (BRASIL, 2015, p. 107).

terais, a realimentação da insurgência; população, o disputado centro de gravidade; a busca do apoio condicional do povo afegão; o alinhamento com a política; e a influência do apoio externo.

## 4.1 DANOS COLATERAIS: A REALIMENTAÇÃO DA INSURGÊNCIA

Com a mudança na estratégia empregada pelos norte-americanos, as operações tiveram um forte impacto. A permuta para as ações centradas na população, em vez daquelas voltadas para o inimigo, acarretou uma necessidade de redução dos danos colaterais que as tropas poderiam cometer.

Inicialmente, as ações das tropas na busca de dados do inimigo, associadas ao reduzido número de militares empregados, e utilizando procedimentos operativos padronizados para o combate convencional, separavam ainda mais a população das tropas. O emprego de operações de cerco e varredura em cidades, baseadas nas informações obtidas pelas equipes de inteligência, poderia aumentar ainda mais esse afastamento (BARNO, 2007).

Por fim, os bombardeios conduzidos para eliminar os talibãs, principalmente nas regiões sul e sudeste do país, acabaram levando ao aumento do número de insurgentes, muitas vezes motivados por causas distintas daqueles inimigos que os estadunidenses planejavam destruir inicialmente. Uma das formas de se empenhar em reduzir a criação de mais animosidade em relação às tropas estrangeiras, foi a proibição do uso do apoio de fogo aéreo contra alvos que não estivessem diretamente engajados em combate com as forças de coalizão (BARNO, 2007).

Segundo o General Barno, a utilização de bombardeios baseados em dados técnicos da inteligência foi completamente eliminada, tanto pela falta de resultados positivos quanto pelos danos colaterais que poderiam causar. Como ele mesmo afirmou: "nós trocamos alguns resultados táticos por consequências estratégicas muito mais importantes" (BARNO, 2007, p. 35, tradução nossa)[14].

A adaptação dos procedimentos operativos para melhorar o contato com a população local e a redução dos danos colaterais foram medidas tomadas na intenção de reduzir a influência dos talibãs nas regiões afetadas pelas baixas causadas pelas tropas estrangeiras. Assim, o foco na população se evidenciou cada vez mais, tornando-se prioridade nas operações desenvolvidas, conforme aprofundaremos na próxima seção

[14] No original: "we traded some tactical effect for much more important strategic consequences".

## 4.2 POPULAÇÃO: O DISPUTADO CENTRO DE GRAVIDADE

De acordo com o Glossário das Forças Armadas, o centro de gravidade (CG) é "uma fonte de força, poder e resistência física ou moral que confere ao contendor, em última análise, a liberdade de ação para utilizar integralmente seu poder de combate" (BRASIL, 2015, p. 59). Conforme afirmou Galula, o apoio da população é fundamental para ambos os lados. É dele que o insurgente sobrevive, e é com esse apoio que o contrainsurgente reconstrói o Estado na região, reduzindo a influência do primeiro.

Assim, ao assumir o comando da FT-180, o General Barno identificou o povo afegão como o CG, motivado tanto pela teoria clássica de contrainsurgência de Galula, quanto pelas considerações acerca da história militar afegã. Nessa última avaliação, ele percebeu que, nas duas sucessivas campanhas britânicas no século XIX e na invasão da então URSS na década de 1980, todas terminaram com uma derrota violenta para os invasores, mostrando a animosidade afegã com forças estrangeiras (BARNO, 2007).

Nessa mudança de postura, as tropas deveriam entender que a tolerância afegã às intervenções estrangeiras teria um limite, necessitando ser explorado de maneira adequada. As baixas causadas na população, detenções abusivas e a falta de respeito com as tradições conservadoras da cultura afegã, tratando com desprezo os mais velhos nas tribos, poderiam aproximar as ações ainda mais do limite do aceitável pelos afegãos (BARNO, 2007).

De forma a melhorar essa relação tropa-povo, começaram a adotar o lema "respeito pelos afegãos". Para reforçar essa posição, a força de coalizão decidiu convencer o povo a se comprometer com o seu futuro por meio das eleições para o novo governo. Assim sendo, em 2004, as tropas se empenharam ao máximo para estabelecerem condições para que as eleições presidenciais pudessem ocorrer naquele ano, uma demonstração de que as operações convencionais não eram mais o foco (BARNO, 2007).

Por conseguinte, percebemos uma mudança de postura em relação ao modo de executar operações. Diferente das ações que visavam à destruição do inimigo como a sua principal tarefa, agora, a abordagem passa a ter a população como o fator mais importante para o sucesso da operação. E assim sendo, para conseguir o seu apoio, seriam necessárias algumas ações positivas, como abordaremos a seguir.

## 4.3 A BUSCA DO APOIO CONDICIONAL DO POVO AFEGÃO

Para que as forças pudessem agir livremente em suas respectivas áreas de operações[15], e a população pudesse sentir-se segura para colaborar com as forças de coalizão e do governo, o inimigo ainda teria que ser neutralizado nessas áreas. Ações, empregando principalmente operações especiais, continuaram a ocorrer na busca de líderes da *Al Qaeda*, pois o sentimento de vingança do 11 de setembro ainda permanecia. Entretanto, tais ações passaram a ser entendidas como o esforço secundário, enquanto o esforço principal direcionou-se àquelas que atingissem o apoio à população, em consonância com a mudança do CG (BARNO, 2007).

A falta de doutrina e de adestramento específico fizeram com que as tropas tivessem que se adaptar à contrainsurgência. Tal necessidade foi comprovada com a falta de doutrina atualizada para esse tipo de operação. O primeiro manual sobre o assunto, criado após a guerra do Vietnã (1959-1975), foi lançado somente em 2006, e as tropas já estavam sendo empregadas, apesar do pouco treinamento nesse tipo de combate (BARNO, 2007).

Com o reconhecimento da importância do respeito pela população para a operação, o General Barno desenvolveu os "Quinze Pontos"[16], um conjunto de diretrizes que foram propostas ao Presidente Karzai em resposta a suas preocupações sobre as operações militares que estavam sendo desenvolvidas pelas forças de coalizão (BARNO, 2007). Essas diretrizes limitavam as suas ações em um notável esforço de reduzir os danos colaterais e a hostilidade do povo afegão.

Outro ponto de destaque para a liderança da FT-180 eram as forças de segurança afegãs. Elas deveriam exercer uma função visível nas operações. Para isso, o treinamento do Exército Nacional Afegão foi estendido e acelerado. Apesar da grande rivalidade étnica-tribal, o exército foi recriado de maneira balanceada em relação a esse tema. Sua atuação junto às tropas norte-americanas causou reações positivas da população, ao entrarem juntos nos vilarejos. O treinamento para abordagem exaltou o forte contraste em relação à violenta repreensão que era comum nas milícias locais. No início, as tribos consideravam o exército afegão tropas estrangeiras, até que começassem a falar com eles no dialeto local. Seu profissionalismo e disciplina fizeram desta entidade uma fonte de orgulho nacional (BARNO, 2007).

15 Espaço geográfico necessário à condução de operações militares (BRASIL, 2015).

16 "*Fifteen Points*" (tradução de nossa).

Outro ponto muito importante na tentativa de se aproximar de uma doutrina de contrainsurgência, no que se refere a obtenção do apoio condicional da população, foi a mudança na realização de incursões rápidas na busca do inimigo pela manutenção de áreas por um período maior. Dessarte, procurou-se implementar um maior controle das regiões sul e sudeste, uma vez que eram as áreas com maior número de conflitos. Tal mudança trouxe à população uma percepção diferente, pois, em vez de passar por determinada área para enfrentar o inimigo, agora, ao se estabelecer na região, a tropa teria responsabilidade por aquela área, onde deveria buscar resultados de longo prazo em sua atuação. Os comandantes passaram a se tornar especialistas daquele local onde atuavam e ainda buscavam estreitar o relacionamento com os anciãos daquelas tribos e com as autoridades locais (BARNO, 2007).

Com essas ações, a força de coalizão, liderada pelos norte-americanos, conseguia atender, praticamente, as quatro leis da contrainsurgências abordadas por Galula. Ao desenvolver as forças de segurança afegãs e ao estabelecer áreas para manutenção das tropas, era possível conseguir o apoio da população e mostrar para ela que suas ações não eram pontuais, mas sim estáveis e duradouras, melhorando a confiança do povo nas tropas estrangeiras e nas próprias forças afegãs. Ao estreitar o contato com os anciãos, foi buscado o apoio de uma minoria ativa muito influente na cultura afegã, que tem grande respeito pelos mais velhos das tribos. A concentração nas regiões sul e leste buscou aliviar a população da ameaça talibã nessas áreas, economizando esforços em relação a região norte do país, atendendo à quarta lei de Galula.

De forma a possibilitar esse esforço, seria necessária uma maior ação da política, o que levou o comando das tropas a uma maior aproximação de Cabul. Tal procedimento teve por finalidade acompanhar de perto determinadas mudanças e buscar ações para a reconstrução do país, como veremos na próxima seção.

## 4.4 O ALINHAMENTO COM A POLÍTICA

Ao se estabelecer no Afeganistão, após as ações iniciais que buscaram eliminar os talibãs e a *Al Qaeda*, duas bases de operações[17]17 nível brigada foram instaladas em *Bagram* e *Kandahar*, a leste e a sul, respectivamente, tornando-se o centro de comando e controle das forças que atuavam em toda a vasta área sudeste do país (BARNO, 2007).

[17] Local onde se reúne ou se concentra uma força em condições de atuar em uma área de operações (BRASIL, 2015).

Essa configuração permitia seguir com as operações voltadas para o inimigo, em que, a partir dessas bases, ações eram conduzidas, apoiadas por informações advindas da inteligência, com incursões que duravam dias ou até semanas, e retornavam para suas bases.

Em 2003, foi determinada a criação de um novo posto de comando da força de coalizão em Cabul, comandado por um General de Divisão, de forma a se aproximar do poder político, diferente da ideia do combate convencional que busca se afastar dos centros urbanos. Na capital, o comando das tropas estaria próximo ao Governo, das embaixadas, de organizações não-governamentais, podendo se concentrar na unidade de esforço político-militar para reconstrução do país (BARNO, 2007).

Dentro da lógica da reconstrução, foram criados, por iniciativa norte-americana, os *Provincial Reconstruction Teams*[18] (PRT), inseridos no contexto das operações civis-militares. Seu objetivo era promover a reconstrução, governabilidade e segurança local em determinadas áreas de interesse no Afeganistão, usando equipes combinadas de civis e militares, com o propósito maior de expandir a autoridade do Governo central de Cabul (MARSTON, 2008). Sua primeira unidade foi concebida em novembro de 2002, na cidade de *Gardez*, localizada ao sul da capital. Entretanto, foi entre 2003 e 2004 que houve um aumento significativo, passando de quatro para dezenove PRT em todo país (UNITED STATES, 2005).

Parte desse aumento teve ajuda da *International Security Assistance Force*[19] (ISAF). Essa força foi criada pela resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em 13 de dezembro de 2001, na conferência de *Bonn*. Ela foi constituída para manter a segurança de Cabul, sob a liderança do Reino Unido, contando com a representação de diversos países, com um efetivo inicial de 4.500 militares (UNITED NATIONS, 2001).

Contudo, foi somente com a resolução 1510 do CSNU, autorizando a expansão das operações da ISAF para fora de Cabul, que suas ações puderam ser percebidas no contexto da contrainsurgência (UNITED NATIONS, 2003). A partir desse momento, ela pôde movimentar tropas para o norte, a partir de 2004, e para o Oeste, a partir de 2005, assumindo alguns PRT e responsabilidade por determinadas áreas que antes eram do encargo das tropas norte- americanas (MARSTON, 2008).

De acordo com o General Barno (2007), a principal mensagem a ser passada com os PRT era comprometimento das tropas estrangeiras e do governo central de Cabul com a melhora nas condições de vida do povo afegão, tornando-se uma "arma ofensiva" na contrainsurgência no Afeganistão, confrontando as forças talibãs.

Os PRT foram uma mudança não só na abordagem do combate, como na alocação de recursos. Enquanto que, em 2002, a verba alocada pelos EUA para atividades não relacionadas à segurança, em sua grande parte

18 Equipes de Reconstrução Provincial (tradução nossa).

19 Força Internacional de Assistência de Segurança (tradução nossa).

era conduzida para projetos humanitários de rápida resposta, em 2004, cerca de 75% dessa verba foi alocada para atividades de reconstrução, como mostra o GRAF. 1 (ANEXO B). A mudança nesse cenário mostra uma preocupação maior com ações mais duradouras para o povo afegão, em vez de prestar apoio meramente assistencialista, de rápida resposta, porém, de curta permanência.

Essa aproximação da força política afegã e a busca pelo seu fortalecimento foram uma tentativa de anular a influência do antigo governo do país. Tais ações seriam importantes, principalmente, para as tribos mais afastadas de Cabul, ao sul e a leste, que ainda sofriam influência talibã. Além disso, buscaram reparar os danos causados pela intervenção e caça ao inimigo, de forma a reduzir a aversão do povo às tropas estrangeiras. Serviam ainda como forma de mostrar à população que as forças de coalizão e o Estado afegão estariam se estabelecendo de maneira duradoura, preocupados com a reconstrução e segurança de suas tribos. No entanto, precisavam ainda lidar com as ameaças provenientes dos inimigos remanescentes, principalmente nas regiões lindeiras, onde o apoio externo ainda estava em ação, como veremos a seguir.

## 4.5 A INFLUÊNCIA DO APOIO EXTERNO

Ao assumir o comando das tropas norte-americanas no Afeganistão, o General Barno recebeu como área de operações todo o território desse país e mais parcela dos territórios do Paquistão, Uzbequistão e Tajiquistão. Apesar das operações de combate terem sido conduzidas apenas no Afeganistão naquele período, houve a necessidade de interação com os líderes da área de segurança dos demais Estados, principalmente o Paquistão (BARNO, 2007).

O relacionamento com esse país foi importante, mormente, devido à necessidade de apoiá-lo em seu próprio esforço para combater os insurgentes que ultrapassavam suas fronteiras. Foram criadas, pela força de coalizão, reuniões mensais no nível tático entre esses países para tratar da segurança nas fronteiras (BARNO, 2007).

Segundo o General Barno (2007), esse relacionamento gerou resultados positivos nos momentos em que foi necessário combater o inimigo próximo à fronteira, promovendo maior coordenação entre as forças. Além disso, as ações promovidas para melhorar o contato entre esses países serviram como um dos incentivos que levaram o Exército Paquistanês a conduzir ações contra os insurgentes em seu lado da fronteira.

Reduzir esse suporte proveniente do cinturão pashtun representava não somente a tentativa de eliminar o apoio externo mencionado por Galula. Ele também visava à retirada da guarida provida pelas tribos que, apesar de divididas por limites impostos e frágeis, eram na verdade parte de uma mesma etnia.

Ao entender o ambiente que passaria a enfrentar, o General Barno e sua tropa foram compelidos a se adaptarem ao combate de contrainsurgência, adotando mudanças nas concepções do seu emprego, em que o esforço para angariar o apoio da população colocar-se-ia à frente daqueles voltados para o inimigo. Assim sendo, percebemos um maior alinhamento com os preceitos defendidos por Galula. A liderança da força de coalizão parece ter entendido o que aquele militar francês queria transmitir sobre esse tipo de combate. Apesar da dificuldade de colocá-los em prática após o desenrolar da luta, prosseguiram nessa lida. Dessemelhanças das ações realizadas anteriormente com as empregadas nesse período mostraram a mudança de postura de um combate convencional para a consecução de uma contrainsurgência. Para melhor entendermos como foi essa diferença, abordá-la-emos na próxima seção, juntamente com as poucas semelhanças.

## 5 A MUDANÇA DE POSTURA

Diante de um acontecimento inédito que assombra seu povo, a liderança de um país precisa agir. E de maneira rápida. Assim o foi após o atentado de 11 de setembro de 2001. Em menos de um mês, as forças norte-americanas já atuavam em território afegão para eliminar aqueles que planejaram e patrocinaram as ações que impactaram o mundo.

Esse rápido desdobramento de tropas no Afeganistão pode ter criado influências significativas no tipo de combate que estariam enfrentando. A demora em perceber que teriam que combater uma insurgência em território estrangeiro teve impacto quando da mudança de postura na guerra, gerando uma realimentação dos insurgentes.

Após o combate inicial contra o inimigo, as ações começaram a ser moldadas para a guerra em um contexto de contrainsurgência, em que a população passa a ser priorizada e o poder militar se aproxima do poder político, reconhecendo e privilegiando as necessidades desse último.

Neste capítulo buscaremos identificar as similitudes e dessemelhanças dos dois períodos da OEF apresentados anteriormente, sendo estruturado em: entendendo o ambiente, a percepção atrasada; a transformação do foco; a diferença na visão política; e do rápido ao estável.

### 5.1 ENTENDENDO O AMBIENTE: A PERCEPÇÃO ATRASADA

No início das operações norte-americanas no Afeganistão, o governo do país era liderado pelos talibãs. Ao condená-lo por apoiar e receber a *Al Qaeda*, os EUA se aliaram às tropas da Aliança do Norte e dos pashtuns anti-talibãs. Ao se aproximarem mais do primeiro, ignoraram a história

daquele país, que teve à frente de seu governo por mais de 300 anos a liderança da etnia pashtun, sendo a maior dentre os afegãos.

Apesar de Hamid Karzai, Autoridade Interina no Afeganistão, ser de etnia pashtun, a Aliança do Norte, ao entrar em Cabul, possibilitou que os tadjiques assumissem diversas funções do governo. Com isso, as ações no primeiro período não possibilitaram colocar em prática a segunda lei de Galula, não identificando a minoria que teria maior influência na liderança do país.

No segundo período estudado, a liderança da força de coalizão buscou equalizar essa diferença, principalmente na constituição do seu exército, em que houve um esforço para balancear as etnias em sua composição e no esforço de conduzir, com segurança, o processo de eleição no país.

Outro fator importante seria perceber que sua população, dividida nas diversas tribos pelo território afegão, muitas vezes sofria com os senhores das guerras que dominavam determinadas regiões. Com o afastamento do poder político e por realizar ações mais voltadas para eliminação do inimigo, o povo foi ignorado e, muitas vezes, atingido pelas operações, como veremos a seguir.

## 5.2 A TRANSFORMAÇÃO DO FOCO

Houve uma demora em perceber que, ao entrar no Afeganistão, as tropas norte-americanas seriam envolvidas em uma guerra de contrainsurgência, em que o inimigo iria valer-se da insurgência para buscar a retomada do poder. No primeiro período, as tropas se voltaram para ações convencionais que tiveram uma forte repercussão em seu desenrolar. Já em seu nascedouro, a OEF realizou diversos bombardeios visando à destruição do inimigo. O

elevado número de mortos na população, como mostra o GRAF. 02 (ANEXO C), teve significativo impacto no desenrolar da guerra. O aumento no número de insurgências, principalmente nas regiões sul e leste do país, levou à mudança de postura no segundo período, em que as tropas passaram a realizar suas ações voltadas para a contrainsurgência.

Nesse momento, o povo passa a ser a prioridade da força de coalizão, devendo ser protegido e apoiado. As ações contra o inimigo continuaram, em uma semelhança ao primeiro período, porém, não sendo mais a prioridade. Os bombardeios direcionados pela inteligência passam a ser proibidos, como uma das formas de reduzir os danos colaterais. A busca pelo apoio da população, de acordo com os preceitos de Galula, começou a ser notada nesse segundo período. Contudo, para que tal apoio pudesse se concretizar, deveria haver mudanças na maneira com que a força de coalizão encarava as operações civis-militares. No próximo subcapítulo apresentaremos essa mudança.

## 5.3 A DIFERENÇA NA VISÃO POLÍTICA

Ao assumir o comando das tropas norte-americanas no Afeganistão, o General Barno se esforçou para criar uma aproximação com o poder político. O estabelecimento do comando da FT-180 em Cabul facilitou essa harmonização. Enquanto no primeiro período estudado, as tropas buscaram afastar-se da capital, estabelecendo-se em *Bagram* e *Kandahar*, mais interiorizados, com o foco nas operações militares, no segundo, a aproximação da força política visava a uma maior preocupação com a segurança e a restruturação do país.

Apesar do foco no inimigo, ainda no primeiro período, foram criados os PRT, com o objetivo maior de prover segurança e governabilidade às regiões atendidas. Entretanto, foi no segundo período que tiveram suas ações aumentadas. Parte desse incremento foi possível com a permissão de a ISAF atuar fora dos limites de Cabul, com a resolução 1510 do CSNU, permitindo que esta força pudesse assumir a liderança de parcela dos PRT. Além disso, a diferença da própria abordagem norte-americana nos investimentos no país afegão demonstrou essa preocupação com a reestruturação local. Enquanto que, no início da operação, os gastos não militares dos EUA na região estavam focados em ações humanitárias, quase dois anos depois houve uma mudança nessa postura, já que os gastos com a reconstrução do Afeganistão se sobrepuseram àqueles com soluções mais imediatistas.

Para que essas medidas de reconstrução fossem implementadas, seria necessária uma mudança também na postura das tropas relacionada à atuação no interior de suas áreas de operações, como veremos a seguir.

## 5.4 DO RÁPIDO AO ESTÁVEL

A primeira reação norte-americana no Afeganistão após os atentados nos EUA era dar uma resposta ao seu povo àquelas cenas terríveis que foram divulgadas amplamente na mídia. Ao iniciarem a OEF, seu foco era eliminar aqueles que patrocinaram ou forneceram guarida aos terroristas. Assim, desencadearam uma série de operações, com um aumento progressivo de tropas estadunidenses, para combater na guerra ao terror.

Naquele primeiro momento, as operações eram encetadas a partir de suas bases, buscando os talibãs e os remanescentes da *Al Qaeda*, entrando nos vilarejos apenas para vasculhar, criando, muitas vezes, animosidade com a população local que ainda guardava na memória a imagem de uma invasão soviética.

Tal procedimento, aliado às baixas que eram causadas na população, fizeram aumentar o número de insurgências no país. Diante desse cenário, já no segundo período abordado, ocorreu uma mudança de procedimento. As tropas passam a receber, sob sua responsabilidade, determina-

das áreas de operações onde passariam a atuar por períodos maiores. Foi necessário entender a cultura local, estabelecer ligação com as autoridades locais e com seus anciãos, de forma a possibilitar uma integração com o povo daquela região, na busca de isolar os insurgentes da população, alinhados com as leis de Galula.

Levando-se em conta o que foi observado, percebemos que os dois períodos estudados não só têm muita dessemelhança entre si, mas também que o primeiro teve forte impacto no desenrolar do segundo. As operações focadas no inimigo aumentaram o distanciamento da população afegã, o que foi aproveitado pelos talibãs. Ao perceber as consequências disso, tiveram que se adaptar ao cenário criado.

No segundo momento, a mudança na abordagem, fundamentada na contrainsurgência, buscou conter o apoio popular aos talibãs e o crescimento do número de insurgentes. Houve uma necessidade de adaptação da tropa e diversos procedimentos tiveram que ser alterados. A preocupação com a reconstrução do país e a presença permanente de tropas estrangeiras, acompanhadas de membros do exército afegão, resultou em uma aproximação do poder militar ao político e em tentativa melhor de angariar o apoio da população, gerando maior alinhamento com os preceitos de combate apresentados por David Galula.

## 6 CONCLUSÃO

Diante da mudança de postura das tropas dos EUA na condução da OEF no Afeganistão, o propósito do presente trabalho foi comparar o emprego do poder militar estadunidense nos dois períodos analisados, com ênfase no apoio à população, utilizando como embasamento teórico o modelo de contrainsurgência de David Galula.

Para atingirmos nosso objetivo, o trabalho foi estruturado em seis capítulos, sendo quatro de desenvolvimento. No segundo capítulo nos dedicamos à compreensão dos preceitos teóricos do modelo de contrainsurgência de Galula, com foco no apoio à população, para que pudéssemos verificar sua aderência aos dois períodos da OEF analisados.

No terceiro capítulo, realizamos uma interpretação das características e dos principais antecedentes históricos do Afeganistão, até se tornar alvo da OEF. Após isso, seguimos apresentando as ações iniciais da OEF executadas pelas tropas norte-americanas no contexto daquela operação, no período de 2001 a 2003.

No capítulo seguinte, mudamos o período de análise para 2003 a 2005, constatando maior aderência aos preceitos de contrainsurgência no emprego do poder militar dos EUA. Verificamos que, ao assumir o comando da FT-180, o General Barno e seu estado-maior identificaram a população como o CG, passando a pautar as ações na conquista do seu apoio. Notamos, também, maior aproximação política, bem como uma

preocupação maior com a reconstrução do país, como forma de melhorar as condições de vida do povo afegão e reduzir a influência talibã.

No quinto e último capítulo do desenvolvimento, verificamos as similaridades e singularidades das ações norte-americanas no seio da OEF, ocasião em que percebemos a mudança de postura da força invasora, principalmente em relação à população.

Ao notarmos a diferença de abordagem das tropas dos EUA na OEF, percebemos a importância de bem examinar a situação do local onde uma tropa militar será empregada. As ações iniciais desencadeadas podem ter consequências durante todo o desenrolar do combate, principalmente ao realizar operações em um país com culturas e tradições tão distintas.

As ações promovidas, inicialmente, com foco na eliminação do inimigo, além de causarem baixas na população, dissociaram a tropa estrangeira do povo afegão. Estando inserido em um combate no contexto de uma contrainsurgência, tais ações tiveram implicações em todo decorrer da guerra. Além das baixas, a "marginalização" da etnia pashtun no processo de reestruturação do Governo em Cabul teve forte impacto. Principalmente a etnia tadjique que, na figura da Aliança do Norte, foi a primeira a entrar em Cabul, tendo precedência ao assumir postos no executivo daquele país. Isso criou um afastamento da etnia que possuía mais de 50% da população do Afeganistão.

Ao mudar de postura, aproximando-se da doutrina postulada por Galula, percebemos uma significativa alteração no rumo do combate. Nesse sentido, o estudo dos objetos nos permitiu verificar a importância da população em um combate de contrainsurgência. Do mesmo modo, percebemos a relevância de serem desenvolvidas ações voltadas para a estabilização e reconstrução do país, com resultados mais positivos do que aquelas de cunho mais assistencialistas, uma vez que, além de prover alívio para a população, mantêm seus resultados por mais tempo, reduzindo a dependência da população em relação aos insurgentes.

Tendo em vista os aspectos observados, a perda do apoio da população em um conflito dessa natureza trouxe consequências marcantes para as tropas norte-americanas, pois, além de ter que conquistar esse apoio no desenrolar do combate, tiveram que lidar com novas insurgências criadas pela negligência quanto aos conceitos fundamentais sobre contrainsurgência.

A guerra, contudo, não é um fenômeno isolado. Nela, sempre estará presente a dialética dos contendores. Com o rearranjo da força de coalizão, os talibãs também tiveram que se adaptar no decorrer do combate. Após 2005, novos desafios foram apresentados pelos insurgentes à força de coalizão, podendo vir a ser um novo objeto de estudo.

Além disso, percebemos que os ensinamentos propostos por Galula, apesar de vividos em um *zeitgeist*[20] em que prevaleciam os conflitos pela independência das colônias ou da pressão do comunismo, permanecem válidos ainda nos dias atuais, necessitando, apenas, de correções para se adaptarem à situação apresentada.

Os ensinamentos retirados da comparação dos objetos apresentados devem ser alvo de constante aprendizado, uma vez que, assim como no passado, poderemos nos deparar com um conflito dessa natureza. Por esse motivo, faz-se necessário à Marinha do Brasil possuir sua doutrina sempre atualizada sobre o tema, principalmente por se tratar de um tipo de combate cada vez mais presente no cenário internacional.

[20] É uma palavra alemã que significa "espírito do tempo" ou "espírito de uma época". Simboliza o clima intelectual e cultural vivido em determinado período. Foi utilizada para simbolizar o momento vivido por Galula no decurso da construção de sua obra.

## REFERÊNCIAS

BARNO, David W. Fighting “the other war”: counterinsurgency strategy in Afghanistan, 2003- 2005. Military Review, p. 32-44, Sept./Oct. 2007. Disponível em: <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/English/MilitaryReview_20071031_art006.pdf >. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. EMA-305: doutrina militar naval. Brasília, DF, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD 35-G-01: glossário das Forças Armadas. 5. ed. Brasília, DF, 2015.

BYMAN, Daniel. Al Qaeda, the Islamic State, and the global Jihadist Movement: what everyone needs to know. New York, NY: Oxford University Press, 2015. 284 p.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. The world factbook: South Asia: Afghanistan. 17 June 2020. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/af.html>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. Manual de normalização de publicações técnico-científicas. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

GALULA, David. Counterinsurgency warfare: theory and practice. New York: Praeger, 1964. 118 p.

HAMMES, Thomas X. The sling and the stone: on war in the 21st century. St. Paul, MN: Zenith Press, 2006. 336 p.

MARSTON, Daniel; MALKASIAN, Carter (ed.). Counterinsurgency in modern warfare. New York: Osprey, 2008. 304 p.

NATIONAL COMMISSION ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES. The 9/11 commission report. [2001]. Disponível em: <https://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf >. Acesso em: 10 jun. 2020.

UNITED NATION. Security Council. Resolution 1386. 20 Dec. 2001. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3- CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1386.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

UNITED NATION. Security Council. Resolution 1510. 13 Oct. 2003. Disponível em: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C--8CD3- CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1510.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2020.

WHITE HOUSE. Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008. Washington, D.C.: U.S. Government, 18 Dec. 2011. Disponível em: <https://georgewbush- whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

TSÉ-TUNG, Mao. On guerrilla warfare. Tradução e Introdução: Samuel B. Griffith. Baltimore, Md: Nautical & Aviation Pub. Co. of America, 1992. 160 p.

UNITED STATES. Government Accountability Office. Afghanistan reconstruction: despite some progress, deteriorating security and other obstacles continue to threaten achievement of U.S. goals. Washington, D.C.: GAO, 28 July 2005. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/250/247264.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES. Update on the human costs of war for Afghanistan and Pakistan, 2001 to mid 2016. Aug. 2016. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2016/War%20in%20Afghanista n%20and%20Pakistan%20UPDATE_FINAL_corrected%20date.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2020.

# ANEXOS A

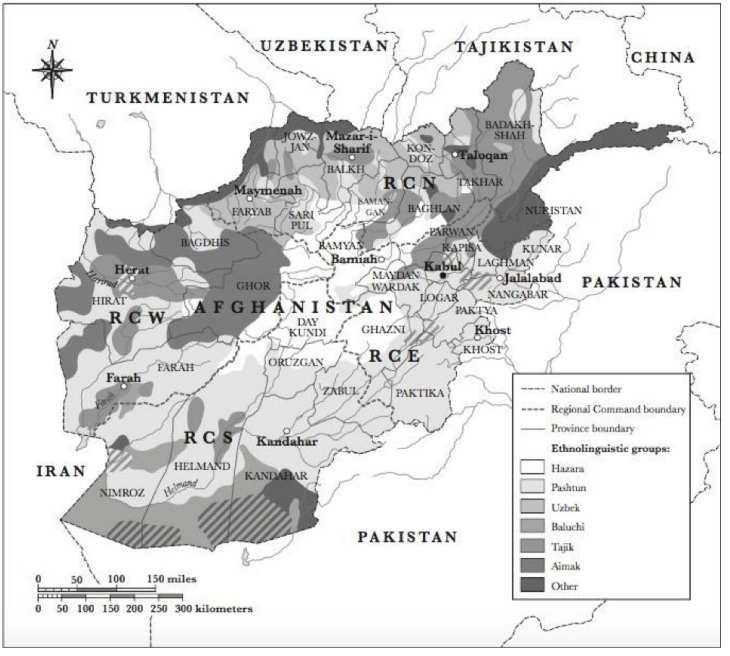



FIGURA 1 – Mapa do Afeganistão dividido por etnias.
Fonte: MARSTON, 2008, p. 224.

# ANEXOS B

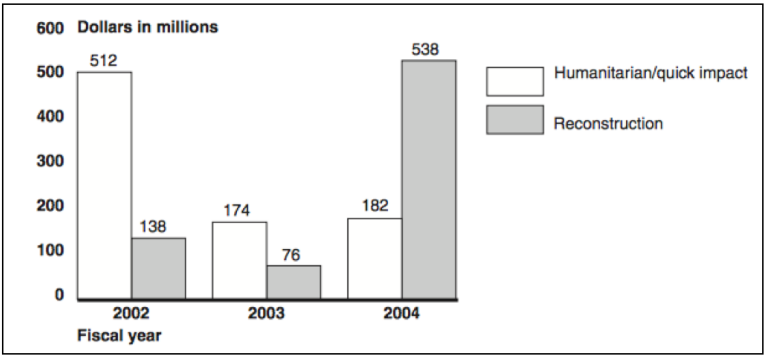



GRÁFICO 1 – Verba alocada no Afeganistão pelos EUA para atividades não relacionadas à segurança.
Fonte: UNITED STATES, 2005.

# ANEXOS C

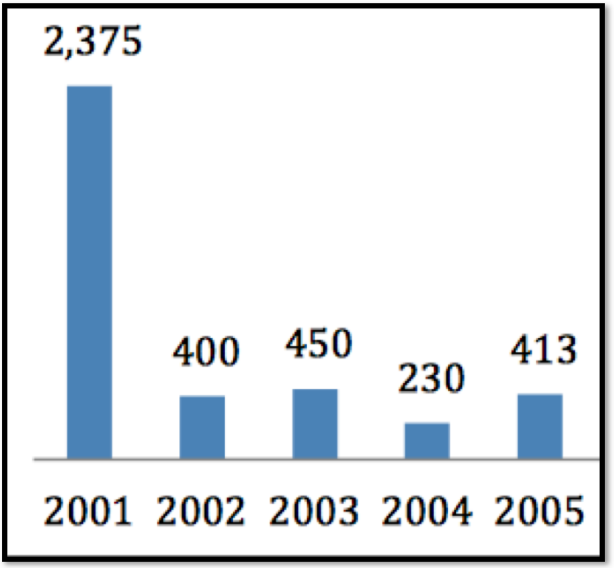



GRÁFICO 2 – Números de civis mortos no Afeganistão de 2001 a 2005.
Fonte: WATSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES, 2016.
(Houve alteração na ilustração para atender somente ao período dos objetos estudados)

# DISSUASÃO E DECAPITAÇÃO:

## A SÍNTESE OPERADA POR DRONES NAS REGIÕES TRIBAIS DO PAQUISTÃO.

*Fabiano Roberto Dias*

## RESUMO

As Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARPs), ou drones, já fazem parte dos debates sobre a dimensão aérea da guerra. Em dadas situações, podem permanecer por longos períodos sobrevoando alvos em potencial, o que deu início a um debate sobre transformações nas estratégias de emprego do poder aéreo. Com base nesse cenário, o propósito desta pesquisa é verificar o grau de aderência entre o emprego dos drones pelos Estados Unidos da América (EUA) em missões de ataques nas regiões tribais do Paquistão, no período de 2004 a 2016, e as estratégias dissuasiva de negação de John Mearsheimer e coercitiva de decapitação de Robert Pape, tendo como base fontes bibliográficas e documentos disponíveis sobre o assunto. Destaca-se que serão analisados os ataques realizados a forças militares e insurgentes (atores não estatais). O desenho utilizado na pesquisa foi o confronto da teoria com a realidade. Concluiu-se que houve alto grau de aderência entre a realidade e os aspectos teóricos considerados.

**Palavras-chave:** Drones. Estratégias Coercitivas e Dissuasórias. EUA. Paquistão. Forças Insurgentes. Atores Não Estatais.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Modelo dos cinco círculos de Warden 515
Figura 2 - Mapa das FATA 539
Figura 3 - Principais modelos de drones utilizados pelos EUA 542
Gráfico 1 - Ataques de Drones pelos EUA por presidente (2004 – 2020) 540
Gráfico 2 - Número de baixas civis em ataques por drones no Paquistão desde 2004 até 2017 541

# LISTA DE TABELAS

1- Ataques por drones e seus resultados no período de 2004 a 2016 521

# LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARP – Aeronave Remotamente Pilotada
CIA – *Central Intelligence Agency*
COIN – Contra-Insurgência
DARPA – *Defense Advanced Research Projects Agency*
DIH – Direito Internacional Humanitário
EsqdQE-1 – Primeiro Esquadrão de Aeronaves Remotamente Pilotadas de Esclarecimento
EUA – Estados Unidos da América
FATA – *Federally Administered Tribal Areas*
HVT – *High Value Targets*
IIGM – Segunda Guerra Mundial
ISI – *Inter Services Intelligence*
MB – Marinha do Brasil
MD – Ministério da Defesa
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PGM – Munições Guiadas com Precisão
TO – Teatro de Operações
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAF – *United States Air Force*
VANT – Veículos Aéreos Não Tripulados

# INTRODUÇÃO

A história mostra que o vetor aéreo, principalmente o avião, teve papel importante em vários conflitos após a Segunda Guerra Mundial (IIGM) e que ele vem se transformando proporcionalmente às descobertas tecnológicas. O mundo acompanhou parte da transformação pela televisão durante a Primeira Guerra do Golfo, em 1991: o irretocável desempenho da *United States Air Force* (USAF), a Força Aérea dos Estados Unidos da América (EUA), executando "ataques cirúrgicos", contribuiu para a vitória da Coalizão, protegendo a vida de soldados estadunidenses, civis e, porque não dizer, iraquianos.

A *Defense Advanced Research Projects Agency* – Agência de Projetos de Pesquisa Avançada em Defesa – (DARPA) tinha como propósito modernizar Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARPs[1]), ou drones, para aprimorar sua utilização em tarefas de vigilância. Entretanto, com o número de atentados terroristas, entre os anos 1990 e 2000, os avanços tecnológicos foram utilizados para armar essas aeronaves.

A mudança ocorreu após o 11 de setembro, em 2001, no *World Trade Center*, na cidade de Nova Iorque, EUA. O governo estadunidense, em resposta, começa a caçada a Osama Bin Laden (1957-2011), chefe da *Al Qaeda*, que havia assumido a autoria com o apoio do grupo extremista revolucionário afegão conhecido como Talibã (GROSSMAN, 2018).

Assim teve início a conhecida Guerra ao Terror[2] e com ela a utilização de mísseis contra alvos selecionados a partir de um drone. Na primeira vez que a estratégia foi adotada, o ataque utilizou um *Predator*, conforme ilustrado na FIG.3, cujo alvo era Mohammed Ater, liderança militar da *Al Qaeda*, nas regiões tribais do Afeganistão. Foi uma transformação marcante e uma mudança de paradigmas (HIMMES, 2016).

O poder aéreo[3]3, portanto, teve e continua tendo papel significativo em estratégias dissuasivas e coercitivas, que tendem a ser complementares, sinérgicas e não excludentes. Entretanto, o senso comum diz que a coerção tem início após o término da dissuasão. No período da Guerra Fria (1947-1991), com o advento do armamento nuclear, John Mear-

[1] Optou-se por não utilizar o termo Veículo Aéreo Não Tripulado (VANT) e sim os termos drones ou Aeronaves Remotamente Pilotadas (ARPs), pois esses são os utilizados na literatura estadunidense sobre o vetor aéreo. Os drones podem voar, mas não transportar um piloto humano, ou seja, são robôs voadores.

[2] A resposta militar norte-americana ao 11 de setembro. De acordo com Mingst (2014, p. 479) "um poderoso apelo retórico para explorar recursos totais disponíveis [...] de uma determinada sociedade, a fim de derrotar uma tática política; uma implicação-chave da declaração de uma 'guerra ao terror' é que devem ser ou serão observados poucos ou nenhum limite para o emprego de recursos da sociedade.".

[3] Entende-se o poder aéreo aqui como o poder militar expressado pelos vetores aéreos de uma ou mais forças.

sheimer (1983) teorizou sobre estratégias dissuasivas pela negação e, no aspecto coercitivo, Robert Pape (1996) afirmou ser possível infligir uma paralisia estratégica ao inimigo utilizando o poder aéreo para decapitar lideranças, a estratégia por decapitação.

Sendo assim, questiona-se: o emprego de drones pelos EUA, em missões de eliminação de lideranças, realizados em regiões tribais do Paquistão, no período compreendido entre 2004 e 2016, possui aderência às teorias de Robert Pape (1996) e de John Mearsheimer (1983)?

Para responder, será realizado o confronto teoria-realidade, isto é, o confronto entre teorias e conceitos do poder aéreo e o emprego do drone em conflitos contra organizações terroristas no noroeste paquistanês. Sabe-se que os ataques também tiveram efeitos colaterais, no entanto não serão abordadas questões de Direito Internacional Humanitário (DIH), que, embora relevantes, ultrapassam a delimitação proposta.

Para atingir o propósito, portanto, a pesquisa foi dividida em cinco capítulos. Posterior a essa introdução, serão exibidos no segundo capítulo os conceitos aplicados às estratégias aéreas coercitivas e as estratégias dissuasivas com o intuito de expor a fundamentação teórica da pesquisa.

No terceiro capítulo será apresentada a dinâmica dos ataques e da utilização do ARP, na condução das ações aéreas, no Paquistão, na Guerra ao Terror.

No capítulo seguinte, quarto capítulo, é realizado a comparação da sinergia e simultaneidade das teorias dissuasivas e as teorias aéreas coercitivas na utilização dos drones de forma a verificar a aderência do objeto de pesquisa escolhido as teorias selecionadas.

Finalizando, no quinto capítulo serão apresentadas as conclusões e uma revisão dos aspectos mais importantes e indicações para pesquisas futuras na Marinha do Brasil (MB).

Adiante, as reflexões sobre o poder aéreo dissuasivo e coercitivo serão apresentadas nas teorias de John Mearshimer (1947 -) e Robert Pape Jr (1960 -), respectivamente.

## 2 O USO DO PODER AÉREO DISSUASIVO E COERCITIVO

A estratégia aérea teve vários momentos nos últimos 100 anos, iniciando com Douhet[4]4 e o emprego do bombardeio estratégico (COUTAU-BÉGARIE, 2010) até à teoria do cientista político norte-americano Robert Anthony Pape (1996), que, em seu livro "*Bombing to Win – Air Power and Coercion in War*", aborda as estratégias aéreas dissuasivas e coercitivas mostrando a sinergia que ocorre entre ambas.

[4] O General italiano Giulio Douhet, um dos três pais fundadores da estratégia aérea, considerava que o poder aéreo poderia suprir todas as dimensões de um conflito convencional (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

Douhet defendia que as guerras não dependiam mais dos caprichos de seus líderes, mas das necessidades econômicas percebidas. Os conflitos seriam combatidos com todos os recursos disponíveis para forçar um povo a se render, sendo necessário efetuar golpes capazes de destruí-lo completamente em termos materiais e moral. Para finalizar uma guerra rapidamente, seria essencial destruir as forças militares do inimigo e ocupar os pontos vitais do seu território de forma que não conseguisse se recuperar (HIPPLER, 2013).

Para um melhor entendimento dessas estratégias, o capítulo será subdividido em cinco partes. Na primeira, define-se dissuasão, em contexto atual, na visão de Mearsheimer (1983), visando a compreensão das estratégias que serão estudadas na segunda parte, com ênfase na dissuasão pela negação. Na terceira, define-se coerção na visão de Pape (1996) e a sinergia que ocorre entre dissuasão e coerção. Tais conceitos permitirão o entendimento das estratégias coercitivas abordadas na quarta parte, na qual será destacada a coerção de decapitação. Na quinta, apresenta-se uma síntese das ideias abordadas correlacionando as estratégias dissuasiva de negação e coercitiva de decapitação para consolidar o conhecimento teórico sobre a utilização do drone na realidade que será apresentada no próximo capítulo.

## 2.1 CONCEITO DE DISSUASÃO

O primeiro bombardeio atômico ocorreu na Segunda Guerra Mundial (IIGM – 1939-1945), em 6 de agosto de 1945, e matou mais de 70 mil pessoas em Hiroshima, Japão. John Hersey, jornalista e escritor estadunidense, descreveu alguns dos horrores, tais como as terríveis queimaduras dos soldados que, provavelmente, estavam olhando para cima no momento da explosão. Como consequência, os rostos ficaram totalmente queimados e o fluido dos olhos derretidos escorria para as bochechas (HERSEY, 2002).

Além disso, devido à capacidade destrutiva da bomba nuclear, as silhuetas das pessoas mortas ficaram gravadas nas pedras produzindo imagens assustadoras. Esses são apenas alguns exemplos dos efeitos de uma bomba atômica em uma cidade. Uma guerra nuclear generalizada hoje seria inimaginavelmente pior (HERSEY, 2002).

Dentre os resultados mais significativos da IIGM, que afetariam o equilíbrio do sistema internacional, estão o nascimento de duas superpotências adversárias, EUA e a então União da Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e o concomitante declínio da Europa como epicentro da política internacional (MINGST, 2014).

É nesse contexto que a dissuasão adquire *status* de importância garantindo que não ocorresse destruição mútua entre EUA e a ex-URSS durante o período conhecido como Guerra Fria. Foram quase 45 anos de

nervos acirrados, disputas globais extremas e generalizadas. A iminência de um conflito nuclear gerou uma "demanda" pela dissuasão, assim cada lado agia com muita cautela, somente uma vez se chegou perto do conflito direto. Conforme a tecnologia nuclear avançava, ficava mais evidente que, em caso de confronto, ambas teriam seus territórios devastados sem esperança de recuperação (MINGST, 2014).

O processo de dissuasão fica evidente, portanto, quando há uma ameaça de retaliação por parte de um inimigo ou oponente. No contexto de desenvolvimento de armamento nuclear, a estratégia se revela extremamente importante, pois conseguir com que o oponente desista de efetuar a ação significa, de fato, a sobrevivência de ambos, uma vez que os custos e os riscos não seriam compensados pelos ganhos (MEARSHEIMER, 1983).

Nota-se, então, que a dissuasão se desenvolveu fortemente no período da Guerra Fria justamente pelo desenvolvimento dos artefatos nucleares das grandes potências e pela necessidade de se modificar o estado mental do oponente. Atualmente, com o declínio da corrida nuclear, outros tipos de vetores têm sido utilizados para exercer a dissuasão, como os drones na guerra ao terrorismo.

A seguir, será apresentada resumidamente a teoria de Mearsheimer (1983) cientista político estadunidense e teórico das relações internacionais que se destaca nos trabalhos relacionados à segurança mundial e às estratégias dissuasivas.

### 2.1.1 Estratégias De Dissuasão – A Teoria De John Mearsheimer

Como já abordado, o ápice do desenvolvimento da dissuasão ocorreu na Guerra Fria em que a preocupação com bombas nucleares era constante. Em linhas gerais, a dissuasão visava impedir a concretização de uma investida nuclear desestimulando a conquista de Estados por meio de ações dessa natureza ou a aquisição desse tipo de armamento (BYMAN; WAXMAN, 2002).

Segundo Knopf (2010), identifica-se quatro ondas de dissuasão: a primeira onda teve início com a bomba atômica, fim da IIGM; a segunda, em 1950, com a ascensão da teoria dos jogos no epicentro da estratégia nuclear; a terceira, em 1970, com o reconhecimento das inerentes imperfeições das estratégias de dissuasão e os limites de sua aplicabilidade – que entrou em declínio com o fim da Guerra Fria e o colapso da balança de poder –; a quarta é a do atual período, que reflete as ameaças assimétricas, enfatiza os atores não estatais e o papel desempenhado pelas ferramentas não militares (FILIPPIDOU, 2020).

É no contexto da quarta onda que serão inseridos os drones nas estratégias dissuasórias antiterroristas. Sendo assim, dentre as várias concepções de dissuasão, o presente trabalho se limitará a abordar as estratégias

de dissuasão por negação e por punição, além disso, será apresentado qual das duas se aplica mais frequentemente ao combate contra oponentes não estatais.

A estratégia de dissuasão pela punição suscita penalidades severas, como escalada nuclear ou sanções econômicas, que estão ligadas à luta local e mundial. O foco da punição não é a defesa direta do compromisso contestado, mas sim ameaças de punições mais amplas que aumentariam o custo de um ataque (MEARSHEIMER, 1983).

Já a dissuasão pela negação procura impedir a ação do oponente, tornando-a inviável ou tornando o êxito improvável, minando a confiança do oponente em alavancar seus objetivos, empregando forças militares locais suficientes para derrotar uma invasão sem risco de perda catastrófica. A negação representa, com efeito, simplesmente a aplicação de intenção e esforço para defender algum compromisso (MEARSHEIMER, 1983).

A estratégia funciona influenciando o cálculo de custo-benefício de um adversário, isto é, adicionando custos a uma ação (punição) ou diminuindo os benefícios esperados com essa ação (negação). Ao se pensar em terrorismo, a ênfase é frequentemente depositada em estratégias de negação, há menos espaço para as de punição (WENGER; WILNER, 2012).

Alguns fatores podem explicar tal ênfase: a punição é difícil de aplicar devido à assimetria de poder, capacidade, intenção, objetivos e motivação entre oponentes estatais e não estatais; a possibilidade de punição maciça contra comunidades que apoiam terroristas em um cenário de baixo conflito não é aceitável e pode ser contraproducente; ainda, a punição específica envolvendo uso repetido de força limitada, em lugar de ameaças, tem, na melhor das hipóteses, um efeito dissuasivo indireto no nível tático (WENGER; WILNER, 2012).

Além desses, para aplicar punições, os autores precisam ser conhecidos, o que, com a atribuição de terrorismo, é muito difícil. Por último, os desafiantes precisam acreditar que os defensores têm a possibilidade de causar punições. É provável que, por tais razões, a dissuasão pela negação seja mais valorizada no antiterrorismo (WENGER; WILNER, 2012).

A ameaça é o que gera o efeito psicológico, portanto o fator credibilidade não pode ser deixado de lado para que a estratégia tenha sucesso, pois seu objetivo é influenciar as decisões do oponente. Sendo assim, a confiança em dissuadir precisa da credibilidade do dissuadido como contrapartida, pois só haverá sucesso se houver a certeza de que sofrerá consequências caso não aceite a situação imposta (MEARSHEIMER, 1983).

É importante destacar que o componente político também corrobora para a decisão do método que será aplicado. Ressaltando-se que o presente estudo se aprofundará em tal componente somente o necessário para o entendimento teórico proposto, cabe destacar a percepção sobre a relação de custo e risco militar e seu impacto nos benefícios políticos, levando-se em consideração a perspectiva de quem considera a consecução de uma guerra.

Até o presente momento, verificou-se que a dissuasão, em seu plano militar e convencional, resulta da contabilidade de variáveis pelo atacante, ou seja, contabilidade de custos e riscos. Com base nisso, percebe-se que a estratégia mais aplicável e utilizada quando se combate ameaças assimétricas é a dissuasão pela negação, uma vez que uma guerra nuclear seria pouco provável e ocasionaria perdas catastróficas. A definição de coerção será apresentada na próxima seção.

## 2.2 CONCEITO DE COERÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, os EUA despontam como única potência global nos aspectos econômico e, principalmente, militar, o qual tem como foco "gerenciar" os interesses estadunidenses para além de suas fronteiras naturais. Ademais, os EUA passaram a interferir em crises e conflitos iminentes por entenderem como sua responsabilidade fazê-lo, agindo, muitas vezes, independentemente do posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU). Essa mudança de comportamento estratégico permitiu o desenvolvimento, nos dias de hoje, de uma extensa literatura, em grande parte de origem norte-americana, cujo foco são as abordagens com emprego da coerção (PAPE, 1996).

Para apresentar a definição de coerção, é importante correlacioná-la ao conceito de dissuasão, verificando a sinergia que ocorre entre as duas estratégias para uma melhor aplicação da teoria a esta pesquisa.

De acordo com Pape,

> "Coerção" significa o esforço para alterar o comportamento de determinado estado por meio da manipulação dos custos e benefícios. Tanto a coerção quanto a dissuasão tem como foco influenciar os cálculos dos decisores adversários, mas a dissuasão busca manter o *status quo*, desencorajando o adversário a mudar de comportamento. Por outro lado, a coerção pretende forçar o oponente a alterar seu comportamento. (PAPE, 1996, p. 4, tradução nossa[5]).

[5] No original: "*Coercion" means efforts to change the behavior of a state by manipulating cost and benefits. Both coercion and deterrence focus on influencing the adversary´s calculus for decision making, but deterrence seeks to maintain the status quo by discouraging an opponent from changing its behavior. By contrast, coercion seeks to force the opponent to alter its behavior.*"

Observa-se que

> Enquanto a coerção é o outro lado da moeda da dissuasão, as duas estão intimamente ligadas na prática. Ao mesmo tempo em que quem pretende coagir espera forçar o estado alvo a mudar o seu comportamento, o estado alvo pode esperar dissuadir o estado que efetua a coerção de executar a ameaça. (PAPE, 1996, p. 4, tradução nossa[6]).

Pode-se concluir que a coerção funciona ou opera com os mesmos princípios da dissuasão. No entanto, embora sejam atividades complementares, apresentam problemas teóricos distintos, pois a coerção é mais agressiva, e além disso, na percepção do senso comum, se inicia após o término da dissuasão. Nesse sentido, ameaças que podem ser dissuadidas podem não ser coagidas. A dissuasão é facilitada pela "vantagem do agressor" (PAPE, 1996).

Ainda que os Estados usem frequentemente de meios econômicos, diplomáticos ou de outras maneiras de coerção não militar, a coerção militar, isto é, usar de instrumentos militares para mudar o comportamento de um oponente, merece atenção especial, pois é o modo mais usado quando há interesses relevantes em jogo e porque seu uso tem grandes consequências físicas, estruturais e psicológicas (PAPE, 1996).

No entanto, nenhuma estratégia coercitiva será bem-sucedida em todas as circunstâncias. Existem condições sob as quais uma estratégia tem mais probabilidade de ter sucesso em detrimento de outras, principalmente em disputas convencionais, nas quais é mais provável que a coerção obtenha sucesso quando é direcionada às vulnerabilidades militares enquanto, em disputas nucleares, é provável que suceda quando direcionada às vulnerabilidades civis e não militares (PAPE, 1996).

A coerção só terá sucesso quando os custos de uma rendição forem mais baixos do que os de resistência. A rendição, no entanto, às vezes envolve custos sérios, além dos benefícios territoriais abandonados, como mudança forçada de governo, destruição de instituições sociais ou ameaça de genocídio. Quando esses custos equivalem ou excedem os da resistência contínua, a coerção fracassa. A rendição não ocorrerá mesmo que a situação militar seja desesperadora (PAPE, 1996).

A seguir, será apresentada resumidamente a teoria de Pape (1996), que se destaca nos trabalhos relacionados à segurança mundial e às estratégias coercitivas do poder aéreo, também será apresentada a teoria de John A. Warden III (1943 - ) e o seu grau de aderência à estratégia de decapitação.

---

[6] No original: "*While coercion is thus the flip side of deterrence, the two can be intimately linked in practice. At the same time that the coercer hopes to force the target state to change its behavior, the target can hope to deter the coercer from executing the threat.*"

### 2.2.1 O Poder Aéreo e as Estratégias Aéreas Coercitivas – A Teoria De Robert Pape

Ostensivo advogado do poder aéreo, Pape (1996) observou que a utilização do vetor aéreo estava aumentando rapidamente. É importante evidenciar que o vetor aéreo tem vantagens em comparação a outros meios no tocante a cenários distantes e se destaca pelo alcance, capacidade, autonomia e permanência, dependendo das bases de operação e de apoio.

Segundo Pape (1996), os vetores aéreos projetam seu poder rapidamente, com risco menor se comparado ao poder terrestre e sendo bem mais preciso e notório em comparação ao poder naval. Ademais, essas características têm aderência com a baixa tolerância dos estadunidenses aos elevados gastos militares. As afirmações do teórico são baseadas em 33 casos em que foram utilizadas as estratégias aéreas coercitivas, sendo que cinco[7] desses acontecimentos foram usados como exemplos para expor seus pensamentos com mais detalhes.

No emprego da coerção militar moderna, o instrumento mais eficaz para examinar as razões do sucesso/fracasso é o poder aéreo. Estratégias aéreas coercitivas podem ser identificadas por meio de dois critérios: um composto de indicadores específicos, como tempo, conjuntos de metas e munições usadas; e o mais satisfatório critério a ideia de que a aniquilação de um conjunto de alvos pode se converter em alterações comportamentais do inimigo. O esquema alternativo para identificar as diferenças entre essas estratégias se baseia na cadeia de meios para fins assumidos por cada um: força, metas, mecanismo e política (PAPE, 1996).

A superioridade aérea, por vezes, é tratada como se fosse uma estratégia separada, o que realmente não é. No entanto, de fato, a totalidade das estratégias aéreas coercitivas exige certa supremacia, pois as aeronaves não podem sistematicamente posicionar bombas em nenhum alvo definido se encontrarem forte oposição das forças do inimigo. Ainda assim, as aeronaves não precisam se estender por todo o território inimigo, apenas acima do objetivo definido que se pretende atacar e nos corredores aéreos de aproximação e de saída para os referidos ataques (PAPE, 1996).

Segundo Pape (1996), são quatro as principais estratégias aéreas coercitivas. A primeira seria a punição, que simplesmente destruiria todos os locais das cidades quando aplicada em grau máximo. Missões devem ser executadas à noite já que não há demanda de precisão em grau elevado. As munições empregadas buscariam altas taxas de incêndios e a campanha seria executada o mais intensamente possível, maximizando os efeitos.

[7] Japão, 1944-1945; Coréia, 1950-1953; Vietnã, 1965-1972; Iraque, 1991; Alemanha, 1942-1945 (PAPE,
1996).

Essa estratégia aérea tenta infligir dor aos civis do oponente para sobrecarregar seus interesses territoriais na disputa e levar o governo a rendição por si ou pela revolta (forçada) popular. O poder aéreo pode impor custos terríveis aos civis, bombardeando e saturando os centros populacionais, como ocorreu na IIGM, reduzindo o ímpeto de lutar do oponente (PAPE, 1996).

Além disso, pode causar dor indiretamente e abalar a economia do inimigo, destruindo redes elétricas, refinarias de petróleo, sistemas de água, de esgoto e de transporte. O objetivo é reduzir, substancialmente, a faculdade de uma nação prover uma infraestrutura básica para a população. Sendo assim, haverá, portanto, com o tempo, um aumento da pobreza, das doenças e da fome entre a população em geral (PAPE, 1996).

Esse tipo de estratégia era defendida por Douhet (1942), que se baseava na crença de que a imposição de altos custos pode destruir o moral dos civis desvendando a base social da resistência, de modo que os cidadãos passem a pressionar o governo para que abandone suas ambições territoriais:

> Um colapso completo da estrutura social não pode deixar de ocorrer em um país sujeito a esse tipo de impiedosa pancada no ar. Logo chegaria o momento em que, para acabar com o horror e o sofrimento, as próprias pessoas, impulsionadas pelo instinto de autopreservação, surgiriam e exigiriam o fim da guerra. (DOUHET, 1942,p. 28, tradução nossa[8]).

A segunda é a estratégia de risco, que seriam formas atenuadas de punição no que tange à população civil. As ações não são realizadas com toda a força que se possui, mas gradualmente e com pausas, permitindo ao oponente uma previsão e um preparo para o ataque seguinte. O interesse é fazer com que o coagido busque uma negociação antes que seus habitantes sofram grandes perdas, pois o ponto crucial reside na imposição de custos a civis a uma taxa gradualmente crescente no lugar da destruição de todo o rol de alvos em uma única arremetida (PAPE, 1996).

Conforme afirma Pape (1996), para conseguir atingir seus propósitos, a coerção depende muito mais da ameaça do que poderá acontecer do que dos danos já inferidos, a não ser que o propósito seja golpear o oponente de surpresa, sendo assim a ação militar deve demonstrar claramente que será uma ameaça constante.

A terceira é a estratégia aérea coercitiva de negação. Nesta o poder aéreo objetiva destruir as forças militares oponentes, força inimiga, reduzindo-as para que a força componente terrestre, força amiga, tenha

[8] No original: "*A complete breakdown of the social structure cannot but take place in a country subjected to this kind of merciless pounding from the air. The time would soon come when, to put an end to horror and suffering, the people themselves, driven by the instinct of self-preservation, would rise up and demand an end to the war*"

capacidade de conquistar os territórios disputados sem sofrer perdas inaceitáveis (PAPE, 1996).

Estratégias de negação buscam dificultar a estratégia militar da força inimiga para atingir ou manter objetivos territoriais, assim o oponente se vê obrigado a permitir concessões para evitar gastos com outros recursos. As campanhas de negação normalmente focam na destruição de fábricas de armamentos, interdição das linhas de suprimentos, paralisia das tropas e da comunicação no teatro e o desgaste de forças do inimigo de campo. Essas estratégias têm como finalidade negar a vitória ao oponente no local de batalha (PAPE, 1996).

Segundo Pape (1996), a negação por si só teria a capacidade de derrotar o oponente, mas, devido às dependências logísticas, haveria uma limitação para a sua utilização em conflitos irregulares, como os do Paquistão aqui estudados. Todavia, cabe ressaltar que ele não cogitava uma possível utilização combinada das estratégias.

Por fim, a quarta é a decapitação, que basicamente consiste em derrubar a liderança de um Estado. É uma estratégia implementada por meio de munições guiadas com precisão (PGM), como as usadas no Iraque e em instalações de telecomunicações. Visto que a liderança é "o calcanhar de Aquiles" de qualquer Estado moderno, independentemente da força ou da capacidade militar-industrial, sem ela toda a estrutura do país desaba. Os ataques também causarão poucos danos colaterais se a inteligência sobre os alvos estiver correta (PAPE, 1996).

O teórico do ar mais intimamente alinhado à estratégia da decapitação, o Coronel John A. Warden III, um dos principais arquitetos da campanha aérea Tempestade no Deserto[9], defende que a liderança é o principal elemento de determinação do ímpeto de luta de uma nação. Diz o teórico:

> A estrutura de comando [...] é o único elemento do inimigo – seja um civil na sede do governo ou um general que dirige uma frota – que pode fazer concessões. De fato, guerras através da história foram travadas para mudar (ou mudar o pensamento da) a estrutura de comando – para derrubar o príncipe literal ou figurativamente ou para induzir a estrutura de comando a fazer concessões. Capturar ou matar o líder do estado tem sido frequentemente decisivo. Nos tempos modernos, no entanto, tornou-se mais difícil – mas não impossível – capturar ou matar o elemento de comando. Ao mesmo tempo, comunicações de comando têm sido mais importantes do que nunca e são vulneráveis a ataques. (WARDEN, 1992, p. 65 *apud* PAPE, 1996, p. 79, tradução nossa[10]10).

[9] Uma das fases mais importantes da Guerra do Golfo, 1991 (PAPE, 1996).

[10] No original: "*The command structure [...] is the only element of the enemy-whether a civilian at the seat of government or a general directing a fleet-that can make concessions. In fact, wars through history have been fought to change (or change the mind of) the command structure – to overthrow the prince literally or figuratively or to induce the command structure to make concessions. Capturing or killing the state's leader has fre-*

Warden relaciona o adversário a um sistema constituído por vários subsistemas, os modelos de cinco círculos. Na FIG.1, nota-se que o centro seria a direção, parte vital, e os subsistemas em sua volta as funções orgânicas essenciais, a infraestrutura mandatória para o funcionamento do conjunto, a população, e, finalmente, as forças inimigas (COUTAU- BÉGARIE, 2010).

FIGURA 1 – Modelo dos cinco círculos de Warden:
a) O modelo básico dos cinco círculos; e
b) O modelo de cinco círculos com subsistemas.
Fonte: COUTAU-BÉGARIE, 2010

Segundo Pape (1996), na decapitação, três variantes podem ser buscadas para se obter sucesso, cada uma com um mecanismo ligeiramente diferente. O primeiro é a decapitação da liderança, pois acredita-se que é a força motriz por trás da guerra e que eliminá-la levará à paz, porque seus sucessores não são tão comprometidos com os objetivos da guerra ou porque temem também se tornarem alvos.

Já o segundo é a decapitação política, o emprego do poder aéreo para estimular grupos domésticos de oposição a derrubarem o governo e o substituírem por um mais aberto às concessões. Se o mecanismo é uma revolta popular ou um golpe de estado, o poder aéreo aumentará as chances de sucesso atacando os instrumentos de regime do controle interno e interrompendo as comunicações para isolar os líderes de suas fontes de apoio (PAPE, 1996).

O último é a decapitação militar, que ataca as redes nacionais de comando e de comunicação para isolar a liderança de suas unidades no campo, a fim de que não possa comandar suas forças ou se ajustar aos movimentos dos inimigos. Perdendo o centro de comando, as forças de campo do inimigo entrarão em colapso sob uma leve pressão militar. Pape diz que a liderança de uma nação é como o cérebro de um corpo:

*quently been decisive. In modern times, however, it has become more difficult – but not impossible – to capture or kill the command element. At the same time, command communications have been more important than ever, and these are vulnerable to attack […].*"

destruindo-o, o corpo morre; isolando-o, o corpo paralisa; confundindo--o, o corpo fica incontrolável (PAPE, 1996).

A lógica da decapitação mescla parte da punição e parte da negação. A estratégia de punição visa superar uma fraqueza essencial em tais estratégias, a capacidade aumentada dos governos de reprimir a dissidência na guerra, já a estratégia de negação visa estender a lógica do funcionamento da paralisia aos tomadores de decisão "estratégicos" ou nacionais. Destaca- se que, nos conflitos irregulares, a estratégia de negação apresenta uma limitação, pois esses conflitos não possuem dependências logísticas (PAPE, 1996).

Após serem apresentadas as quatro estratégias aéreas coercitivas, ressaltando aspectos de seus empregos e funcionalidades, em resumo, pode-se dizer que Pape (1996) considerava que apenas a estratégia de negação teria a possibilidade de derrotar o oponente e que ele não vislumbrou a utilização combinada das teorias.

Além disso, foi apresentada a teoria dos cinco círculos de Warden e sua correlação com a estratégia coercitiva de decapitação, depreendendo-se desse estudo teórico que tanto Pape quanto Warden consideram decapitar a liderança como a chave para o sucesso da estratégia, pois, como compara Pape, a liderança é como o cérebro de um corpo humano. (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

A seguir, apresenta-se uma síntese do presente capítulo juntamente com a defesa da escolha das estratégias de dissuasão por negação e coerção por decapitação para verificar o seu grau de aderência ao objeto de estudo escolhido.

## 2.3 DISSUASÃO POR NEGAÇÃO E ESTRATÉGIA COERCITIVA DE DECAPITAÇÃO

Como já discutido, é no contexto da quarta onda, a que vislumbra as ameaças assimétricas, enfatiza os atores não estatais e o papel desempenhado pelas ferramentas não militares (FILIPPIDOU, 2020), que serão inseridos drones nas ações antiterroristas; por esta razão é esta onda que será privilegiada para aplicação nesta pesquisa.

Além disso, após a análise do fundamento teórico, concluiu-se que a dissuasão por negação de Mearsheimer (1983), e não a punição, aplica-se mais ao conceito de utilização de drones. Optou-se também pela estratégia coercitiva de decapitação entre os tipos propostos por Pape (1996), pois é a que mais se aproxima da utilização do drone contra oponentes não estatais; considerando, ainda, as ideias de Warden (1992, 2014), defensor da teoria dos cinco círculos, pois foi o pensador que teve maior identificação com a decapitação.

Cabe destacar que a teoria aqui estudada é anterior ao objeto selecionado, logo Pape (1996) não vislumbrava a possibilidade de utilizar os drones como vetor de uma estratégia aérea. Entretanto, dissuasão e coerção não são mutuamente excludentes, são complementares e, dependendo da situação, podem ocorrer simultaneamente.

Dito isso, é importante destacar que os ataques realizados a forças militares e insurgentes serão analisados tendo-se o cuidado de não descaracterizar e modificar as estratégias propostas. O assunto não será esgotado, porém será abordado de modo suficiente para cumprir o objetivo do estudo. No próximo capítulo, será estudada a utilização dos drones no Paquistão para verificar a aderência das teorias escolhidas.

# 3 ARP NO PAQUISTÃO

No atual capítulo serão analisados, em quatro seções, os ataques aéreos dos EUA , iniciados com a Guerra ao Terror, nas áreas tribais do nordeste do Paquistão, entre 2004 e 2016: na primeira, será apresentado um breve histórico dos eventos, incluindo como se deu o início da utilização de ARPs e como ocorreu o estreitamento das ligações entre EUA e Paquistão; na seguinte, descreve-se a dinâmica da estratégia aérea coercitiva utilizada com os drones no Paquistão; na terceira, fala-se sobre o efeito dissuasivo que os drones geraram e suas consequências; por fim, é apresentada uma síntese.

## 3.1 COMO COMEÇOU

Em 25 de junho de 1996, um caminhão carregado de explosivos atacou o alojamento da 4404ª Esquadrilha de Socorro Aéreo, da Força Aérea estadunidense, instalado nas torres Khobar, na cidade de Dhaaran, Arábia Saudita. Marcado como o primeiro, acarretou a morte de 19 soldados e deixou aproximadamente 400 pessoas feridas (GROSSMAN, 2018).

Em 1998, foi a vez das embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia tornaram-se alvos de atentados a bomba, cuja autoria fora atribuída a Osama Bin Laden (1957- 2011). Esses atentados deixaram 301 pessoas mortas (GROSSMAN, 2018).

Em 12 de outubro de 2000, o contratorpedeiro USS Cole foi alvo de um “bote- bomba” da rede de Osama Bin Laden. Como consequência, o navio sofreu avarias no casco, 17 marinheiros foram mortos e 39 ficaram feridos. Esse tipo de baixas dificilmente qualquer outra esquadra do mundo conseguiria infligir à marinha estadunidense, não se imaginava que, em 11 de setembro de 2001, poderia ocorrer um atentado ainda maior (GROSSMAN, 2018).

> Naquela manhã, duas aeronaves comerciais, um Boeing 767 da American Airlines e um Boeing 757 da United Airlines, que realizavam voos domésticos, foram sequestradas por terroristas muçulmanos e utilizadas como "mísseis" em um ataque suicida às torres gêmeas do World Trade Center. Momentos depois das duas colisões, ambas as torres desabaram. 2.838 pessoas morreram. Simultaneamente, em Washington, outro avião, um Boeing 737 da American Airlines, atingia o Pentágono, o prédio do Departamento de Defesa norte-americano, resultando em 189 vítimas fatais. Na Pensilvânia, uma quarta aeronave sequestrada, outro Boeing 757 da United Airlines, caiu sem atingir seu alvo, provavelmente a Casa Branca ou o Capitólio, matando todas as 44 pessoas que se encontravam a bordo. (VISACRO, 2009, p. 2).

Osama Bin Laden assumiu a autoria. No dia seguinte, em uma reunião, Richard Armitage (1945 -), o então Vice-secretário de Estado dos EUA, cobrou um posicionamento do Paquistão. Em palavras dirigidas à Maleeha Lodhi (1953 -), paquistanesa, à época membro do Conselho Consultivo do Secretário-geral da ONU para Assuntos de Desarmamento, e ao General Mehmood Ahmed, (1944 -) o então Diretor-geral da *Inter-Services Intelligence* (ISI), a Agência de Inteligência do Paquistão, disse que seu Estado deveria escolher: ou o Paquistão se alinhava ao Talibã, no Afeganistão, ou aos EUA (JONES, 2002).

Após a reunião, o General Mehmood Ahmed chamou Islamabad e falou com General Musharraf (1941 -)[11]. Uma decisão rápida foi tomada, Ahmed disse que "Washington" havia conseguido o que queria. Em outra reunião entre Armitage, Lodhi e Ahmed, foi exposto que os EUA necessitariam de logística básica de suporte e grande cooperação nos assuntos relacionados à inteligência, e Ahmed assegurou que o Paquistão colaboraria (JONES, 2002).

O 11 setembro transformou as relações entre os dois Estados da noite para o dia. Depois de mais de uma década sob amplas sanções dos EUA, por suas atividades de proliferação nuclear e, posteriormente, por um golpe militar, o Paquistão se tornou um aliado em esforços liderados pelos EUA para combater a militância e o extremismo islâmicos (KRONSTADT, 2015).

O Paquistão tem sido um dos principais destinatários da assistência dos EUA por quase 15 anos, tendo recebido mais de US$ 20 bilhões em economia, segurança e em ajuda humanitária com recursos militares. As administrações dos presidentes George W. Bush (1946-)[12] e Barack Obama (1941 -)[13] buscaram um envolvimento próximo com os líderes paquistaneses (KRONSTADT, 2015).

---

11 Presidente do Paquistão de 20 de junho de 2001 a 18 de agosto de 2008.

12 Presidente dos EUA de 20 de janeiro de 2001 a 20 de janeiro de 2009.

13 Presidente dos EUA de 20 de janeiro de 2009 a 20 de janeiro de 2017.

A decisão de Musharraf culminou com Islamabad recebendo uma grande quantidade de recursos financeiros e suporte diplomático com o intuito de ajudar na guerra do governo Bush contra o terrorismo. Entretanto, surgiram dúvidas sobre o comprometimento de Islamabad. A ISI e o exército paquistanês foram criticados por fazerem um "jogo duplo" com os EUA porque, ao mesmo tempo em que alegavam lutar contra o terrorismo, estariam assinando acordos de paz com componentes do Talibã, além de fornecerem apoio secreto a militantes que estavam realizando atividades contra os EUA e as Forças da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) envolvidas no Afeganistão (ASLAM, 2013).

Por conta da desconfiança, os EUA assumiram o controle da missão implementando a política de ataques aéreos com o emprego de drones, em 2004, nas áreas tribais paquistanesas, ou *Federal Administered Tribal Areas* (FATA) – mapa anexo A (ASLAM, 2013).

O primeiro ataque com drone realizado pelos EUA em solo paquistanês aconteceu no dia 19 de junho de 2004. O objetivo era eliminar um experiente líder do Talibã, Nek Muhammad (1974-2004), que havia fugido do Afeganistão após a invasão dos EUA ao país. Ele estava em casa, reunido com colaboradores, no Waziristão do Sul, localizado na região da FATA, quando foi alvejado e morto. (CORTRIGHT; FAIRHURST; WALL, 2015).

A região conhecida como FATA é dividida em sete lugarejos tribais (e mais seis regiões fronteiriças), dentre os quais se destaca Bajaur, Waziristão do Norte e do Sul cuja tradição é conservadora. Os combatentes do Talibã e os da *Al Qaeda* encontraram refúgio nesses lugarejos enquanto os soldados norte-americanos iniciavam a ocupação do Afeganistão em 2001; inclusive o Talibã usou o território da FATA como plataforma de lançamento para atacar alvos paquistaneses por colaborarem com os EUA (ASLAM, 2013).

Ao defender o uso de ARPs, o General David Petraeus (1952 -), o então Chefe do Comando da Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA), declarou que, ao conduzi-los, o governo estadunidense estava corroborando com o Paquistão. Durante um encontro com autoridades paquistanesas, em 2008, Petraeus insistiu que estaria ajudando o Paquistão, derrubando os inimigos e minimizando os danos colaterais. O então Secretário de Segurança Interna dos EUA, Michael Chertoff (1953 -) também argumentou que é responsabilidade de um Estado soberano garantir que seu território não seja usado para realizar ataques a outros países (ASLAM, 2013).

É importante destacar que existem vários grupos terroristas que atuam no Paquistão, mas, para os fins desta pesquisa, dois foram destacados: a *Al Qaeda* e o Talibã. As duas organizações seguem a religião islâmica e já se uniram, no Afeganistão, entre 1979 e 1989, para combater no conflito ocorrido entre o Paquistão e a ex-URSS (WOLOSZYN, 2010).

Apesar disso, é necessário explicar algumas diferenças entre elas. Por exemplo, no que diz respeito ao Paquistão, a *Al Qaeda* encontrou refúgio nesse país e o Talibã encontrou uma base para praticar ações de insurgências com o intuito de expulsar as tropas estadunidenses do Afeganistão e, assim, reconquistar seu domínio político (WOLOSZYN, 2010).

Em relação às atividades terroristas, o Talibã as executa em maior quantidade do que a *Al Qaeda*. Quanto à organização, ambas possuem

uma divisão hierárquica, normalmente grupos com cerca de dez a vinte componentes se conectam ao chamado "núcleo de comando". Em um nível abaixo, há grupos menores, as células, que, na maioria das vezes, não estabelecem contato direto com o "comando" e são responsáveis por executar ações terroristas. Por fim, há uma célula responsável pela logística das operações (WOLOSZYN, 2010).

Verifica-se que o 11 de setembro foi o estopim de uma escalada de atentados, iniciados na década de 1990, aos EUA, porém os atentados às Torres Gêmeas aproximaram EUA e Paquistão. A desconfiança sobre a lealdade paquistanesa foi o fato decisivo para que os estadunidenses iniciassem a dinâmica da decapitação com drones, como será visto a seguir.

## 3.2 A EXECUÇÃO DOS ATAQUES POR ARP – (CORTANDO CABEÇAS)

Os drones ou ARPs têm sido uma excelente ferramenta para ser utilizada como estratégia em ações de contra-insurgência[14] (COIN) e ações de contra-terrorismo[15], isto é, em conflitos assimétricos. Eles desempenham um importante papel no século XXI, localizando e seguindo alvos com câmeras e outros sensores. Após as forças armadas e as agências de inteligência identificarem membros ativos de um grupo terrorista ou grupo insurgente, é possível atacá-los ou capturá-los (GROSSMAN, 2018).

Em que pese ser controlado pelo governo estadunidense, é importante destacar que o programa de drone é conduzido pelos militares e pela *Central Intelligence Agency* (CIA). De acordo com Jane Mayer,

> O governo dos EUA executa dois programas de drones. A versão militar, que é reconhecida publicamente, opera nas zonas de guerra reconhecidas do Afeganistão e do Iraque e tem como alvo os inimigos das tropas americanas ali estacionadas. Como tal, é uma extensão da guerra convencional. O programa da C.I.A. é voltado para suspeitos de terrorismo em todo o mundo, inclusive em países onde as tropas dos EUA não estão localizadas. Foi iniciado pelo governo Bush e, de acordo com Juan Zarate, consultor em contraterrorismo na Casa Branca de Bush, Obama deixou praticamente todos os funcionários importantes. O programa é classificado como secreto, e a agência de inteligência se recusa a fornecer qualquer informação ao público sobre onde opera, como seleciona alvos, quem está no comando ou quantas pessoas foram mortas. (MAYER, 2009, tradução nossa[16]).

---

[14] Definida pelos EUA como ações para simultaneamente combater e conter insurgentes.

[15] Também antiterrorismo, um conjunto de ações, táticas, técnicas e estratégias voltadas ao combate do terrorismo.

[16] No original: "*The U.S. government runs two drone programs. The military's version, which is publicly acknowledged, operates in the recognized war zones of Afghanistan and Iraq, and targets enemies of U.S. troops stationed there. As such, it is an extension of conventional warfare. The C.I.A.'s program is aimed at terror suspects around the world, including in countries where U.S. troops are not based. It was initiated by the Bush Administration and, according to Juan Zarate, a counterterrorism adviser in the Bush White House,*

Para ter uma visão quantitativa, Nicholas Grossman (2018) fez um levantamento completo das informações envolvendo o número de lançamentos de ARP no Paquistão desde 2004, conforme observado na tabela TAB. 1, retirada na íntegra do estudo de Grossman para ilustrar a discussão ora proposta. Para os fins da pesquisa, ressalta-se que não haverá distinção entre quem foi o autor dos ataques com drones, se militares ou a CIA, somente caso a informação seja relevante; será considerada a execução dos realizados[17].

Na TAB. 1, é possível observar que, no governo de Bush, o uso de ARPs teve um acréscimo relevante no ano de 2008, ano de eleições norte-americanas. No decorrer do mandato de Obama, a quantidade aumentou consideravelmente, atingindo o seu pico em 2010. Porém, também se nota que, após esse pico, há uma queda na quantidade de lançamentos revelando o declínio do número de surtidas (GROSSMAN, 2018).

Além disso, a TAB. 1 resume, em uma análise comparativa simples, a quantidade de ataques, de 2004 a 2016, com uma estimativa do total de mortes, total de mortes de militantes, porcentagem de mortes de civis e a quantidade de decapitações que ocorreram ao longo desse período (GROSSMAN, 2018).

TABELA 1
Ataques por drones e seus resultados no período de 2004 a 2016

| | | Estimated Total Deaths | | Estimated Militant Deaths | | Percentage Civilian Deaths[7] | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Year | Drone Strikes | Low | High | Low | High | Low | High | Est. Militant Leader Deaths |
| 2004–7 | 10 | 154 | 201 | 43 | 76 | 72.08 | 62.19 | 3 |
| 2008 | 36 | 218 | 348 | 157 | 263 | 27.98 | 24.43 | 11 |
| 2009 | 54 | 358 | 708 | 240 | 516 | 32.96 | 27.12 | 10 |
| 2010 | 122 | 525 | 831 | 484 | 777 | 7.81 | 6.50 | 13 |
| 2011 | 72 | 393 | 623 | 317 | 528 | 19.34 | 15.25 | 5 |
| 2012 | 48 | 229 | 365 | 210 | 330 | 8.30 | 9.59 | 8 |
| 2013 | 26 | 120 | 161 | 117 | 156 | 2.50 | 3.11 | 12 |
| 2014 | 22 | 128 | 157 | 128 | 157 | 0.00 | 0.00 | 5 |
| 2015 | 10 | 50 | 61 | 48 | 59 | 4.00 | 3.28 | 1 |
| 2016 | 3 | 8 | 11 | 8 | 11 | 0.00 | 0.00 | 2 |
| **Total** | **403** | **2183** | **3466** | **1752** | **2873** | **19.74** | **17.11** | **70** |

Fonte: GROSSMAN, 2018

De acordo com Grossman (2018), Obama autorizou um aumento significativo na frequência desses ataques, sendo que o primeiro ocorreu poucas horas após sua posse. Segundo o autor, a *New America Foundation*

*Obama has left in place virtually all the key personnel. The program is classified as covert, and the intelligence agency declines to provide any information to the public about where it operates, how it selects targets, who is in charge, or how many people have been killed." (MAYER, 2009).*

17 A pesquisa demonstrou que os ataques foram efetuados contra agentes não estatais.

registrou que houve um total de 54 em 2009, 122 em 2010, 72 em 2011 e 36 até 22 de setembro de 2012, confirmando os números mostrados na tabela acima (GROSSMAN, 2018).

Alguns desses foram efetuados contra *High Value Target*s (HVT), isto é, alvos de alto valor, cuidadosamente selecionados com informações de inteligência, nos quais estão incluídos: Saad Bin Laden (1979 - 2009), um dos filhos de Osama Bin Laden, envolvido nos ataques no norte da África; Baitullah Mehsud (1972 - 2009), o líder do Talibã paquistanês, que lutou contra forças de segurança paquistanesas; Abu Laith Al Libi (1967 - 2008), que planejou a missão suicida realizada na base aérea de Bagram no Afeganistão por ocasião da visita do ex- vice-presidente dos EUA, Dick Cheney (1941 -); e Rashid Rauf (1981 - 2008), que arquitetou a explosão de aviões em um voo partindo de Londres com destino aos EUA. As ações com ARPs aconteceram em toda a FATA, principalmente nas regiões do Waziristão, 70,89% no Norte e 24,05% no Sul (ASLAM, 2013).

O ataque a Baitullah Mehsud é descrito por Jane Mayer (2009), em seu artigo, que demonstra o passo a passo da ação pelo ponto de vista de um observador que estava fora do contexto:

> [...] drone Predator, um avião não tripulado, controlado remotamente, que pairava, sem ser detectado, duas milhas ou mais acima da casa. O ministro do Interior do Paquistão, A. Rehman Malik, me disse recentemente que Mehsud estava descansando. Malik, usando as mãos para fazer uma moldura, explicou que os alvos do Predator podiam ver o corpo inteiro de Mehsud, não apenas o topo da cabeça. "Era uma imagem perfeita", disse Malik, que assistiu ao vídeo mais tarde. "Costumávamos ver filmes de James Bond onde ele falava no sapato ou no relógio. Nós pensamos que era um conto de fadas. Mas isso foi fato! A imagem permaneceu tão estável quando a C.I.A. lançou remotamente dois mísseis Hellfire do Predator. As autoridades assistiram à explosão de fogo em tempo real. Depois que a nuvem de poeira se dissipou, tudo o que restava de Mehsud era um torso destacado. Onze outros morreram: sua esposa, seu sogro, sua sogra, um tenente e sete guarda-costas. (MAYER, 2009, tradução nossa[18]).

[18] No original: *"[…] Predator drone, a remotely controlled, unmanned plane that had been hovering, undetected, two miles or so above the house. Pakistan's Interior Minister, A. Rehman Malik, told me recently that Mehsud was resting on his back. Malik, using his hands to make a picture frame, explained that the Predator's targeters could see Mehsud's entire body, not just the top of his head. "It was a perfect picture," Malik, who watched the videotape later, said. "We used to see James Bond movies where he talked into his shoe or his watch. We thought it was a fairy tale. But this was fact!" The image remained just as stable when the C.I.A. remotely launched two Hellfire missiles from the Predator. Authorities watched the fiery blast in real time. After the dust cloud dissipated, all that remained of Mehsud was a detached torso. Eleven others died: his wife, his father-in-law, his mother-in-law, a lieutenant, and seven bodyguards."* (MAYER, 2009).

Entre 2002 e 2007, o governo Bush utilizou drones para atacar suspeitos de terrorismo em uma política chamada de "target killings"[19]. Buscava-se membros significativos e HVT das organizações terroristas, principalmente lideranças. Em 2008, Bush autorizou o que ficou conhecido como "*signature strikes*"[20] ou "*terrorist attack disruption strikes*"[21], ou seja, ataques contra suspeitos com comportamento condizente com o de um membro de organização terrorista. Além disso, tinham como alvos militantes que demonstravam características de líderes em fuga (KAAG; KREPS, 2014).

Segundo Roggio e Mayer (2009), desde janeiro de 2008, as ações estadunidenses com ARPs, no Paquistão, executaram 13 líderes da *Al Qaeda* e 01 do Talibã. Ainda, 08 líderes[22] foram mortos em 2008 e 06 líderes[23] em 2009. Além disso, 16 comandantes e agentes intermediários da *Al Qaeda* e do Talibã foram executados desde janeiro de 2008.

Embora seja improvável que os ataques de decapitação destruam grupos terroristas e insurgentes, eles podem degradar suas capacidades. Analisando os números, verificou-se que foram realizadas 118 tentativas de decapitação entre 1975 e 2003. Líderes terroristas habilidosos aumentam a eficácia operacional de grupos terroristas e insurgentes e, por isso, removê-los pode ajudar nas ações antiterrorismo (GROSSMAN, 2018).

A intensidade dos conflitos tende a diminuir após o sucesso de ataques por decapitação. As evidências da campanha norte-americana de drones, no Paquistão, entre 2007 e 2011, mostram que houve uma diminuição na frequência e na letalidade de ações terroristas. Isso sugere que a campanha de drones reduziu a capacidade dos grupos e as reações negativas entre os paquistaneses não foram suficientes para complementá-los (GROSSMAN, 2018).

Tais resultados apontam que a importância de líderes individuais determina o valor dos ataques de decapitação. Osama, por exemplo, trouxe membros díspares para a organização, muitos com juramentos de lealdade a ele. Além disso, era considerado o principal porta-voz do grupo e uma figura inspiradora. Dada a sua centralidade, é difícil substituir sua representação; qualquer outro líder seria incapaz de duplicar suas contribuições (GROSSMAN, 2018).

O número decrescente de ataques por ARP e mortes associadas a estas após 2010 demonstra a eficácia da campanha, pois houve diminui-

[19] Lista de alvos: assassinato intencional de um indivíduo específico, geralmente realizado contra soldados inimigos, mas também usado para outros fins (tradução nossa).

[20] Ataques por assinatura (tradução nossa).

[21] Ataques de interrupção de ações terroristas (tradução nossa).

[22] Abdullah Azzam, Abu Zubair al Masri, Abu Jihad al Masri, Khalid Habib, Abu Haris, Abu Khabab al Masri, Abu Sulayman Jazairi e Abu Laith al Libi (ROGGIO; MAYER, 2009).

[23] Ilyas Kashmiri, Najmuddin Jalolov, Mustafa al Jaziri, Baitullah Mehsud, Osama al Kini e Sheikh Ahmed Salim Swedan (ROGGIO; MAYER, 2009).

ção na disponibilidade de alvos. Embora isso possa ser uma evidência, já que as ações eliminaram uma porcentagem significativa de membros de grupos terroristas, o declínio também pode indicar que os insurgentes ajustaram seu comportamento para reduzir suas vulnerabilidades aos ataques aéreos.

Em 2010, líderes do Talibã, no Paquistão, admitiram que o medo de drones levou o grupo a se esconder em cavernas. Isso sugere que a campanha de ARP no Paquistão interrompeu as operações de insurgentes no Teatro de Operações (TO) do Afeganistão-Paquistão, matando combatentes e líderes e negando aos membros restantes a capacidade de operar abertamente (ASLAM, 2013).

Embora muitos HVT tenham sido eliminados, vários civis também foram mortos, e essa questão é uma das principais controvérsias levantadas. O ataque inadvertido a cidadãos inocentes, independentemente do número exato, levanta questões convincentes relacionadas a *jus in bello*[24] e *jus ad bellum* (ASLAM, 2013).

A contagem de vítimas permanece sujeita a especulações, mas estima-se que 10 líderes militantes foram mortos por drones, em 2009, além de centenas de militantes e de membros de nível inferior; o número de civis mortos está, de fato, diminuindo com o tempo, como sugere o *The Bureau of Investigative Journalism*, especificamente, o nível de mortes de não-combatentes caiu de 25% do total em anos anteriores para cerca de 6% em 2010 (ASLAM, 2013).

É possível verificar que os governos Bush e Obama realizaram buscas por "alvos- chave" com intuito de desmantelar grupos terroristas ou reduzir sua capacidade de atuação. Em suma, a TAB. 1 (apresentada anteriormente) sintetiza o que foi abordado e permite uma precisa correlação dos ataques de decapitação por drones e suas consequências, positivas ou negativas.

Pelo exposto, percebe-se que, no que pesem os efeitos colaterais, a pesquisa demonstrou, até de maneira quantitativa, que os EUA conseguiram atingir as lideranças das agências não estatais, objetivo principal da estratégia coercitiva de decapitação, desmantelando grupos insurgentes.

Na próxima seção, será analisada a dissuasão nos ataques evidenciados, focando-se no efeito dissuasivo que o drone causa pela sua presença na cena de ação ou pela desconfiança de sua presença no ar e a aplicação de tal estratégia, fora do seu contexto convencional, contra atores não estatais.

[24] O Direito Internacional Humanitário (DIH), ou *jus in bello*, é aquele que rege o modo como a guerra será conduzida. O DIH age em prol da diminuição do sofrimento causado às pessoas independentemente dos motivos ou justificativas para a guerra, ou para a sua prevenção – áreas cobertas pelo *jus ad bellum* (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2010).

## 3.3 EVITANDO OS DRONES

Embora limitadas, evidências disponíveis sugerem que a campanha com ARPs degradou as capacidades da *Al Qaeda* e contribuiu para o declínio do seu principal grupo. Os drones mataram cerca de 60 integrantes experientes da organização, entre os quais lideranças em operações de planejamento, de finanças, de logística, de comunicações e de treinamento (LAHOUD *et al*., 2012).

Cartas[25] descobertas no complexo de Osama Bin Laden revelam que estava preocupado com essa perda, pois ela obriga a ascensão de líderes inferiores, não tão experientes, como ex-líderes, o que consequentemente leva a uma série de erros primários (LAHOUD *et al*., 2012). Dada a importância, portanto, a *Al Qaeda* dedica o seu já limitado tempo em "capacitação cerebral" de novos líderes e utiliza suas finanças para manter os mais experientes em segurança, o que significa menos desenvolvimento de estratégia, elaboração de propaganda e planejamento (GROSSMAN, 2018).

Além disso, o medo de drones prejudicou a comunicação do comando com seus grupos, bem como sua capacidade de conhecer, treinar e recrutar novos membros. Um documento, conhecido como *The Al Qaeda Papers – Drones*, descoberto em edifícios anteriormente ocupados por membros da organização, no Magrebe Islâmico, revela um conjunto de recomendações táticas que deveriam ser usadas pelos militantes no combate aos drones. Algumas são excessivamente ambiciosas, como usar atiradores de elite – embora seja possível abater drones menores e mais lentos, voando mais perto do chão, seria difícil derrubar um *Reaper* com um *rifle* (CALLIMACHI, 2013).

Outras recomendações subestimam os sensores dos drones, como espalhar pedaços de vidro em um carro ou no telhado do edifício e usar bonecas e estátuas fora dos esconderijos para enganá-los (CALLIMACHI, 2013). Apesar disso, há recomendações mais sensatas, como não permanecer no quartel general, evitar se reunir em áreas abertas, evitar ser descoberto direta ou indiretamente, especialmente à noite, o que evidencia o conhecimento das câmeras infravermelhas, buscar coberturas sob árvores grossas ou em cavernas (GROSSMAN, 2018).

O documento instrui, ainda, os combatentes a se afastarem de veículos ao desembarcarem, especialmente quando estiverem sendo perseguidos ou durante combate. Quando cientes de que seu veículo está sendo caçado por um drone, devem deixá-lo imediatamente e todos devem seguir direções diferentes. Isso faz sentido, já que objetos maiores são mais fáceis de serem rastreados e, portanto, mais vulneráveis aos mísseis do que os indivíduos. Contudo, evitar veículos dificulta ainda mais a movimentação da *Al Qaeda*, reduzindo a mobilidade dos ataques, a capacida-

[25] Ver: *Letters from Abbottabad: Bin Ladin Sidelined*? (LAHOUD *et al*., 2012).

de de mudar de posição ou de fugir durante o combate e a quantidade de território em que uma célula pode operar (GROSSMAN, 2018).

No *The Al Qaeda Papers – Drones*, também há instruções para que os operadores mantenham equipamentos sem fio em silêncio completo, os líderes não poderiam usar qualquer equipamento de comunicação, o que demonstra uma conscientização sobre os meios utilizados pelas agências de inteligência para realizar escutas. Tais medidas tornariam mais difícil a descoberta de membros e de planos do grupo, no entanto limitam suas ações. Se os membros temem usar equipamentos de comunicação e evitam se encontrar pessoalmente, exceto sob condições específicas, sua capacidade de planejar e de coordenar as atividades fica extremamente reduzida (GROSSMAN, 2018).

No documento ainda há uma recomendação para formar grupos específicos para caçarem espiões e agentes como parte da estratégia "anti--drone", indicando como a paranoia limita os esforços de coesão e de recrutamento da rede terrorista. Informações sobre a organização central da *Al Qaeda*, no Afeganistão e no Paquistão, indicam que recrutas, vindos da Europa, receberam treinamento parcial devido ao temor de que eles, deliberadamente ou inadvertidamente, fornecessem aos operadores dos drones informações fragmentadas (GROSSMAN, 2018).

Além disso, os campos de treinamento possuem características que denunciam a localização e isto obriga o grupo a mudar de lugar constantemente e se esconder em cavernas ou cabanas pequenas. Tal cenário agrava o problema das perdas de liderança, reduzindo as interações que cultivam a confiança interpessoal e dificultando a avaliação e promoção de novos talentos (GROSSMAN, 2018).

À luz do que foi apresentado até aqui, verifica-se que a iminência de um ataque pode gerar resultados positivos, basta apenas que se desconfie de sua presença nos céus. Embora a formulação de estratégia dissuasória contemple, a princípio, as dimensões nuclear e convencional, é possível perceber que obteve sucesso contra agentes não estatais. Ressalta-se que foram abordados apenas os efeitos dissuasórios contra a *Al Qaeda*, pois a riqueza de detalhes encontrada nos documentos citados possibilitou formular conclusões com mais qualidade.

## 3.4 UMA SÍNTESE

Considerando o objetivo firmado, nota-se que houve um esforço de ambos, Bush e Obama, para identificar e eliminar lideranças e ameaças terroristas e que houve uma diminuição, um desmantelamento das infraestruturas de organizações terroristas com a utilização dos drones.

Tais ações ganharam força após o 11 de setembro, que resultou em um estreitamento das relações entre o Paquistão e os EUA para combater o terrorismo, e os efeitos dessa aproximação ficaram evidentes principalmente no aspecto econômico, pois os EUA destinaram considerável quantidade de recursos financeiros à nação paquistanesa.

Devido à crescente desconfiança estadunidense sobre o papel paquistanês, foi iniciada a estratégia com drones, resultado de um trabalho de inteligência bem executado e elaborado. Com certeza ocorreram erros com consequentes efeitos colaterais, mas, como já mencionado, o foco desta pesquisa é a estratégia. Portanto, com base em uma análise quantitativa e qualitativa, foi possível concluir que a campanha com drones buscou decapitar as lideranças para paralisar os grupos insurgentes. Os documentos citados anteriormente foram sobre a *Al Qaeda*, mas é pertinente ressaltar que membros do Talibã também foram atacados.

Por fim, o drone contribuiu para o efeito dissuasório restringindo e limitando as ações dos agentes não estatais. Somente a desconfiança de que havia um drone sobrevoando foi suficiente para paralisar ou retardar as ações terroristas e isso favoreceu o enfraquecimento logístico desses grupos. Por outro lado, foi possível perceber que a dissuasão foi aplicada em contexto diferente do usual. Normalmente é utilizada em conflitos convencionais, mas evidenciou-se que foi eficiente contra agentes não convencionais, o que reforça a possibilidade de haver aderência entre o objeto de estudo descrito e as teorias selecionadas, o que será verificado no próximo capítulo.

## 4 DECAPITAÇÃO E DISSUASÃO X EMPREGO DE ARP NO PAQUISTÃO

Nos capítulos anteriores, foram expostos os conceitos de dissuasão por negação e por punição de Mearsheimer (1983) assim como os conceitos de estratégias coercitivas de punição, negação, risco e decapitação de Pape (1996). Também foi realizado um breve estudo sobre o desenrolar dos ataques de ARPs nas regiões tribais do Paquistão após 2001, destacando as estratégias utilizadas com o intuito de verificar se a realidade estudada teve aderência às considerações teóricas apresentadas. A partir de fatos, documentos, quantidade de surtidas, bem como a maneira que foram conduzidos os ataques, objetiva-se obter uma identificação dos eventos com as bases teóricas da coerção e da dissuasão contemporâneas.

Para uma melhor compreensão dos eventos ocorridos nas regiões das FATA e com o intuito de enriquecer o conhecimento necessário para realizar a comparação final, o capítulo foi dividido em três seções. Inicialmente, apresentam-se algumas peculiaridades sobre o custo- benefício da

utilização dos drones e as condições econômicas que contribuíram para o salto da utilização dos drones nos mandatos de Bush e de Obama.

Na segunda seção, será abordada a utilização dos drones contra os oponentes não estatais em um conflito não convencional. Por fim, a última seção tem como intuito atingir o objetivo final, isto é, verificar a aderência da estratégia de decapitação de Pape (1996) e de dissuasão por negação de Mearsheimer (1983) na utilização dos drones, e como é a sinergia dessas duas teorias nos ataques realizados por drones nas regiões tribais do Paquistão.

## 4.1 CUSTO-BENEFÍCIO E OPORTUNIDADE DA CONJUNTURA

Nesta seção será analisada a conjuntura militar, econômica e motivacional que serviu de base para a utilização dos drones no Paquistão. Nos capítulos anteriores, demonstrou- se como teve início o uso do drone, mas, para uma análise mais qualitativa, serão abordadas questões referentes ao baixo custo das operações com drones e ao crescimento destas no governo Obama, contexto posterior ao que motivou as operações no governo Bush, isto é, a necessidade de resposta ao atentado de 11 de setembro.

Quando assumiu a presidência, Obama já enfrentava pressões internas e externas para retirar as tropas estadunidenses do Oriente Médio. Passado o sentimento de resposta ao atentado das torres gêmeas, as ocupações militares no Afeganistão e no Iraque foram muito criticadas por seu caráter ilegal e seus custos elevados. Entretanto, havia riscos nessa retirada imediata, além de pressão de outros Estados pela manutenção das tropas (PERON; DIAS, 2018).

Os drones não são baratos, mas custam bem menos do que aeronaves tripuladas; não têm capacidade de acomodar uma pessoa, como um *cockpit*, não têm assento de ejeção, paraquedas ou pressão aerodinâmica sobre o piloto. Por exemplo, cada novo F/A-18 *Hornet Fighter* custa US$ 57 milhões, o F-22 mais avançado US $ 143 milhões e cada F-35 *Joint Strike Fighter* de US$ 98 a US$ 116 milhões, dependendo das especificações. Esses são custos aproximados de novas unidades e não refletem custos irrecuperáveis, como gastos com pesquisa e desenvolvimento. Comparativamente, estima-se que cada F-22 custe aos EUA cerca de US$ 150 milhões enquanto cada *Reaper* custe US$ 16,05 milhões, incluindo o equipamento de controle de solo, ligação por satélite e o próprio drone (GROSSMAN, 2018).

Proporcionalmente à saída das tropas do Afeganistão, os investimentos estadunidenses em ARPs aumentavam, sendo US$ 363 milhões antes do 11 de setembro, em 2001, e US$ 2,9 bilhões em 2013. A previsão era de que, em 2019, os gastos com ARPs ultrapassassem US$ 6,05 bilhões (GETTINGER, 2018). Inclusive, em 2013, Obama discursou na *National De-*

*fense University* ressaltando o grande papel desempenhado pelos drones em ataques cirúrgicos:

> Como aconteceu em conflitos armados anteriores, essa nova tecnologia levanta questões profundas sobre quem é o alvo e por quê; sobre vítimas civis e o risco de criar novos inimigos; sobre a legalidade de tais ataques sob o direito estadunidense e internacional; sobre responsabilidade e moralidade. Então deixe-me abordar estas questões. Para começar, nossas ações são eficazes. [...] Dezenas de comandantes altamente qualificados da *Al-Qaeda*, treinadores, fabricantes de bombas e militantes foram retirados do campo de batalha. Conspirações que teriam como alvo a aviação internacional, sistemas de trânsito dos EUA, cidades europeias e nossas tropas no Afeganistão foram desfeitas. Simplificando, esses ataques salvaram vidas. (OBAMA, 2013, tradução nossa[26]).

Verifica-se que o baixo custo de operação com ARP, quando comparado com os caças, sempre foi um atrativo para dar prosseguimento ao projeto antiterrorismo nos dois governos: Bush contou com o sentimento de "dar o troco" pelo 11 de setembro para iniciar a caçada a Bin Laden, já Obama aproveitou o momento, conseguiu localizar e matar o terrorista que causou tanta dor aos EUA. Percebe-se que a vontade de uma sociedade somada ao fator econômico, nos dois períodos, deu certo. Isso favoreceu a utilização dos drones em confrontos não convencionais, questão que será abordada a seguir.

## 4.2 ARP E OS ATORES NÃO ESTATAIS

Nesta seção será abordada a utilização dos drones contra agentes não estatais, mostrando-se a diferença entre um conflito não convencional e um conflito regular. Para complementar o entendimento, faz-se mister o conhecimento de uma característica chave no caso exposto no capítulo anterior. Após os atentados de 11 de setembro e a declaração da Guerra ao Terror, os EUA passaram a enfrentar um adversário que, ao contrário de um conflito convencional contra um Estado, era uma organização terrorista.

Basicamente, o que caracteriza uma guerra contra o terrorismo é a assimetria de forças que ocorrem entre ator estatal e outro não estatal.

[26] No original: "As was true in previous armed conflicts, this new technology raises profound questions – about who is targeted, and why; about civilian casualties, and the risk of creating new enemies; about the legality of such strikes under U.S. and international law; about accountability and morality. So let me address these questions. To begin with, our actions are effective. […] Dozens of highly skilled Al Qaeda commanders, trainers, bomb makers and operatives have been taken off the battlefield. Plots have been disrupted that would have targeted international aviation, U.S. transit systems, European cities and our troops in Afghanistan. Simply put, these strikes have saved lives."

Conquistar e manter uma posição estratégica bem como aniquilar as forças oponentes são ações ineficientes contra agentes não estatais, pois esta é uma guerra irregular.

Atores não estatais impõem desafios à segurança do sistema mundial, desgastando a soberania e a estabilidade de seus "Estados base"; em todo o mundo, buscam oportunidades para estabelecer bases de operação em territórios soberanos de tais Estados – geralmente são ações insurgentes e campanhas terroristas contra outros Estados, com ou sem o apoio dos "Estados base", como feito pela *Al Qaeda*, no Afeganistão. Os Estados que servem de base para tais grupos são vistos como responsáveis ou tacitamente cúmplices de ações terroristas e, cada vez mais, tornam-se alvos legítimos de coerção (GREENHILL; KRAUSE, 2018).

Antes a guerra convencional era previsível e, mais importante, focada em atores legítimos, ou seja, atores estatais, os quais usavam métodos, táticas e armas comuns. O conflito com inimigos não estatais acrescentou uma nova dimensão à natureza da guerra, e os modos pelos quais é travada se tornaram, em grande parte, imprevisíveis. Dentre as mudanças, embora os elementos de continuidade ainda sejam visíveis, pois os oponentes usam uma mistura de táticas novas e convencionais, tais conflitos tornaram as características da guerra mais assimétricas, o que dificulta a identificação de inimigos (RAVICHANDRAN, 2011).

Nessa nova concepção de guerra, os drones se destacam por "sua capacidade de ver e de pensar". Seus sistemas de navegação podem ser programados para que voem da decolagem ao pouso e eles estão equipados com o estado da arte de sensores visuais e com tecnologia de vídeo de última geração, que permite vigilância no escuro e por entre nuvens. Além disso, com certeza, a mais importante característica dos drones é a segurança do operador, que os controla a distância e, assim, não se torna alvo de ataques de insurgentes.

Nesse contexto econômico e motivacional, consequência do atentado de 11 de setembro, com o advento da guerra assimétrica e a preocupação com a segurança dos operadores, conclui-se que os drones tiveram um terreno fértil para crescer nos EUA. Por fim, na última seção, a seguir, será verificado o grau de aderência entre as teorias propostas e o objeto da pesquisa.

## 4.3 AS ESTRATÉGIAS COERCITIVAS E DISSUASIVAS NO EMPREGO DE ARP NO PAQUISTÃO

Após uma abordagem econômica e motivacional, que permitiu visualizar como se deu a alavancagem na utilização de drones, também foram vistas as particularidades de um combate com oponentes não estatais, que evidenciam as vantagens da utilização de meios aéreos no combate a organizações terroristas no Paquistão.

A pesquisa documental feita evidencia que, em 2010, quando Obama se reelegeu, ocorreu um aumento significativo no emprego de drones em território paquistanês, aumento associado ao baixo valor da operação, se comparado aos custos da operação com um F-35, e à segurança do piloto. Além disso, e possivelmente o mais importante dos motivos, havia uma pressão popular para a desmobilização das tropas norte-americanas que estavam destacadas em outros países. No ambiente descrito, Obama utiliza o drone, de certa forma, como instrumento político e militar, mais intensamente do que Bush.

Esse reconhecimento é importante para a verificação de qual estratégia de dissuasão e de coerção foi empregada no objeto escolhido. Destarte, isso permite confrontar a realidade com as teorias de Pape (1996) e de Mearsheimer (1983). Cabe ressaltar que, apesar de não ter defendido nenhuma estratégia aérea, a concepção de dissuasão de Mearsheimer (1983) servirá como uma excelente ferramenta de análise nesta pesquisa.

Para a comparação aqui proposta, cabe rever brevemente os conceitos apresentados no segundo capítulo. Sendo assim, a partir das estratégias aérea coercitiva de decapitação e dissuasiva de negação, será analisado se existem pontos de aderência entre elas e a utilização dos ARP em ataques na região das FATA. É importante destacar que as teorias privilegiadas vislumbravam a guerra convencional e não o conflito irregular que ocorreu no Paquistão – conflito com forças irregulares que não estabelecem padrões de planejamento e de execução como forças organizadas –, o que não impede sua aplicação no presente estudo.

Conforme apresentado anteriormente, grande parte dos ataques com ARPs no Paquistão teve como objetivo desmantelar organizações terroristas por meio da decapitação de seus líderes ou membros significativos. Segundo os dados apresentados por Grossman (2018), que correlacionam quantidades de ataques e de lideranças decapitadas, percebe-se que todas as ações tiveram sucesso. Com o espaço amostral apresentado, é possível concluir que a busca por lideranças fez parte da campanha dos governos de Bush e de Obama.

Além disso, o aperfeiçoamento da utilização dos drones ampliou suas tarefas, permitindo uma maior flexibilidade do vetor aéreo para além das missões de reconhecimento. Com o advento do armamento e de sua utilização realizando assassinatos seletivos, há uma maior precisão nos ataques ao solo. Além disso, os drones chegavam a voar por mais de 24 horas permitindo aos pilotos e às tropas estadunidenses melhor identificação e gerenciamento de seus HVT.

Tal fato e a precisão do armamento utilizado possibilitaram atingir a direção da *Al Qaeda* e possíveis futuros líderes, ou seja, o ponto principal da teoria dos cinco círculos de Warden (COUTAU-BÉGARIE, 2010).

Isso corrobora também com o que pontua Pape (1996), quando compara a liderança de um grupo ao cérebro humano, sendo assim basta isolar a liderança de suas unidades no campo para que os grupos percam

direção estratégica ou tenham dificuldades para se ajustar aos movimentos inimigos.

Pode-se dizer que, com a utilização de ARP, no território paquistanês, as tropas estadunidenses, sem comprometer a sua própria segurança, cumpriram a missão de remover HVT e lideranças terroristas. Identifica-se, portanto, a aderência à estratégia de decapitação nesses ataques, pois os EUA queriam acabar com as principais lideranças da *Al Qaeda*, conduzindo o grupo ao colapso e ao desmantelamento.

No que tange à aderência à dissuasão – que teve seu ápice durante a Guerra Fria com o advento das armas nucleares e, mais recentemente, com os submarinos nucleares –, identifica-se que ocorreu uma mudança no *status quo* dos grupos terroristas com os ataques ocorridos nas regiões das FATA, principalmente da *Al Qaeda*. Essa mudança de comportamento e, no caso, em lide, para evitar os ARPs, é uma demonstração contemporânea de dissuasão sendo utilizada em um conflito irregular.

Em uma carta recuperada de um dos seus esconderijos, Osama Bin Laden expressava preocupação com a limitação proporcionada pelos drones, com as mortes de líderes experientes da *Al Qaeda* e a consequente ascensão de líderes mais novos, inexperientes, e não tão habilidosos como os antecessores (BYMAN, 2015).

Analisar que se trata apenas da estratégia de decapitação não estaria totalmente incorreto, mas, segundo Byman (2015), essas mesmas cartas também traziam recomendações para evitar os drones, como permanecer escondido em cavernas ou embaixo de árvores de copa grande, evitar se deslocar, principalmente de carro, pois isso facilitaria o reconhecimento – caso em que deveriam espalhar vidros para prejudicar a detecção –, e evitar a utilização de dispositivos móveis.

Tal conjunto de recomendações demonstra que tinham conhecimento da capacidade dos sensores utilizados pelos drones. Além dessas, para o comportamento individual, recomendava-se ainda a não criação de campos de treinamento, pois a assinatura visual do local seria um indício para a vigilância ininterrupta de um drone. Isso acarretou a diminuição da capacidade operativa da *Al Qaeda*. Só de imaginar que poderia haver um drone sobrevoando o local já levava a uma negação e mudança de comportamento, o que é uma aplicação clara e direta de dissuasão por negação, que é executada sem a realização de um ataque.

Pode-se afirmar que a utilização de ARP, no Paquistão, cumpriu a missão de dissuadir as lideranças, membros chaves e experientes da *Al Qaeda*, mudando completamente o seu *status quo* sem comprometer a segurança dos militares estadunidenses. Identifica-se a aderência à dissuasão por negação, pois os EUA queriam também limitar e amedrontar as mais importantes lideranças da organização apenas com a possibilidade de haver uma ARP sobrevoando a região.

Com base nessas informações, é possível, então, associar as duas estratégias e se obter conclusões mais interessantes. O estudo demonstra

que parecem estar intimamente ligadas e, por vezes, podem ser utilizadas de modo complementar, uma vez que com um simples lançamento de um ARP é possível o emprego de ambas simultaneamente. Dito de outro modo, a mera suspeita de uma ação com drone já é capaz de mudar o comportamento de membros das organizações terroristas e, como tem tecnologia suficiente para tal, o drone, caso identifique algum HVT, utilizará a estratégia de decapitação e certamente logrará êxito.

É provável que o uso da decapitação como estratégia de punição não derrubasse os governos, fomentando rebelião popular ou golpe. Provavelmente a investida aérea nesse caso seja um instrumento fraco e pouco eficaz para produzir rebeliões populares, principalmente porque o conflito com um estrangeiro tipicamente desencadeia forças políticas, como nacionalismo, que reforçam a resistência de lutar em favor até mesmo de impopulares.

Assim, confirma-se o objetivo do estudo, pois se verifica que o emprego do drone em território paquistanês, em alvos pontualmente selecionados, tem aderência ao emprego simultâneo da dissuasão por negação e da coerção por decapitação. Dessa forma, após concluída essa importante etapa, no capítulo seguinte, será realizada uma análise conclusiva com o intuito de identificar os mais importantes aspectos que permitiram a resposta ao tema aqui apresentado.

## 5 CONCLUSÃO

O propósito da pesquisa foi verificar a aderência entre a realidade dos recentes ataques utilizando drone, para efetuar assassinatos seletivos, no Paquistão, e as visões teóricas dos cientistas políticos Robert Pape (1996), o emprego coercitivo do meio aéreo de decapitação, e John Mearsheimer (1983), o emprego da estratégia de dissuasão por negação, as quais analisa- se que estão intimamente ligadas e podem ser consideradas complementares. Privilegiou-se também as considerações de Warden e seu modelo dos cinco círculos pela aproximação com a decapitação.

Para atingir o propósito, o estudo foi dividido em cinco capítulos. Uma introdução, na qual foi possível delinear o objeto, a metodologia e o escopo da pesquisa. Em seguida, no capítulo dois, demonstrou-se o arcabouço teórico, definindo-se dissuasão e coerção, a partir das quais procurou-se constatar quais são as categorias de estratégias dissuasivas e coercitivas em utilização pelo poder aéreo atualmente para, então, expor, de forma mais detalhada, os modelos teóricos de Mearsheimer (1983) e de Pape (1996).

Com o estudo, foi possível verificar que o foco da discussão havia mudado após o término da Guerra Fria A dissuasão deixou de ser o centro dos debates, dando espaço à coerção, entretanto os conceitos de dissuasão pela punição e pela negação continuaram presentes. A partir do

estudo da coerção, foram apresentados novos conceitos, as estratégias de negação, punição, risco e decapitação, com seus aspectos positivos e negativos.

Pape afirmava que apenas a negação seria suficiente para derrotar o inimigo, mas haveria uma limitação de seu uso em conflitos irregulares. Além disso, não considerava seu uso combinado com outras estratégias. Quanto à decapitação, o teórico faz uma comparação sobre a liderança de um grupo terrorista ser como o cérebro humano, pois sem ele o corpo fica anulado.

Interessante pontuar que tanto Pape quanto Warden consideram decapitação da liderança como chave para o sucesso da estratégia. Ainda, foi observado que dissuasão e coerção são complementares e não mutuamente excludentes, além do que, dependendo da ocasião, podem ocorrer simultaneamente. Contrapondo o senso comum de que a coerção se inicia quando a dissuasão se encerra. Foram analisados ataques realizados a forças militares e insurgentes com cuidado para não descaracterizar/modificar as estratégias propostas.

No capítulo três, foram listados os motivos e de que forma aconteceram as ações com drones no Paquistão, em 2004. Foi possível verificar o estreitamento, principalmente econômico, entre EUA e Paquistão, após os atentados de 11 de setembro e o início da utilização dos drones decapitando lideranças da *Al Qaeda* e do Talibã, ações iniciadas por Bush e continuadas por Obama.

Além disso, foi feita uma análise qualitativa e quantitativa dos ataques realizados em busca das lideranças insurgentes. Também foi verificado que os grupos eram instruídos sobre como evitar a exposição e não se tornar alvo, principalmente os mais experientes, demonstrando o efeito dissuasivo do drone. Embora a dissuasão tenha sido aplicada em contexto não tradicional, no estudo, mostrou-se eficiente.

Em seguida, apresentou-se o custo-benefício da utilização de drones no Paquistão, salientando-se que não se investigou os efeitos colaterais, mas as particularidades do emprego de ARP em conflitos com atores não estatais. Dessa forma, foi possível confrontar a realidade do objeto de pesquisa com as teorias selecionadas.

Concluiu-se que a estratégia aérea coercitiva de decapitação, preponderantemente materializada pelo uso dos drones, produziu um efeito dissuasório de negação, comprovado pelas instruções deixadas por Osama Bin Laden. É importante destacar que a pesquisa demonstrou que o drone pode, simultaneamente, dissuadir negando a liberdade do alvo bem como decapitá-lo caso seja encontrado, logo a realidade tem alto grau de aderência com as teorias escolhidas.

Como já mencionado, não se tem pretensão de esgotar o assunto. Sendo assim, foram sinalizados alguns pontos de interesse para futuras pesquisas, principalmente no campo da legalidade jurídica e no que tan-

ge ao aprofundamento do estudo sobre as estratégias dissuasivas com o emprego de ARPs.

Finalmente, destaca-se que a MB está aprimorando seus conhecimentos sobre esse meio aéreo, materializado com a criação do 1º Esquadrão de Aeronaves Remotamente Pilotadas de Esclarecimento (EsqdQE-1), o primeiro esquadrão de ARPs da MB, com intuito de utilizá- las em operações navais. Nesse sentido, é importante utilizar o conhecimento que outras nações possuem, principalmente sobre as possibilidades que tal vetor pode desempenhar, e garantir uma transição segura e equilibrada na sua utilização, que deve estar sempre alinhada com o planejamento estratégico da MB.

## REFERÊNCIAS

ASLAM, Wali. The United States and great power responsibility in international society. London: Routledge, 2013.

BYMAN, Daniel. Al Qaeda, the Islamic State, and the global jihadist movement: what everyone needs to know. New York: Oxford University Press, 2015.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. The dynamics of coercion: American foreign policy and the limits of military might. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CALLIMACHI, Rukmini. Rukmini callimachi of associated press, 2013. Disponível em: < https://www.pulitzer.org/finalists/rukmini-callimachi-0>. Acesso em: 12 jul. 2020.

CORTRIGHT, David; FAIRHURST, Rachel; WALL, Kristen (Orgs.). Drones and the future of armed conflict: ethical, legal, and strategic implications. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Tratado de estratégia. Tradução de Brigitte Bentolila de Assis Manso. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

DOUHET, Giulio. The command of the air. Translated by Dino Ferrari. New York: Coward- McCann, 1942. 405 p.

FILIPPIDOU, Anastasia. Deterrence Concepts and approaches for current and emerging threats. Switzerland: Springer, 2020

GELTER, Jeremiah. U.S. Unmanned Aerial Systems. Washington: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R42136 >. Acesso em: 11 jul. 2020.

GETTINGER, Dan. Summary of drone spending in the FY 2019 defense budget request. 2018. Disponível em: <https://dronecenter.bard.edu/files/2018/04/CSD-Drone-Spending- FY19-Web-1.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2020.

GREENHILL, Kelly M.; KRAUSE, Peter (Orgs.). Coercion: the power to hurt in international politics. New York: Oxford University Press, 2018.

GROSSMAN, Nicholas. Drones and terrorism: asymmetric warfare and the threat to global security. London: I. B. Tauris, 2018.

HERSEY, John. Hiroshima. Tradução de Hildegard Feist. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HIMES, Kenneth R. Drones and the Ethics of Targeted Killing. Lenham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2016.

HIPPLER, Thomas, Bombing the people: Giulio Douhet and the foundations of air-power strategy, 1884–1939. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. IHL and other legal regimes. 2010. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/ihl-and-other-legal-regimes>. Acesso em: 01 jul. 2020.

JONES, Owen Bennett. Pakistan: eye of the storm. New Haven: Yale University Press, 2002 KAAG, John; KREPS, Sarah: Drone Warfare. Cambridge: Polity Press, 2014.
KNOPF, Jeffrey W. The Fourth Wave in Deterrence Research. Contemporary Security Policy, [S.l.], v. 31, n. 1, p. 1-33, abr. 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13523261003640819>. Acesso em 24 jul. 2020

KRONSTADT, K. Alan. Pakistan-U.S. Relations: Issues for the 114th Congress. Washington: Congressional Research Service, 2015. 21 p. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/download/R/R44034/R44034.pdf/>. Acesso em: 25 jul. 2020.

LAHOUD, Nelly et al. Letters from abbottabad: bin ladin sidelined?. New York: Combating Terrorism Center, 2012. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a560875.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

MAYER, Jane. The Predator War: what are the risks of the C.I.A's covert drone program?. The New Yorker, New York, 19 oct. 2009. Disponível em: <https://www.newyorker.com/magazine/2009/10/26/the-predator-war. Acesso em: 25 jul. 2020>.

MEARSHEIMER, John J. Conventional deterrence. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

MINGST, Karen A. Princípios de relações internacionais. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

NEW AMERICA. The Drone War in Pakistan. Disponível em: <https://www.newamerica.org/international-security/reports/americas-counterterrorism- wars/the-drone-war-in-pakistan/>. Acesso em: 11 jul. 2020.

OBAMA, Barack. Remarks by the President at the National Defense University: 23 May, 2013. Washington, DC: Fort McNair, 2013. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/the- press-office/2013/05/23/remarks-president-nationaldefense-university>. Acesso em: 2 jul. 2020.

PAPE, Robert Anthony. Bombing to Win: air power and coercion at war. Ithaca: Cornell Paperbacks, 1996.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis; DIAS, Rafael de Brito. 'No boots on the ground': reflections on the us drone campaign through virtuous war and STS theories. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 53-71, abr. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017400100003>. Acesso em: 10 jul. 2020

RAVICHANDRAN, Sharanya. Non-state conflict and the transformation of war. 2011. Disponível em: https://www.e-ir.info/pdf/12948. Acesso em: 2 jul. 2020.

ROGGIO, Bill; MAYER, Alexander. Analysis: a look at US airstrikes in Pakistan through September 2009. FDD's Long War Journal. Disponível em: <https://www.longwarjournal.org/archives/2009/10/analysis_us_airstrik.php>. Acesso em: 02 jul. 2020.

THE BUREAU OF INVESTIGATION JOURNALISM. Pakistan drone statistics visualised. 2012. Disponível em: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2012-07-02/pakistan- drone-statistics-visualised>. Acesso em: 11 jul. 2020.

VISACRO, Alessandro. Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009.

WARDEN, John A. Employing air power in the twenty-first century. In: SHULTZ JUNIOR, Richard H.; PFALTZGRAFF JUNIOR, Robert L. (ed.). The future of air power in the aftermath of the Gulf War. Alabama: Air University Press, 1992. p. 65 apud PAPE, Robert Anthony. Bombing to Win: air power and coercion at war. Ithaca, New York: Cornell Paperbacks, 1996, p. 79.

. The Air Campaign: planning for combat. São Francisco: Tannenberg Publishing, 2014.

WENGER, Andreas; WILNER, Alex. Deterring terrorism: theory and practice. Stanford: Stanford University Press, 2012.

WOLOSZYN, André. Terrorismo Global: aspectos gerais e criminais. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010.

# ANEXO A

FIGURA 2 - Mapa das FATA
Fonte: KRONSTADT, 2015.

# ANEXO B

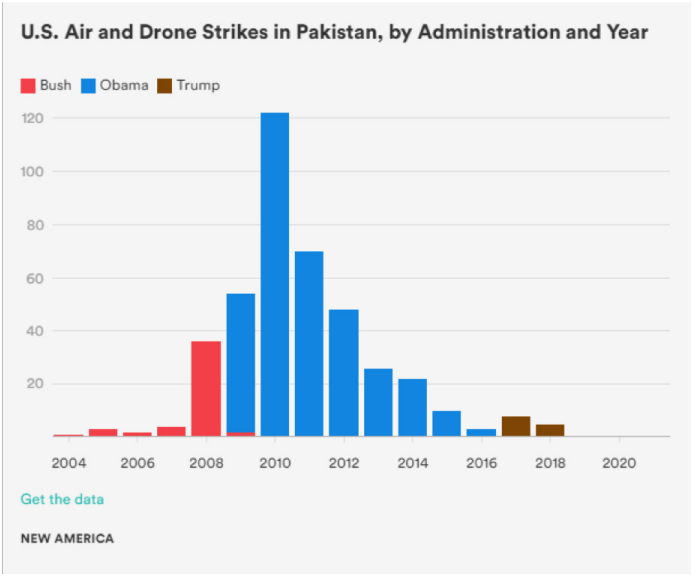



GRÁFICO 1 - Ataques de Drones pelos EUA por presidente (2004 - 2020)
Fonte: NEW AMERICA, 2020.

# ANEXO C

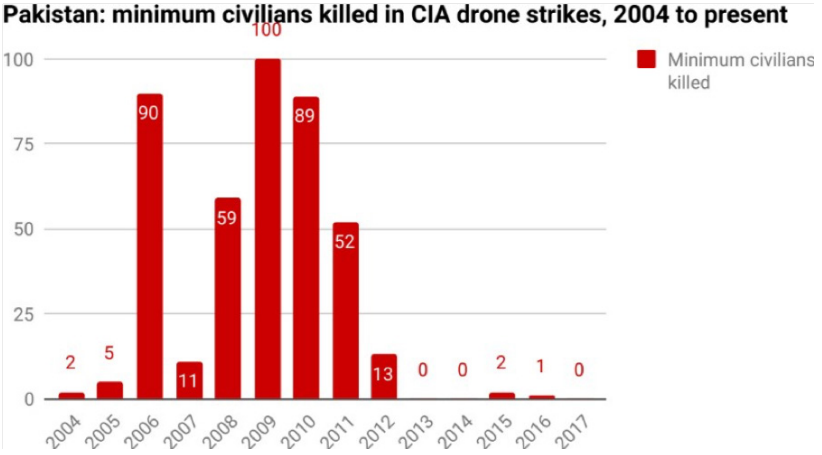



GRÁFICO 2 - Número de baixas civis em ataques por drones no Paquistão desde 2004 até 2017
Fonte: THE BUREAU OF INVESTIGATION JOURNALISM, 2012.

# ANEXO D

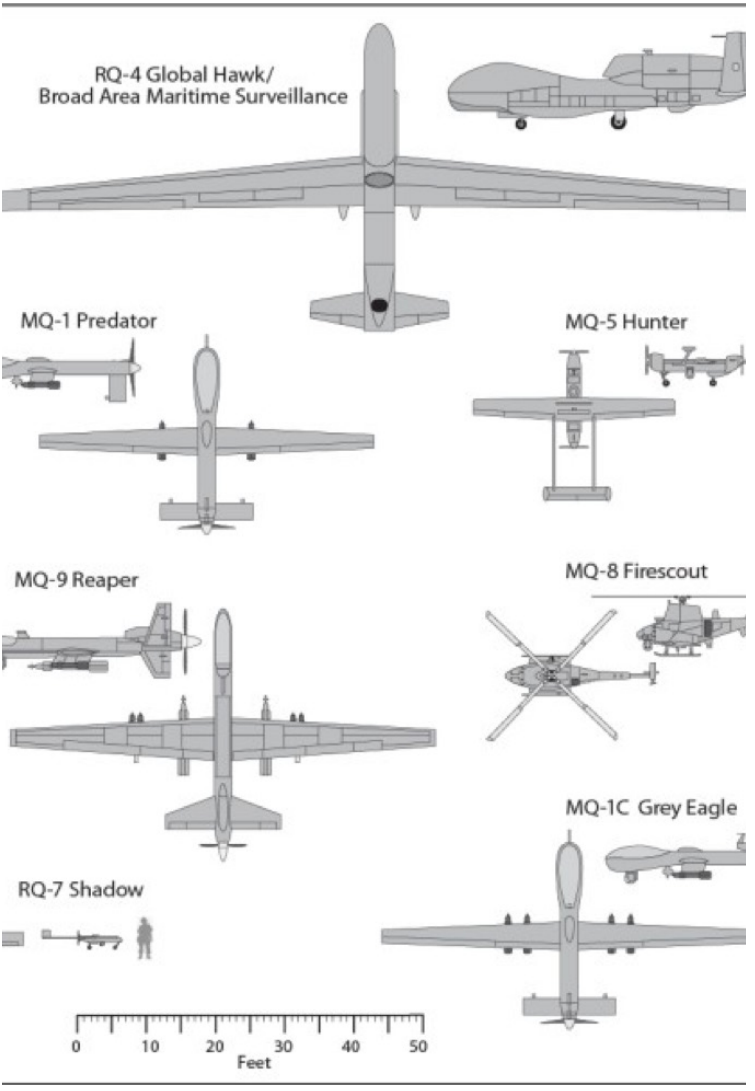



FIGURA 3 - Principais modelos de drones utilizados pelos EUA
Fonte: GELTER, 2012.

# OS GRANDES PENSADORES DA ESTRATÉGIA MILITAR NA REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA:

## MENÇÕES E SILÊNCIOS (1851-1945)

*Marcello José Gomes Loureiro*

## RESUMO

Esta monografia avalia a presença de autores de uma estratégia clássica nas páginas da Revista Marítima Brasileira, entre 1851 e 1945. Além disso, identifica não apenas a evolução da presença desses mesmos autores na Revista, mas também procede à sua nomeação, explicita seus percentuais de incidência e sua dispersão. A metodologia está pautada em séries estatísticas que foram representadas pelo fazimento de gráficos, possíveis em função de um instrumento digital de busca, recentemente desenvolvido. Como conclusões principais, demonstra que houve uma recepção significativa daqueles autores ao longo da década de 1910 – o que sugere um esforço de profissionalização da Marinha – principalmente Mahan e Clausewitz. Corbett é um autor pouco representativo, enquanto Castex tem expressividade ascendente. Jomini e Moltke parecem ter sido empregados sobretudo para o estabelecimento de contrastes entre a tradição estratégica e as novas tendências. De todo modo, Mahan foi o autor mais significativo para o período em comento. Por outro lado, poucos eram os articulistas dedicados a esses temas.

**Palavras-chave:** Estratégia clássica. Revista Marítima Brasileira. Esforço de profissionalização da Marinha.

# INTRODUÇÃO

É corrente na historiografia brasileira a instrumentalização de determinados pressupostos advindos das teorias doutrinárias clássicas para a explicação de operações militares que se desenrolaram no passado. A partir dessa chave interpretativa, muitos estrategistas e historiadores facilmente identificam elementos presentes nas obras de Antoine-Henri Jomini ou de Carl von Clausewitz, por exemplo, na condução da Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai (1865-1870), ou mesmo na Primeira (1914-1918) e Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Contudo, a intensidade e a frágil problematização de tal instrumentalização, por vezes, faz com que ela suplante a constituição de um enquadramento teórico-conceitual do objeto, incorrendo toda a pesquisa em desvios de paralaxe.

Nesse caso, abandona-se o esforço de conceituação que deveria contribuir para a própria elucidação do problema de pesquisa, em prol da adoção de categorias estruturantes, componentes de um modelo explicativo coetâneo, que acabam por reduzir os pontos de visada. Disso resulta não apenas uma compreensão deformada do tema em análise, promovida por uma perspectiva analítica enrijecida, mas até a especificação de um "lugar de fala" do autor (CERTEAU, 2011). Para além, o uso indiscriminado, estruturado e cristalizado de abrangentes categorias explicativas – para não ser exaustivo, apenas alguns exemplos: estratégia, domínio do mar, guerra de corso etc – pode eliminar as possibilidades de se compreender como aqueles atores do passado entendiam, manejavam e empregavam essas mesmas categorias em seu universo de ação.

Para o caso específico dos estudos de História Naval, frequentemente sequer sabemos exatamente se os oficiais brasileiros que vivenciaram e experimentaram esses conflitos conheciam esses teóricos, manipulavam seus conceitos primaciais e refletiam sobre a teoria da guerra e sua operacionalização a partir de certas categorias fulcrais de um arcabouço constitutivo. Assim, em face dessas observações preliminares, este trabalho parte da seguintes perguntas-problema: houve um pensamento estratégico naval prioritário na Marinha? Quem eram os estrategistas privilegiados? Quando se tornaram preponderantes? Em que circunstâncias passaram a figurar?

Uma das maneiras de responder a essas questões é por meio da análise das páginas da Revista Marítima Brasileira (RMB). A RMB é uma publicação periódica principiada em 1851 e, em grande medida, pode ser considerada um reflexo da evolução do pensamento naval brasileiro (BITTENCOURT, 2016). Atualmente, seus autores são sobretudo oficiais de Marinha que, ao redigir, advogam ou refutam teorias navais, alinhando-se a determinadas posições político-estratégicas.

O periódico surgiu exatamente em um momento de protagonismo da Armada Imperial, no contexto da Guerra contra Oribe e Rosas

(1851-1852). Sua finalidade era não apenas a publicação de textos que pudessem "contribuir para o aprimoramento de nossa marinha de guerra e mercante", mas também "propagar ideias tendentes a dar impulso à administração da marinha e suas delegações", conforme assinalava o programa de seu primeiro número (RMB, 1851, p. 2). A Revista também pretendia se afirmar como uma publicação que pudesse garantir a memória da instituição, eliminando as "sombras do esquecimento", de modo que os oficiais da Marinha pudessem relativizar sua "obediência passiva", viabilizando suas "aspirações políticas". Com esses termos reivindicativos, a Revista poderia "atestar na velha Europa que o Brasil a acompanha nos pensamentos de grandeza".

Ao examinar os percursos da publicação no século XIX, José Miguel Arias Neto (2013) concluiu que a Revista se tornou um assento para consignação da ilustração e civilização da Marinha, bem como um meio pelo qual os oficiais poderiam interferir nos destinos da Força e da própria Nação. Suas páginas desvelam um projeto de Nação imaginado pelas elites militares, que agora dispunham de uma extensão do espaço público, um espaço ativo de manifestação política, destinado a projetar Força Naval para o vértice da Nação civilizada.

Recentemente, o Vice-Almirante (Refo-EN) Armando de Senna Bittencourt (2016) não apenas destacou a relevância da RMB, como também comentou que se estendeu "numa pesquisa [...] sobre os estrategistas pioneiros, do final do século XIX e do início do século XX", concluindo que "o pensamento naval brasileiro, então, estava mais preocupado com tática e novos armamentos" (BITTENCOURT, 2016, p. 70).

Mediante as questões-problema elencadas, elegeu-se percorrer os volumes da RMB compreendidos entre 1851 (sendo que há interrupção de sua publicação entre 1855 e 1881) e 1945 para o desenvolvimento dessa pesquisa. Seu objetivo mais abrangente é identificar e analisar a referenciação de teóricos geralmente considerados clássicos (por exemplo: Jomini, Clausewitz, Alfred Thayer Mahan, Julian Corbett e Raoul Castex) nos artigos da RMB ao longo do período em lide. Trata-se, sem paradoxo, de uma pesquisa inédita, que visa a satisfazer questão ainda lacunar na historiografia.

Sabe-se que houve uma intensa circulação de informações sobre temas militares já ao longo dos oitocentos. Nessa senda, por exemplo, o Ministro Joaquim Delamare citava, em seu relatório de 1863, o combate de *Hampton Roads*, para advogar pelas necessidades de melhoramento técnico nos navios da Armada Imperial (apud GUIMARÃES, 2019, p. 23). No ano seguinte, encomendava o Encouraçado *Brasil* na França, primeiro navio brasileiro a dispor de couraça, depois essencial nas operações fluviais da Guerra do Paraguai. Desconhece-se, todavia, se os Ministros da Armada Imperial e se os oficiais de Marinha em geral tinham notícias de obras que gozavam de significativo impacto e prestígio na Europa e

Estados Unidos, a exemplo daquelas redigidas por Jomini, Clausewitz e Mahan.

A redação desta monografia se subsumiu ao seguinte itinerário: em primeiro lugar, é apresentada brevemente a metodologia empregada. Em seguida, são apresentados e examinados os dados relacionados ao volume, intensidade e distribuição dos artigos que se debruçam sobre questões relacionadas ao pensamento estratégico e que mencionam os teóricos aqui considerados clássicos. A seção intitulada "Dispersão de artigos" versa mais especificamente sobre a incidência dos teóricos e de sua dispersão ao longo daqueles mesmos anos. Por fim, ainda em benefício do desenvolvimento, são tecidas algumas considerações sobre os autores desses artigos. A conclusão é o resultado desse percurso analítico proposto.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa parte da história quantitativa, estatística e serial que se desenvolveu depois da década de 1960, originalmente para satisfazer a questões da história demográfica e social. Nessa ocasião, buscavam-se fontes primárias, mormente cartoriais (certidões de batismo e matrimônio e testamentos, por exemplo), para privilegiar informações que eram reiterativas, como a idade média dos casamentos e óbitos. Massas documentais até então esquecidas em arquivos permitiram iluminar outros ângulos das sociedades medievais e modernas, até então basicamente ignorados. Em seguida, o método foi acolhido na História Econômica, que pôde, a partir de documentação de outra tipologia (de natureza alfandegária, por exemplo), criar séries comerciais e de variações de preço (FRAGOSO, 2002). Posteriormente, a partir dos anos 1980, essa metodologia suportou investigações de propósitos muito diversos, a exemplo daquelas ligadas à micro-história italiana, à cultura política e à comunicação entre centros de poder e suas localidades (FRAGOSO & MONTEIRO, 2017).

Nesta pesquisa, a base dessa metodologia é aplicada à História do Pensamento Estratégico. Entretanto, em vez de se buscar *nomos* que possam formar séries para marcos demográficos ou para conceitos políticos, procura-se a recorrência de autores clássicos. A lista completa dos autores selecionados é a seguinte: Nicolau Maquiavel, Gustavo Adolfo, Frederico II da Prússia, Napoleão Bonaparte, Jomini, Clausewitz, Helmuth von Moltke, Mahan, Corbett e Castex.

Nesse largo interregno, a Revista dispôs de periodicidade irregular, sendo mensal, bimestral ou trimestral. A pesquisa se concentrou em um recorte temporal que perfaz praticamente uma centúria, iniciando-se em 1851, ano em que a RMB foi instituída, até 1945, ano que marca o fim da Segunda Guerra Mundial. O marco final se justifica, do ponto de vista cognitivo, pelas mudanças significativas impressas no pensamento estratégi-

co mundial após a Segunda Guerra. Ademais, do ponto de vista empírico, seria inexequível alargar o intervalo de pesquisa em função da quantidade de resultados obtidos. De todo modo, o período está, integralmente, circunscrito à história contemporânea.

Ainda que a RMB tenha deixado de ser editada entre 1855 a 1881, foi possível identificar 1.066 artigos que mencionam nomes de autores normalmente considerados clássicos para uma História do Pensamento Estratégico, acima elencados. Desse elevado número, 474 foram descartados pelas razões indicadas adiante.

De antemão, vale destacar que a própria palavra "estratégia" já aparece em 1852 e figura em 398 artigos. "Tática" é anotada pela primeira vez em 1886, para depois aparecer 147 vezes nesse longo intervalo. Finalmente, "logística" está já em 1882, sendo que depois somente é novamente grafada em 1910, incorrendo em 83 artigos.

Antes de avaliar os dados, uma nota sobre a viabilidade. Esta pesquisa somente pôde ser exequível graças a um refinado instrumento digital de busca por palavras, elaborado pelos profissionais que atualmente trabalham na Revista Marítima Brasileira. Eficiente e acurado, esse recurso informatizado deverá oferecer, com sua disseminação, nova vida e sentido ao valioso acervo da Revista.

## 3. DISPERSÃO DE ARTIGOS

Apenas identificar um número significativo de artigos que tratassem direta ou indiretamente da teoria da guerra nas páginas da RMB somente contribuiria para exaltar a necessidade urgente de pesquisas que desvelassem as minudências dessa presença. Desse modo, importa, para começar, explicitar a distribuição dessas quase seiscentas referências (592, mais precisamente) ao longo dos anos, de modo a perceber possíveis silêncios ou concentrações. Não interessa, ainda, discutir quem são os autores referidos, mas apenas se há autores referidos e como figuram distribuídos.

Para que a visualização fosse mais eficiente, um gráfico de dispersão dos dados foi elaborado, relacionando o número de referências localizada com o ano do intervalo, encontrando-se um perfil conferido por colunas, disposto no Anexo A.

Da análise do gráfico, deflui que há poucos autores referenciados na segunda metade do século XIX, conforme, aliás, já constatara o Almirante Bittencourt (2016). Identifica-se um período de incremento entre 1904 e 1908, que soma 31 referências; em quatro anos, constata-se número superior ao período de análise circunscrito ao século XIX (1851-1900), que conta com apenas 22 registros. Mesmo assim, tal incremento representa pouco mais de 5% da incidência de documentos para todo o período, até 1945.

O ano de 1904 foi tomado como base porque é nele em que é lançado o Programa Naval de Reaparelhamento elaborado pelo Almirante Júlio

de Noronha, em meio a uma "reorganização material" mais abrangente, empreendida na gestão do Presidente Rodrigues Alves em muitos setores estatais. O Programa de 1904, aprovado nesse mesmo ano graças ao empenho parlamentar de Laurindo Pitta, era visto como essencial para que a Marinha pudesse novamente dispor da expressividade bélica de seu material flutuante. Desde a Revolta da Armada de 1893, o desgaste da Força era latente (VIDIGAL, 2018).

Os principais meios navais previstos pelo Programa e aprovados pela lei n° 30/1904 eram três Encouraçados de 12.500 a 13.000 toneladas, armados com canhões de 254 mm; três cruzadores com deslocamento de cerca de 9.500 toneladas, além de torpedeiros e três submarinos. Porém, os estudos táticos adstritos à Batalha de Tsushima (1905), decisiva na guerra travada entre russos e japoneses, levaram à alteração desse Programa, que acabou reformulado na gestão do Ministro Alexandrino de Alencar. As alterações do Programa geraram profundo debate e envolveram personalidades distintas, a exemplo de Rui Barbosa (MARTINS FILHO, 2010, p. 35-42).

Em síntese, a principal modificação proposta é atinente à substituição dos encouraçados por encouraçados tipo *Dreadnought*, dois de deslocamento de 22.000 toneladas e outro, de 35.000, jamais recebido. Os dois encouraçados (*São Paulo* e *Minas Gerais*), bem como dois Cruzadores (*Rio Grande do Sul e Bahia*) e 10 Contratorpedeiros, batizados também com nomes de estados, evocando a união nacional, constituíram aquilo que ficou conhecido como a Esquadra de 1910. Em 1913, foram agregados três submarinos classe F e um Tênder para submersíveis (VIDIGAL, 2018).

Uma das questões a serem adiante respondidas é, exatamente, quem são os autores subjacentes a essas profundas alterações na Esquadra brasileira. Por ora, basta sublinhar, contudo, que há uma espécie de "explosão" de trabalhos sobre a teoria da guerra na década de 1910. Ela totaliza 209 artigos que mencionam estrategistas, o que equivale a 35% de todo o período em análise. Os anos de 1915 e de 1916 são os mais significativos, com 38 e 37 registros, respectivamente; o biênio perfaz mais de 35% dessa década. Nota-se uma profunda inserção de temas relacionados à estratégia nas páginas da RMB, o que, em decorrência, acabou por transformar o próprio perfil da Revista. Em função da expressividade desse momento, impende propor algumas considerações sobre o contexto dessas mudanças.

Evidentemente, esse aumento contundente de artigos que versam ou mencionam estrategistas não é gratuito e deve, por isso, ser articulado a um conjunto de circunstâncias experimentadas nessa conjuntura. Segundo José Murilo de Carvalho (2005, p. 13-61), é por volta dos anos 1910 que se difunde um conjunto de certezas que modula os sentidos e finalidades das Forças Armadas no Brasil. Ao longo da década anterior, em função de muitas conturbações, abandona-se gradualmente a perspectiva de que os militares poderiam se envolver individual e deliberadamente

com a política, exercitando uma cidadania imiscuída em atos de iniciativa política própria. Em contrapartida, desenvolve-se a ideia de que os militares, em vez de "cidadãos em armas", deveriam ser profissionais, atendo-se aos aspectos técnicos e doutrinários específicos de suas atividades bélicas, a partir de então essencialmente precípuas. Um dos marcos cronológicos para essa mudança de paradigma, ainda segundo o autor, seria a fundação de uma revista especializada em assuntos técnico-militares, em 1913: *A Defesa Nacional*, criada por Bertoldo Klinger. Na sequência, o Exército caminharia em direção à profissionalização também a partir de um intercâmbio mais ativo com o exterior.

A Marinha, que não recebeu tamanha atenção de Carvalho, igualmente teria buscado sua profissionalização a partir desses anos. Os esforços datam da década anterior, não apenas substancializados nos Programas de Reaparelhamento, mas também por meio de uma significativa reforma administrativa, que inclusive criou o posto de Capitão de Corveta. A partir de 1910, em consonância com as assertivas que Carvalho propõe para o estudo do Exército Brasileiro, as transformações para a Marinha são mais notáveis e devem ser nomeadas.

Em primeiro lugar, cumpre salientar que a chegada dos novos navios em 1910 já obrigava a uma imensa modernização. Dois outros Planos de Reaparelhamento foram ainda ensaiados, em 1914 e 1916, mas sem exequibilidade orçamentária, talvez em função do próprio esforço de guerra. Depois, a Revolta dos Marinheiros, em grande medida fruto de um descompasso entre modernos equipamentos e formas arcaicas de recrutamento, indicou a necessidade do estabelecimento de uma política de pessoal compatível com a nova realidade tecnológica dos meios navais (MARTINS, 1988; MARTINS FILHO, 2010, p. 261).

A Marinha passou a operar nas três dimensões da guerra naval e duas escolas se destacaram e contribuíram para a formação de arcabouços no plano operativo: a Escola de Submersíveis (1914), para qualificar pessoal destinado à Flotilha instituída no mesmo ano; e a Escola de Aviação (1916), localizada inicialmente na Ilha das Enxadas, comandada pelo Capitão de Corveta Protógenes Guimarães, que participara, na *Royal Air Force* (RAF), da Primeira Guerra Mundial. A própria Guerra, aliás, forçosamente implica circulação de saberes e a tendência à profissionalização.

Além disso, percebeu-se a necessidade de fomentar, discutir e consolidar uma doutrina naval, preparando os oficiais para o exercício de funções de Estado-Maior, para o que foi inaugurada a então denominada Escola Naval de Guerra, em 1914. Conforme explica o Comandante Francisco Eduardo Alves de Almeida (2014), o projeto original, que não se viabilizou imediatamente, é da gestão ministerial do Almirante Júlio de Noronha, de 1903. Após a Revolta dos Marinheiros de 1910, na gestão do Almirante Marques de Leão, decidiu-se criar um Curso Superior, que contaria inclusive com instrutores estrangeiros para ministrar a disciplina de Tática e Estratégia Naval. Dificuldades orçamentárias, contudo, obsta-

culizaram a implantação do curso que, finalmente, existiu com a criação da Escola Naval de Guerra. O projeto amadureceu, portanto, durante praticamente uma década.

Ainda segundo Alves de Almeida (2014, p. 16), a Escola e seu curso visavam a "preparar oficiais na arte de comando" e, ainda, "orientar o pensamento desses oficiais para o estudo dos grandes problemas navais". Com isso, esperava-se que se pudesse estabelecer "uma unidade de pensamento comum que resultasse na formação de uma doutrina de combate para a Marinha", de modo à promoção e "disseminação de 'ideias profissionais da oficialidade moderna' para tornar sua 'colaboração indispensável às autoridades de maiores responsabilidades na armada'". Do corpo docente, fazia parte um oficial da Marinha norte-americana, o Capitão de Fragata Philip Williams, aliás articulista da RMB. Outros estrangeiros também eram convidados, a exemplo do Capitão de Fragata francês Hubert, que proferiu uma conferência intitulada "A prática dos Submarinos na Guerra". As disciplinas eram diversas, mas dentre elas havia ao menos duas diretamente vinculadas à reflexão estratégica: Política Naval do Brasil e constituição das esquadras, e Geografia e História Militar Marítima (ALMEIDA, 2014, p. 17-20).

O estabelecimento da Escola parece ter tido peso no desenvolvimento imediato nas reflexões sobre teoria da guerra no Brasil. É o que sugere não apenas a análise dos dados dispostos no Anexo A, bem como a presença de estrangeiros a publicar na RMB (referidos na última seção deste trabalho), o que contribui para a internacionalização de saberes; e, ainda, a publicação de teses apresentadas ou defendidas na Escola Naval de Guerra, síntese do que havia de mais recente no país.

Os autores brasileiros que publicavam nesse momento tinham perfeita consciência da ruptura epistemológica que poderiam promover, como indicam os próprios títulos de seus artigos. Para exemplificar, basta aludir à "Nova doutrina de guerra" e "Sobre a nova doutrina de guerra", dois artigos publicados em 1915, por Muniz Barreto. Já "Ideias sobre a nova doutrina da guerra" e "Sustentação das ideias sobre a nova doutrina de guerra", ambos de autoria de José Roberto da Costa, são datados de 1914 e 1915, respectivamente.

Desse modo, a ampliação considerável de temas relacionados ao pensamento estratégico nas páginas da RMB é nada menos do que mais uma evidência desse ânimo de institucionalização e profissionalização da Marinha ao longo da década de 1910. Ainda por meio das séries construídas, será possível conhecer um pouco mais dos autores clássicos que se mobilizavam nas discussões constantes dos artigos nesse momento.

As décadas de 1920 e de 1930 têm distribuição irregular, mas não inexpressiva. A década de 1920 amealha 185 incidências das 592 selecionadas, sendo o ano de 1924 aquele que concentra mais trabalhos que referenciam autores de estratégia. Os anos de 1925 e de 1926 são também contundentes. A hipótese tentadora, nesse caso, seria imputar à Missão

Americana de 1922 as razões por esses números relativamente elevados. Contudo, ao que parece a hipótese não prospera, já que a maioria dos artigos não são assinados por oficiais de Marinha. Assim, tal concentração se explica com alguma facilidade: entre 1924 e 1931, foi publicado, de modo parcelado, um extenso trabalho de autoria do Marechal Roberto Trompowsky, genuíno professor de Matemática do Exército, intitulado *Escritores Militares*, que aportou às páginas da RMB muitas referências aos clássicos. E mais: se subtrairmos esse trabalho das considerações, o resultado é o de que a década de 1920 não é tão intensa como parece.

Trata-se de um contexto de agitação política e militar, principalmente no Governo Arthur Bernardes. Já em 1922 (aliás, ano de certo silenciamento para os temas de teoria na RMB), a Marinha se envolve de forma lateral nas questões em torno do episódio do Forte de Copacabana. Depois, é intenso um movimento que guarda algumas similitudes com o movimento tenentista, conhecido naquela altura como Movimento dos Arquiduques, capaz de deflagrar uma revolta no Encouraçado *São Paulo*, em 1924, liderada pelo Capitão de Corveta Eleazar Tavares. Economicamente, o mercado sugeria crises de superprodução do café a partir de sucessivas desvalorizações do produto até seu apogeu em 1929. Tudo isso talvez explique a impossibilidade de fazer avançar um Plano de Reaparelhamento, em 1922, ainda na gestão de Alexandrino de Alencar, bem como talvez ainda facilite a compreensão dos contornos tão modestos conferidos ao Programa de Reaparelhamento sugerido pelo então Ministro Protógenes Guimarães, em 1932.

Por fim, de 1930 a 1945, a distribuição permanece irregular. São 128 dos 592 artigos que trazem incidências aos autores selecionados. Nesses dezesseis anos, as incidências são bastante inferiores às décadas de 1910 (209 artigos) e de 1920 (185 artigos). Na década de 1930, encontram-se 99 artigos, pouco mais de 15% de todo o período. Nem mesmo o deflagrar da Segunda Guerra Mundial trouxe um desenvolvimento ponderável acerca das reflexões sobre a teoria da guerra na RMB. Tanto é assim que, para o período de 1939 a 1945, encontram-se 59 referências, quase 10% do total. Muito menos representativo é o período em que, efetivamente, o Brasil está na Guerra: cerca de 3% do total.

Para uma melhor visualização da evolução das citações aqui estudadas, foi pertinente aplicar uma regressão linear quadrática aos dados recolhidos[1]. A curva decorrente (Anexo B) confirma, matematicamente, o movimento geral e a irregularidade anteriormente apontada: um intenso

[1] A equação pode ser expressa deste modo: $Yi = \beta0 + \beta1.ANOi + \beta2.ANOi2 + \varepsilon i$, em que Yi é o total de citações no ano i, ANOi representa os anos de 1882 até 1945, e εi é o erro que está associado à distância entre o valor observado Yi e o correspondente valor estimado Y, do modelo proposto, para o mesmo nível i de ANO. O resultado da regressão (R2=0,32) foi significativo para todos os coeficientes a um nível de confiança de 95%, onde β0= -8,101 (p-valor < 0,022), β1=1,136 (p-valor < 0,001) e β2= -0,014 (p-valor < 0,001).

crescimento no número de citações no início do século XX, seguido por um declínio desproporcional.

A verificação desses dados já permite uma conclusão parcial: não houve uma evolução quantitativa das discussões em torno da estratégia clássica nas páginas da RMB após a década de 1910. O que se percebe é praticamente uma ausência de artigos sobre temas de estratégia clássica no século XIX; uma fase de incremento após 1904; uma profunda virada temática a partir da década de 1910. E, finalmente, alguma dispersão irregular, mas representativa, nas décadas de 1920 e 1930, sem alterações substanciais durante a Segunda Guerra Mundial.

## 4. TEÓRICOS

Uma vez explicitada a distribuição das incidências gerais de artigos que fazem referências a estrategistas clássicos, importa agora apresentar quem são os autores discutidos nas páginas da Revista. É desnecessário insistir que o conhecimento desses autores é que permitirá perscrutar o perfil doutrinário que circulava e se discutia no intervalo de tempo proposto.

Como consignado, os autores selecionados para esta pesquisa são: Maquiavel, Gustavo Adolfo, Frederico da Prússia, Napoleão Bonaparte, Jomini, Clausewitz, Moltke, Mahan, Corbett e Castex. Maquiavel, embora o mais antigo, foi imediatamente desconsiderado, já que, curiosamente, inexistem resultados para este autor. Uma hipótese a perseguir futuramente, a partir do cruzamento de outras fontes primárias, seria a de que o secretário florentino foi rechaçado pela pena dos oficiais em função de suas assertivas vinculadas ao realismo político, a uma "ética da necessidade" e ao desprezo de uma "excelência moral" de matriz católico-escolástica, muito presente na filosofia política ibérica desde os tempos medievais (ALBUQUERQUE, 2007, p. 54-89). Outra hipótese a ponderar, mais pragmática, é a de que inexistia, de fato, um conhecimento efetivo da obra do humanista na Marinha do período analisado.

Napoleão, cuja incidência figura no outro extremo (474 artigos o mencionam nesse intervalo), também foi desconsiderado, já que sua presença nesses anos é quase uma constante. Sua presença é quase 200% maior do que o autor que, em uma sequência decrescente, mais aparece. Sobre essa constatação, impende apenas uma consideração: o general não escreveu exatamente um tratado de guerra, mesmo assim é extremamente referido, tendo ocupado primazia no imaginário da Marinha. Napoleão escreveu memórias, cartas e notas diversas, amealhadas recentemente pelo historiador belga Bruno Colson, e propagadas pelo mercado editorial como se fosse um coeso tratado de guerra[2]. Seus escritos não configu-

[2] Publicado genuinamente em francês, em 2011, pela editora Perrin.

ram, entretanto, uma reflexão epistemológica ou sistemática acerca da natureza do fenômeno (CABRAL, 2018, p. 254). Por exemplo, para evitar avançar longamente na discussão, Napoleão nem sequer avaliza, nos últimos anos de sua vida (1819), o uso da palavra "estratégia", ao escrever que: "quanto à estratégia, não entendo grande coisa. Não sei o que é uma posição estratégica, por mais que me tenha esforçado. Sequer entendo muito bem a palavra" (BONAPARTE, 2015, p. 129). Assim, ao que parece, o general devia figurar mais como uma referência erudita a autores militares, que possivelmente leram suas biografias ou escritos esparsos, do que uma oportunidade eficaz de reflexão doutrinária sobre os significados da condução da guerra.

A ilustração presente no Anexo C consolida a recorrência dos autores na RMB, demonstrando também suas proporções em termos percentuais. É necessário sublinhar aqueles mais expressivos: Mahan assume a primeira posição (30%), seguido por Moltke (23%). Jomini e Clausewitz tem presença basicamente semelhante, de 12% e de 11%. Eles são seguidos por Castex (9%) e por Frederico da Prússia (7%). Esperava-se que Corbett fosse mais referenciado; sua presença, todavia, é de apenas 5% do total, inferior a autores, *a priori*, mais distantes das realidades de um pensamento naval da primeira metade do século XX. Sua presença se aproxima mais a de Gustavo Adolfo da Suécia, general distante, dos seiscentos, que ocupa apenas 3% dos artigos em lide.

Disso resulta certa incoerência, que precisa ser salientada e discutida. Jomini foi um dos autores militares mais influentes até a Segunda Guerra Mundial. Talvez, esse sucesso intenso e prolongado possa ser explicado a partir de três fatores: sua alegação própria de que sistematizava o pensamento de Napoleão Bonaparte, a quem serviu; o fato de sua obra ter sido publicada em língua francesa, símbolo de civilização e circulação de saberes nos oitocentos; e ainda a propositura de um receituário simples, pautado em respostas inequívocas e principiológicas para a atuação dos exércitos em guerras (CORVISIER, 1998, p. 492). Em suma, a tese principal de sua obra, emblemática aliás de um paradigma cognoscível mecanicista, é a de que a guerra pode ser vencida pela estratégia, regida por princípios universais e imutáveis. Seu ponto nevrálgico consistia na concentração de forças em um ponto decisivo de um teatro de guerra e, tanto quanto possível, sobre as linhas de comunicação do inimigo (BLIN & CHALIAND, 2016, p. 554-562).

Clausewitz, um autor vinculado às correntes racionais iluministas, não escapou completamente à defesa de princípios de guerra, mas relativizou e complexificou sua aplicação (PARET, 2015, p. 244-249). Tributário do pensamento kantiano, entendeu tais princípios como parte de uma intuição sensível, disponível para a racionalidade humana como um juízo *a priori*. Esses juízos analíticos decorriam da própria definição de um objeto – no caso, a guerra – mas não agregavam, *per si*, elementos novos ao objeto, de tal maneira que pouco contribuíam para uma reflexão científica

(ANTISERI & REALE, 2017, p. 767-770). Por isso, ao contrário da proposta de Jomini, Clausewitz defendia que esses juízos fossem empiricamente testados. Na sua obra, são testados a partir de suas experiências pessoais como general e, sendo verdadeiros, tornavam-se juízos a posteriori. Para que pudessem ser convertidos em postulados científicos, deveriam ser testados múltiplas vezes, de modo que as afirmações pudessem ser universalizadas. Noutros termos, do contraste entre uma intuição ou juízo *a priori* e de um juízo *a posteriori*, emergia um resultado (científico, porque baseado em postulados universalizantes) denominado conhecimento sintético. A presunção de sua obra é exatamente oferecer aos militares um conhecimento dessa natureza para as atividades em torno da guerra, que agora se revestia de uma gramática científica.

Mahan não apenas foi muito influenciado por Jomini, como também leu Clausewitz, mencionando-o em seu trabalho "Naval Strategy" (MAHAN, 1911, p. 120 e 279). Sistematizou a guerra no mar, considerada essencialmente pouco sujeita a variações tecnológicas, apostando no método histórico. Defendia um domínio do mar, em geral alcançado por uma Batalha Decisiva, depois considerada uma das teorias clássicas de emprego do Poder Naval (ALMEIDA, 2015). Já Corbett, nalguma medida, aplicou a teoria de Clausewitz para a guerra naval; considerou o domínio do mar algo relativo, com validade circunstancial, privilegiando seu uso e controle. A guerra naval figurava assim mais articulada à guerra terrestre. Em vez de uma Batalha Decisiva – evitada por aquelas forças navais que não dispunham da supremacia dos mares – reclamava por outra teoria clássica de emprego do Poder Naval: a Esquadra em Potência, capaz de interferir no uso do mar pelo inimigo. Nas palavras de Coutau-Bégarie, Corbett explica que "a batalha não é um fim em si mesma, que as batalhas decisivas têm sido muito raras na história, que o domínio do mar não é nada além do que o controle das comunicações marítimas" (COUTAU-BÉGARIE, 2010, p. 437; WEDIN, 2015, p. 34-36).

Dispostas essas brevíssimas considerações sobre esses teóricos, é imperioso relembrar que Jomini e Clausewitz têm incidência basicamente semelhante na RMB. Mahan é o autor mais expressivo, enquanto Corbett, um dos menos. Isso significa que, a despeito de Clausewitz, um autor preocupado primacialmente com a guerra terrestre, ter contado com prestígio nas páginas da RMB, o deslocamento de suas considerações para a guerra naval não encontrou eco substancial. Tal constatação é, sem dúvida, instigante; suas hipóteses e explicações, todavia, extrapolam os limites dessa pesquisa.

De todo modo, não custa indicar hipóteses que podem pavimentar caminhos de investigação no futuro. Não é razoável afirmar que se trata de uma questão linguística, que poderia explicar, por exemplo, alguma demora na recepção de Clausewitz no Brasil, já que sua obra foi escrita originalmente em alemão. Mahan, que escreveu em inglês, foi rapidamente recebido; mas Corbett não foi. Uma hipótese mais aceitável seria a de

que o Brasil foi significativamente afetado pelas influências norte-americanas, cujo marco mais emblemático é a missão de 1922. Dada a preponderância do pensamento de Mahan nos Estados Unidos, preeminência similar se encontraria no Brasil. Outra hipótese a ser perseguida é a de que os oficiais da Marinha do Brasil não correlacionaram diretamente, naquela altura, o pensamento de Corbett ao de Clausewitz. Nesse caso, enquanto uma citação ao general prussiano era inolvidável para afirmar a atualização em termos de teoria militar, menções a Corbett não atraíam leitores, nem sequer contribuíam para a reputação dos articulistas.

Qualquer que seja a hipótese demonstrável, a simples identificação da recorrência dos autores selecionados seria insuficiente para demonstrar a importância desses autores nas páginas da RMB, ainda que de um ponto de vista quantitativo. A mera apresentação percentual poderia, para além, oferecer impressões falaciosas. Por exemplo, sendo Mahan o mais presente, poderia estar muito concentrado em alguns poucos anos, o que demandaria hipóteses ou explicações adicionais; se assim fosse, Mahan não teria de fato presença nas páginas na RMB, mas sua presença, apesar de numerosa, não passaria de um evento acidental. Assim, para que se possam alcançar os propósitos enunciados, faz-se mister apresentar e examinar como a recorrência desses autores varia ao longo dos anos. O processo foi ordenado de modo crescente.

Conforme se depreende do Anexo D, a partir do gráfico que explicita a distribuição das ocorrências de Gustavo Adolfo, esse estrategista contou referências pontuais entre 1913 e 1921, mas está mesmo concentrado entre 1924 e 1926. Ou seja, ele não apenas é um perfeito exemplo de autor pouco expressivo nesta pesquisa, como também suas ocorrências se explicam em função do parcelamento do já mencionado trabalho do Marechal Trompowsky.

Situação similar pode ser verificada para o caso de Frederico da Prússia, segundo a construção gráfica disponível no Anexo E, muito embora aqui haja uma ligeira diferença: o monarca foi citado por duas vezes em 1883 e tem outras citações eventuais em 1905, 1909 e 1910. Nem Gustavo Adolfo, nem tampouco Frederico II são autores partícipes de uma certa "revolução" nos assuntos estratégicos que se percebe ao longo da década de 1910. Como Maquiavel não está presente na RMB, de tudo isso pode-se extrair outra conclusão parcial relevante: tal "revolução" não retornou a um exame aprofundado do pensamento estratégico clássico legado pelos séculos XVI a XVIII, período que corresponde à modernidade, mas de fato se ateve às transformações intelectivas operacionalizadas em sua própria sincronia. Isso pode ser tomado como um indício da superficialidade dessa "revolução".

O caso de Jomini, cuja curva está disponível no Anexo F, é mais instigante. Notoriamente, já era conhecido e manejado no século XIX, quando figura em três ocasiões: 1882, 1883 e 1896. É um autor bastante presente ao longo da década de 1910, contexto em que o pensamento estratégi-

co prospera na RMB, do que decorre o fato de que seu pensamento é levado em consideração nesse contexto. Tem importância entre 1916 e 1925, momento que – como se verá – Clausewitz começa a surgir. Entre 1924 e 1926, é bem referido no trabalho *Escritores Militares*, o que explica sua incidência aguda nesses anos. Em seguida, encontra certo equilíbrio decadente nos anos subsequentes, já que é mencionado em 14 artigos durante 19 anos (média de 0,73 artigos por ano).

A curva relativa a Moltke (Anexo G) guarda aproximações com a de Jomini. Pode-se asseverar que o comportamento geral da distribuição de suas presenças na RMB tem contornos semelhantes, em que pese Moltke conte com números mais elevados. Após 1927, figura 33 vezes em 19 anos, com uma média relacional mais elevada (1,74), sendo, portanto, citado quase duas vezes por ano. Contudo, quanto mais nos afastamos de 1927, cada vez atinge picos menores. Noutros termos, sua queda após 1924, apesar de não linear, é notória, o que sugere seu ingresso progressivo em certo ostracismo; ou seja, parece ter sido um autor relevante nas discussões em torno da reformulação do pensamento estratégico da Marinha na década de 1910, mas não exatamente para potencializar, ele próprio, a promoção da mudança e sim como contraponto entre um pensamento legado dos oitocentos – o dele mesmo – manipulado para evidenciar e intensificar aquilo que então se apresentava como novo.

Clausewitz, um dos autores mais importantes para a História do Pensamento Estratégico, figura pela primeira vez na RMB em 1911, cerca de oito décadas depois da publicação de sua obra, *Da Guerra*. O gráfico delineado no Anexo H exprime sua presença fundamental na década de 1910: uma vez que é recebido, é largamente discutido. A partir da década de 1920 declina, exceto no período excepcional de 1924-1926, mas não é abandonado, na medida em que adquire alguma constância no período de 1927 a 1945, sendo referido em 19 artigos, portanto com média de uma vez por ano.

Nesse último momento desta seção, analisam-se os comportamentos das curvas dos três autores vinculados a uma estratégia marítima. O primeiro deles é Mahan, que é referido pela primeira vez em 1892 (Anexo I). Isso significa que a recepção das ideias mahanianas foi relativamente célere no Brasil. Apesar de ser citado pela primeira vez somente na última década do século XIX, ainda obteve 11 registros, suplantando as referências a Jomini e a Moltke, a quem ultrapassa em quase 100%.

Ao reverso dos demais autores, que se proliferam nos temas da Revista somente na década de 1910, Mahan já conta com números expressivos a partir de 1902: apenas em dez anos (1902-1912), é referido 35 vezes, mais do que todas as referências existentes para Corbett no intervalo total elegido, 1851-1945. Isso leva a pesar o impacto das concepções de Mahan para a elaboração dos Programas Navais de 1904 e de 1906. A partir de 1912, Mahan torna-se um dos protagonistas da revolução dos assuntos de estratégia dispostos na RMB na década de 1910. Não alcança seu ápice

em 1924, a exemplo do que ocorreu com Moltke, provavelmente porque o autor de *Escritores Militares* era Marechal de Exército, naturalmente mais afeto a autores clássicos empenhados em discutir operações terrestres. Essa conjectura, ainda por se demonstrar, corrobora-se pelas poucas referências a Corbett e Castex, autores da estratégia marítima, nesse mesmo intervalo 1924-1926, em contraste com os pontos extravagantes encontrados para Frederico II, Jomini, Clausewitz ou Moltke.

Seguindo os mesmos parâmetros já adotados para os anos posteriores a 1927, marco de declínio para outros autores, Mahan é citado 48 vezes, obtendo-se uma média de mais de 2,5 vezes por ano, a maior de todas. Também não há tendência ao declínio, apesar de alguma irregularidade identificável. Na comparação com Moltke (Anexo J), o segundo autor mais recorrente da Revista, percebe-se como Mahan conserva taxas mais elevadas, em detrimento de Moltke, autor que vai adquirindo sua obsolescência.

Em síntese, dessas considerações acerca da presença de Mahan, pode-se afiançar que é o autor mais importante da RMB nessa centúria. Suas ideias circularam desde 1902, alçaram seu ápice em 1916 e, depois, encontraram alguma estabilidade, conservando, ainda, a maior média referência-ano verificada.

Em franco contraste, ao contrário do que se poderia inicialmente supor, a presença de Corbett é pífia, como indica o Anexo K. Ainda que conte com alguma projeção em 1929 – nesse ano, é mais do que 100% incidente na comparação com Mahan – e depois em 1934, o autor parece secundário nas discussões travadas na RMB. Castex (Anexo L) tem tendência de crescimento linearizado a partir de 1911, atingindo seu melhor desempenho nas edições constituintes do ano de 1940.

## 5. ARTICULISTAS

A última seção deste texto dissertativo-monográfico se ocupa de algumas indicações acerca dos articulistas que escreveram na RMB sobre o pensamento militar-naval. O que se percebe é que a redação acerca desses temas esteve a cargo de poucos autores. Alguns, pela sua recorrência, merecem ser elencados. Augusto Vinhaes, por exemplo, é um dos mais ativos a partir de 1904, tendo publicado trabalhos até 1941. Exerce papel decisivo na década de 1920, em conjunto com Raul Tavares, ativo entre 1900 e 1943. José Roberto da Costa e principalmente Muniz Barreto e Armando Burlamarqui são muito frequentes na década de 1910, mas publicaram até o início da década de 1930. Lucas Boiteux é outro escritor relevante nos anos 1920, sendo sua atenção mais preocupada com o exercício de aplicação de preceitos teóricos na produção historiográfica. Dídio Iratim Afonso Costa e Carlos Penna Botto são os autores mais notáveis no final da década de 1930 e início dos anos quarenta. A dedicação de alguns poucos autores trouxe substância teórico-estratégica para a RMB

e para a Marinha. Durante as décadas seguintes, os temas relacionados à História e Estratégia permanecem objeto de reflexão de poucos oficiais (ALMEIDA, 2012).

É conveniente destacar a presença de articulistas estrangeiros, já indicados acima, principalmente após o estabelecimento da Escola Naval de Guerra. Nesse sentido, por exemplo, William Laird Clowes escreveu sobre a "Evolução do cruzador de combate", em 1915. Nesse mesmo ano, Philip Williams, instrutor norte-americano daquela Escola, publicava "Notas sobre o estudo da tática naval" e dissertava, noutro artigo, acerca dos sentidos estratégicos de se "Examinar a situação". No ano seguinte, Austin Knight examinava o "Adestramento para o comando na guerra" e, em 1917, Bradley Fiske publicava um artigo intitulado "Estratégia Naval", enquanto Dudley Knox analisava o "Problema Geral da Guerra Naval". Quando findava a Primeira Guerra Mundial, Theo Vogelgesang assinava um texto na RMB intitulado "Posição relativa à arte da guerra". Em 1920, Ernle Drax e Arthur Pollen redigiam, respectivamente, sobre "Educação Naval" e "Marinha em Ação". A partir dos anos 1920, a presença de estrangeiros envolvidos com temas de estratégia é cada vez menos percebida. Infere-se, portanto, que os anos iniciais após o estabelecimento da Escola Naval de Guerra trouxeram contribuições estrangeiras às páginas da RMB.

Além dos estrangeiros, os cursos de altos estudos da Escola Naval de Guerra também oportunizaram a publicação e disseminação das próprias teses ali desenvolvidas. Tal iniciativa, contudo, parece ter se restringido às intenções do ano de 1919, já que depois somente podem ser percebidas, de modo eventual, em 1934. De todo modo, na edição do primeiro trimestre de 1919, Armando Burlamarqui, catedrático da Escola Naval, publicou sua tese sobre as relações entre política e guerra; na edição seguinte, essa publicação se completava com um estudo sobre os princípios e prática da estratégia. Em outubro desse mesmo ano, era Pedro Manot Serrat que desenvolvia o tema da tática naval, também perscrutado anteriormente no Curso da Escola. Noronha Santos desvelava as questões logísticas, em geral pouco presentes na RMB. Depois de largo período de interrupção, Carlos Penna Botto, em dezembro de 1934, publicizava sua tese sobre o "Curso de Comando", ao que parece submetida à Escola de Guerra Naval cerca de um ano antes.

Em suma, graças a esses e outros poucos autores, pode-se considerar que houve uma circulação substancial de informações nas páginas da Revista Marítima. Pelas fontes primárias elencadas para esta pesquisa, não é possível avaliar, no entanto, a amplitude ou impacto dessas ideias, ou como foram consumidas de maneira pormenorizada na Marinha. De todo o modo, como o número de autores é restrito, ou esse saber está monopolizado por eles – hipótese que parece mais provável – ou, então, se ao contrário ele era pulverizado, a cultura escrita não devia ser considerada um dos instrumentos mais eficazes para a promoção dos debates. Depois,

outra conclusão parcial é a de que os textos que produziram, mesmo que tivessem leitores assíduos, só impactaram as próprias páginas da RMB de modo endógeno, isto é, foram criticados, reiterados ou esmaecidos a partir da pena desse mesmo grupo de intelectuais.

## 6. CONCLUSÃO

Esta monografia procurou avaliar a presença de autores de uma estratégia clássica nas páginas da RMB, entre 1851 e 1945. Foi identificada não apenas a evolução dos temas de estratégia na Revista, mas também quem eram os autores referidos, seus percentuais de incidência e sua dispersão.

A análise dos dados permitiu demonstrar que não houve uma evolução quantitativa das discussões em torno da estratégia clássica nas páginas da Revista após a década de 1910. É nessa década que ocorre algum esforço de profissionalização da Marinha, graças a uma intensa modernização de meios, estabelecimento de instituições de ensino e à própria Primeira Guerra Mundial. A recepção de autores estrangeiros nos volumes da RMB, bem como a publicação de teses desenvolvidas na Escola Naval de Guerra, mormente no ano de 1919, é uma evidência significativa de como sua criação alavancou o pensamento militar-naval na Marinha. Por outro lado, não é verdade, portanto, que existiu um incremento linear das discussões em torno do pensamento militar-naval. Tais discussões também não revisitaram as ideias sobre a guerra tecidas entre os séculos XVI e XVIII.

Mahan é o autor mais relevante para o pensamento naval brasileiro, enquanto Corbett tem presença mitigada. Mahan, recebido já em 1892, rapidamente se tornou lugar comum nas discussões sobre estratégia. Ele é prevalente entre 1911 e 1945, marco cronológico final para esta pesquisa. A novidade conferida às obras de Mahan e de Clausewitz parece ter sido contrastada e sublinhada com o pensamento de Jomini e de Moltke, autores que declinam nas décadas de 1920 e 1930. As mudanças doutrinárias que se passavam nos assuntos militares eram reconhecidas pelos autores brasileiros que a introduziram na RMB, como indicam os próprios títulos de seus artigos.

De outra parte, poucos foram os autores brasileiros debruçados sobre esses temas. Sua produção é impressionante e isso explicita sua clara intenção de marcar as reflexões intelectivas da Marinha. Graças a poucos, a Força pôde dispor de alguma reflexão sobre a episteme da guerra, sua natureza, filosofia, elementos, condução e finalidade. Seu legado teórico deve ter repercutido por décadas.

Por fim, resta salientar que, atualmente, a volatilidade tecnológica tem posto em causa, cada vez mais, a utilidade do pensamento estratégico clássico. A História Naval, tradicionalmente instrumentalizada para refi-

nar a reflexão estratégica, tem sido frequentemente desafiada a demonstrar alguma capacidade pragmática. Enfim, globalização, insegurança nas relações internacionais e manejo de novas categorias analíticas derivadas do aparato tecnológico (noosfera, biopolítica, ciberespaço, dentre outras) têm procurado abrandar os preceitos dos teóricos clássicos e expungir sua aplicação da estratégia marítima do século XXI. Na opinião pública, a própria ideia de segurança tem sido reduzida a uma certa sensação de conformação psíquica, sujeita a discursos por vezes desafinados e contraditórios.

A reflexão sobre a estratégia clássica, todavia, é um dos pontos de partida para se processar, racionalmente, a produção de conhecimento sobre o mar e seu uso em momentos de conflito. Afinal, para consignar aqui o mínimo, como seria possível oferecer a sensação de segurança sem a manipulação discursiva dessa gramática advinda do arcabouço estratégico? Para além, seria difícil demonstrar que o pensamento estratégico e sua história não são as chaves que conferem sentido político e mesmo filosófico ao envolvimento do homem com os oceanos.

Assim, malgrado e mediante todas essas transformações céleres, esta monografia sugere um retorno às origens, para asseverar que o refazimento de trajetórias e percursos é um dos processos legítimos para oferecer alguma compreensão das realidades verificadas. Não se trata de constranger tudo à fórmula "a História explica o presente", mas ao menos admitir que as narrativas do passado, em alguma medida, aportam inteligibilidade às identidades sociais e institucionais do presente.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Martim de. Maquiavel e Portugal. Estudos de História das Ideias Políticas. Lisboa: Alêtheia, 2007.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. "Escola Naval de Guerra, 1914: uma criação inovadora na Marinha do Brasil", in Revista Comemorativa do Centenário da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, p. 15 - 23, 2014.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. "A guerra no mar nos períodos moderno e contemporâneo", in TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos & LEÃO, Karl Schurster Sousa (org.). Por que a guerra? Das batalhas gregas à ciberguerra: uma história da violência entre os homens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 361-390.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. "A Historiografia Naval Brasileira (1880-2012): uma visão panorâmica", in Revista Brasileira de História Militar, v. 3, p. 30-64, 2012.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. Os gigantes da estratégia naval. Alfred Thayer Mahan e Herbert William Richmond. Curitiba: Prismas, 2015.

ANTISERI, Dario & REALI, Giovanni. Filosofia. Idade Moderna. Tradução de José Bortolini. Edição revisada e ampliada. São Paulo: Paulus, 2017.

ARIAS NETO, José Miguel. "Revista Marítima Brasileira - 1851-1855: um projeto de Marinha para o Império do Brasil", in PAULA, Luiz Carlos Carneiro de; et al (org.). A guerra e a formação dos Estados Nacionais contemporâneos. Rio de Janeiro: Multifoco, 2013, p. 116-139.

BITTENCOURT, Armando de Senna. "Pensamento naval e a Revista Marítima Brasileira", in Revista Marítima Brasileira. Serviço de Documentação da Marinha, Rio de Janeiro, v. 136, n. 07/09, jul./set. 2016, p. 69-73.

BLIN, Arnaud & CHALIAND, Gérard (org). Dictionnaire de stratégie. Paris: Perrin, 2016.

BONAPARTE, Napoleão. Sobre a Guerra. Organização de Bruno Colson. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BRASIL. Revista Marítima Brasileira. Volumes de 1851 a 1945. Rio de Janeiro: SDM.

CABRAL, Ricardo. "Um estudo histórico sobre a guerra", in TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos & LEÃO, Karl Schurster Sousa (org.). Por que a guerra? Das batalhas gregas à ciberguerra: uma história da violência entre os homens. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 253-294.

CARVALHO, José Murilo de. Forças Armadas e Política no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CERTEAU, Michel. A Escrita da História. 3ª Ed. São Paulo: Forense Universitária, 2011.

CORVISIER, André (org.). Dictionnaire d'Art et d'Histoire Militaires. Paris: PUF, 1998.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Tratado de Estratégia. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

FRAGOSO, João. "Para que serve a história econômica?", in Estudos Históricos. Rio de Janeiro, n. 29, 2002, p. 3-28.

FRAGOSO, João & MONTEIRO, Nuno Gonçalo (orgs). Um reino e suas repúblicas no Atlântico. Comunicações políticas entre Portugal, Brasil e Angola (séculos XVI-XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

GUIMARÃES, Claudeniz Fernandes. O Desafio Tecnológico da Marinha Do Brasil entre 1860 e 1910: o Tripé Escolarização, Arsenal Da Corte e Composição do Poder Naval. (Dissertação em Estudos Marítimos). Rio de Janeiro: PPGEM-EGN, 2019.

HOWARD, Michael. Clausewitz: A Very Short Introduction. Oxford: University Press, 2002.

MARTINS, Hélio Leôncio. A Revolta dos Marinheiros, 1910. Rio de Janeiro: SDM, 1988.

MARTINS FILHO, João Roberto. A Marinha brasileira na era dos encouraçados, 1895-1910: tecnologia, Forças Armadas e política. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MAHAN, Alfred Thayer. Naval Strategy. Compared and contrasted with the principles and practice of military operations on land. Boston: Little, Brown, and Company, 1911.

PARET, Peter. "Clausewitz", in PARET, Peter (org.). Os construtores da estratégia moderna. Tradução de Joubert de Oliveira Brízida. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Bibliex, 2015, p. 235-269.

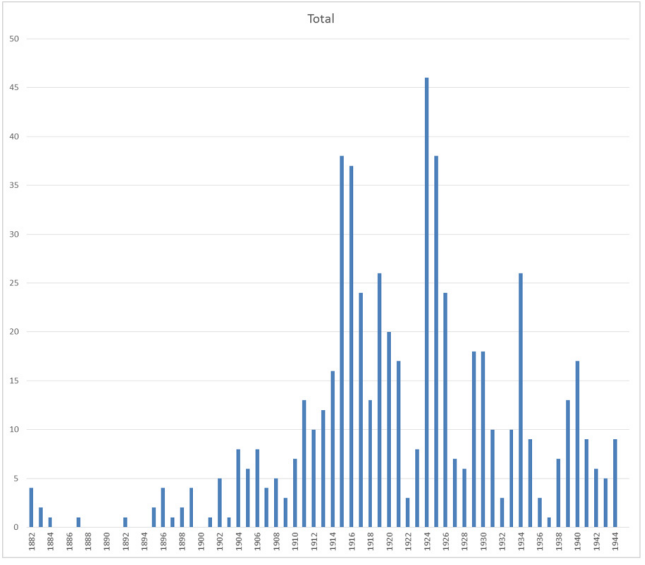
SCHURMAN, Donald. The Education of a Navy. London: Cassel and Company Ltd, 1965.

STRACHAN, Hew. The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective. Cambridge: University Press, 2013.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. "A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro", in Revista Marítima Brasileira. Serviço de Documentação da Marinha, Rio de Janeiro, v. 138, Suplemento, 2018, p. 47-57.

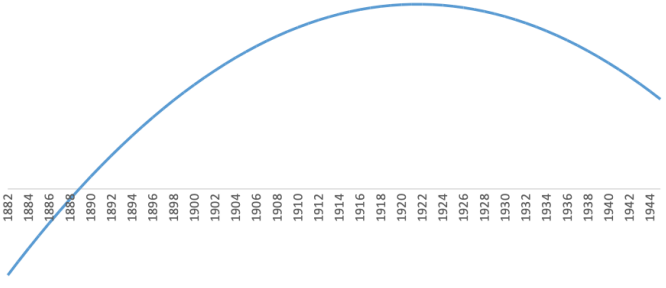
WEDIN, Lars. Estratégias Marítimas no século XXI. A contribuição do Almirante Castex. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015.

# ANEXOS A

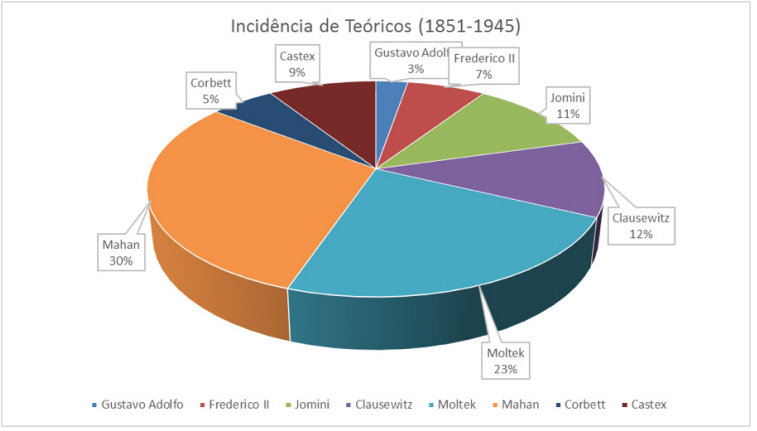



# ANEXOS B

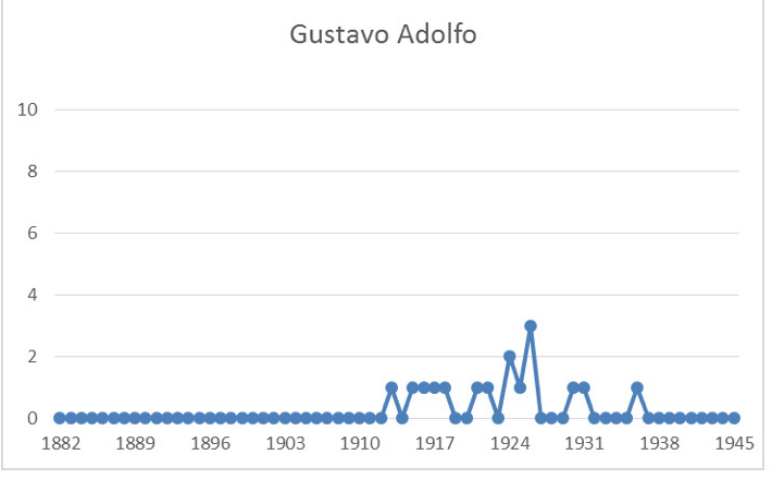
**Imagem1. Equação Linear Quadrática do Total de Citações por Ano**



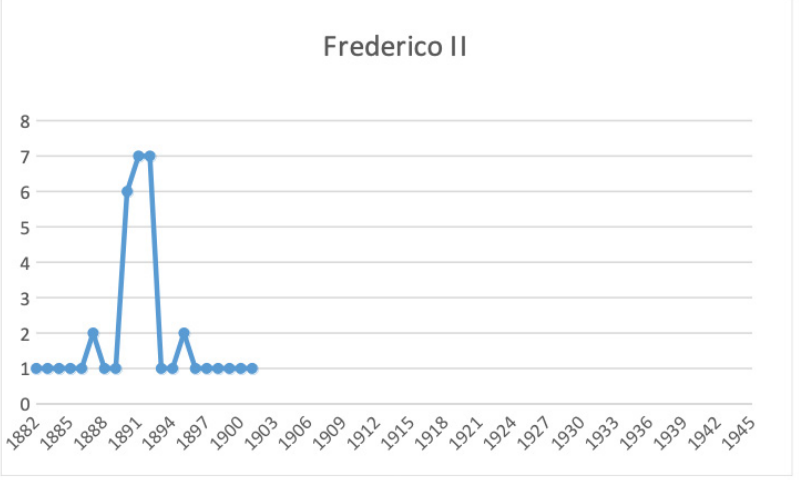
# ANEXOS C



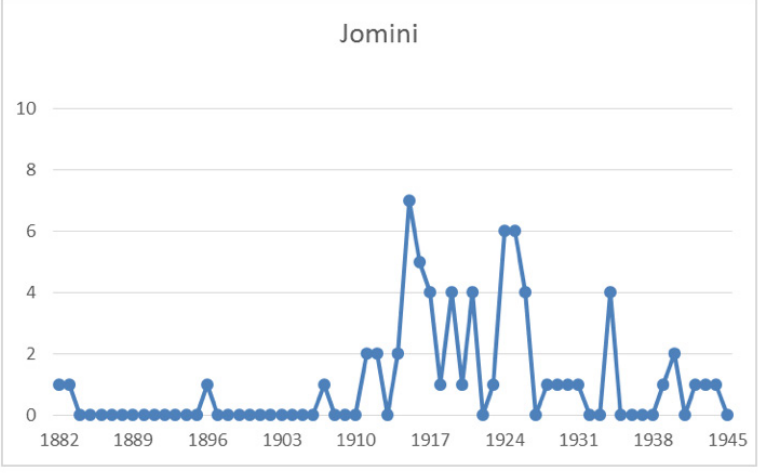

# ANEXOS D



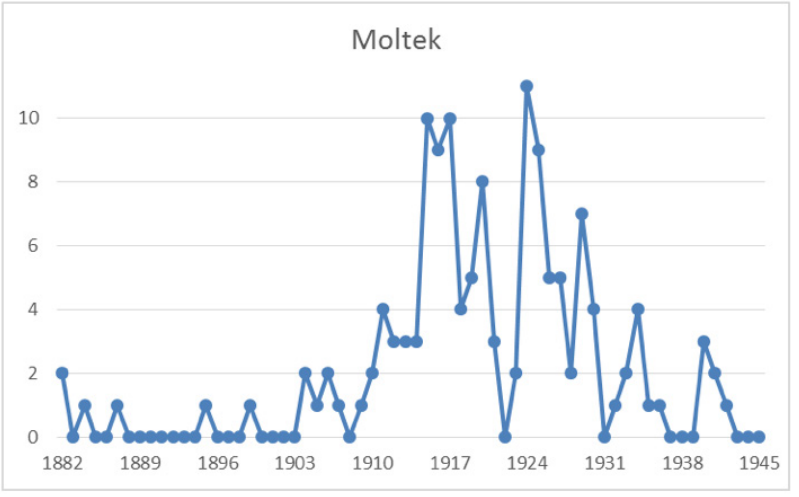
## ANEXOS E



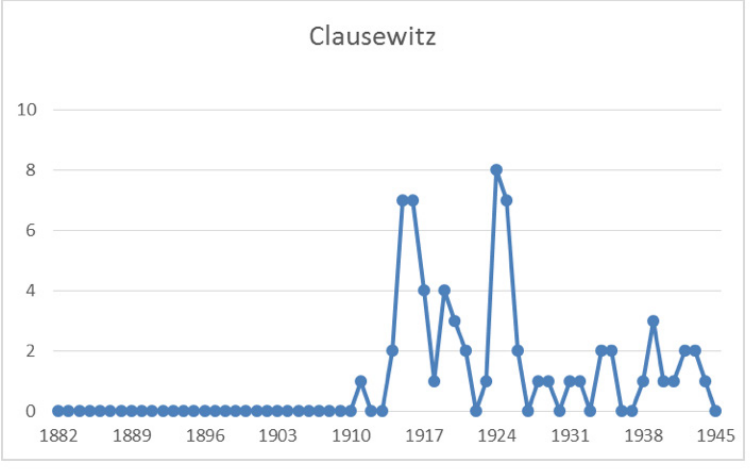

## ANEXOS F



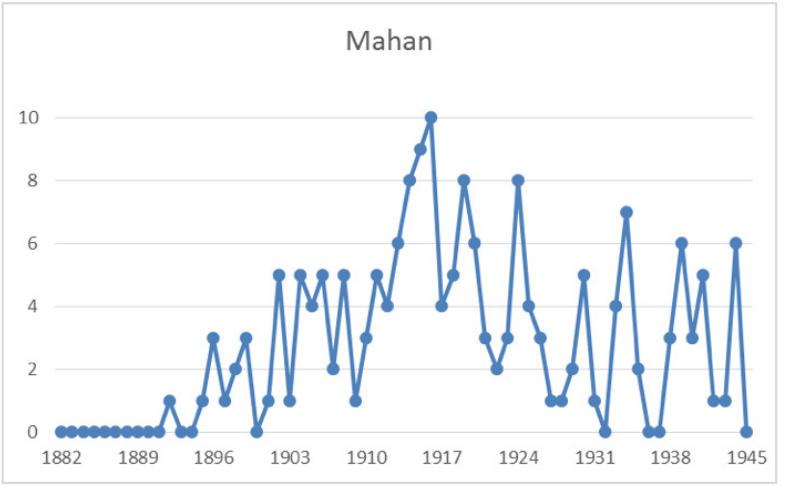
## ANEXOS G



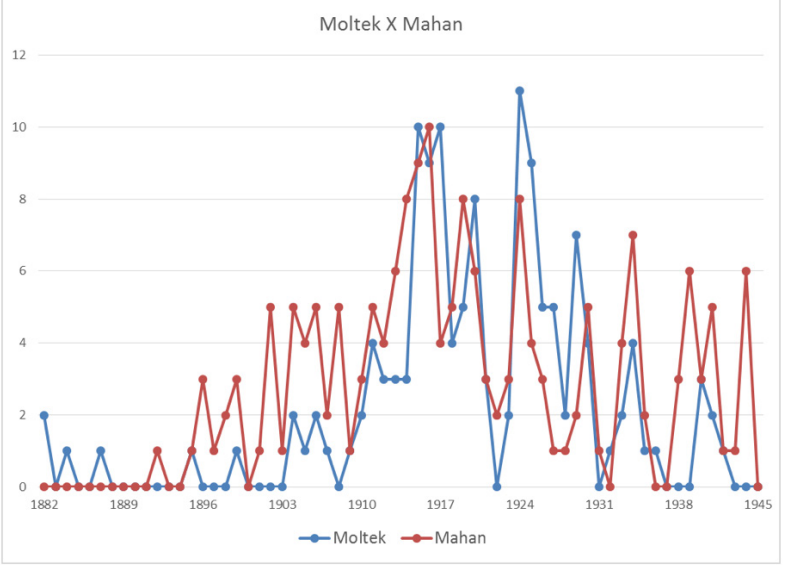

## ANEXOS H



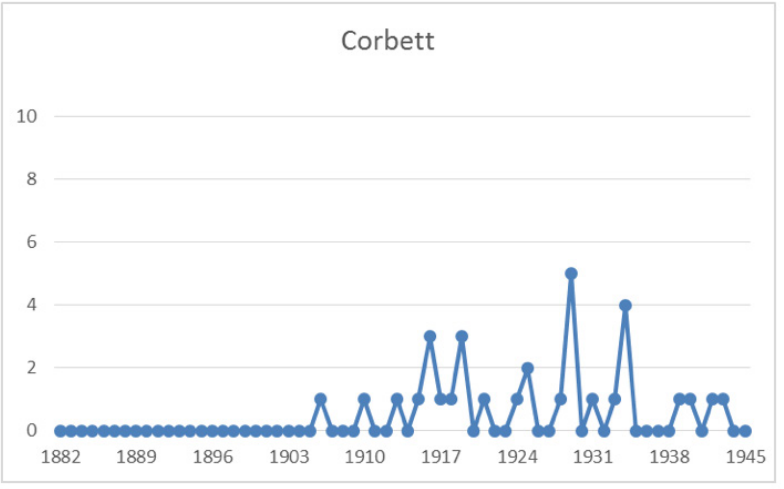
## ANEXO I



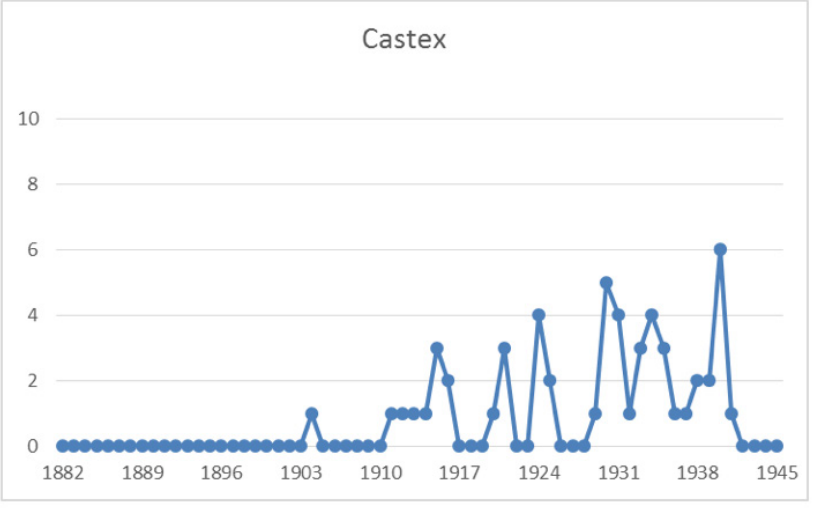

## ANEXO J



## ANEXO K




## ANEXO L



# GESTÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL NO ÂMBITO DA DEFESA NACIONAL:

## PROPOSIÇÃO FLUXOGRAMÁTICA DE NORMAS PROTOCOLARES PARA A OTIMIZAÇÃO DOS REGISTROS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL PELA MARINHA DO BRASIL

*Nathalia Vasconcellos de Souza*

## RESUMO

O presente trabalho, com perspectiva normativa, tem como objeto principal o estabelecimento de normas protocolares para a promoção da proteção e gestão da propriedade intelectual no âmbito da Defesa Nacional, de modo a se poder propiciar uma otimização dos registros realizados pela Marinha do Brasil. O primordial objetivo visado, o produto, foi a elaboração de uma minuta de documento normativo com a sugestão de um grupo de normas de conduta para esclarecimento em geral sobre como deve se dar a realização de registros de propriedade intelectual no âmbito da Marinha do Brasil. Algumas das referências técnico-teóricas de apoio do estudo foram a análise do "caso MAGE Defensor"; do fato do número de registros de propriedade intelectual de cada país ser utilizado como alguns dos indicadores do índice de medição global de inovação publicado anualmente e da listagem publicada pelo INPI, que contém o *ranking* de empresas que figuram como os maiores registradores do Brasil, na qual não há a presença das empresas consideradas oficialmente como empresas de defesa, inclusive as estratégicas. Entre os procedimentos metodológicos, há as análises documental e bibliográfica, considerando-se que a pesquisa possuiu natureza exploratória, razão pela qual pôde ser caracterizada como um estudo qualitativo. Em suma, tem-se, como uma das principais considerações finais do trabalho, que, ante a garantia legal de manutenção de sigilo propiciada pelo artigo 75 da Lei de Propriedade Industrial para pedidos de registros de interesse à defesa nacional, é inegável que se deve considerar que, exceto se a manutenção do segredo for estrategicamente mais vantajosa e se der por questões de segurança nacional, todos os inventos que forem transferidos para a fabricação pelas Empresas de Defesa e as Empresas Estratégicas de Defesa, a Base Industrial de Defesa, devem ser levados a registro mediante a aplicação dos protocolos contidos no documento proposto no presente estudo.

**Palavras-chave:** Gestão da Propriedade Intelectual. Defesa Nacional. Marinha do Brasil.

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Institutos Jurídicos Brasileiros de Propriedade Intelectual 583
Figura 2 - Histórico Legal da Propriedade Intelectual Brasileira 586
Figura 3 - Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Patente 608
Figura 4 - Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Desenho Industrial 610
Figura 5 - Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Marca 612
Figura 6 - Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de *Software* 614
Figura 7 - Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Topografia de Circuitos Integrados 615

# LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID - Base Industrial de Defesa
BADEPI - Base de Dados Estatísticos sobre Propriedade Industrial
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDI - Cessão de Desenho Industrial
CM - Cessão de Marca
CMG - Capitão de Mar e Guerra
CP - Cessão de Patente
CRFB - Constituição da República Federativa do Brasil
CT&I - Ciência, Tecnologia e Inovação
CTCI - Cessão de Topografia de Circuito Integrado
CTecCFN - Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais
CTT - Contratos de Transferência de Tecnologia
CUP - Convenção da União de Paris
CVRD - Companhia Vale do Rio Doce
DE - Diretoria Especializada
DGDNTM - Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha
DGPI - Diretoria Geral da Propriedade Industrial
DN - Defesa Nacional
DPI - Direito de Propriedade Intelectual
ED - Empresas de Defesa
EDI - Exploração de Desenho Industrial
EED - Empresas Estratégicas de Defesa
EGN - Escola de Guerra Naval
EMA - Estado-Maior da Armada
END - Estratégia Nacional de Defesa
EP - Licença para Exploração de Patentes
FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos
Fiocruz - Fundação Oswaldo Cruz
FRA - Franquia
FT - Fornecimento de Tecnologia
GII - *Global Innovation Index* ou Índice Global de Inovação
ICT - Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação
INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial
IPqM - Instituto de Pesquisas da Marinha
ISO - *International Organization for Standardization* ou Organização Internacional de Normalização
LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional
LFM - Laboratório Farmacêutico da Marinha

LPI - Lei de Propriedade Industrial
LTCI - Licença de Topografia de Circuito Integrado
MAGE - Medida de Apoio à Guerra Eletrônica
MB - Marinha do Brasil
MD - Ministério da Defesa
MU - Modelo de Utilidade
NMT - Nível de Maturidade Tecnológica
NIP - Número Interno Pessoal
NITs - Núcleos de Inovação Tecnológica
OM - Organização Militar
OMC - Organização Mundial do Comércio
OMOT - Organização Militar Orientadora Técnica
OMPI - Organização Mundial da Propriedade Intelectual
ONU - Organização das Nações Unidas
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
PComTIC - Defesa Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa
PED - Produto Estratégico de Defesa
PI - Patente de Invenção
PMB - Publicação da Marinha do Brasil
PN - Portaria Normativa
PND - Política Nacional de Defesa
POBPRODE - Política Nacional de Obtenção de Produtos de Defesa
PPGEM - Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos
PPPI - Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual
PRODE - Produtos de Defesa
SAT - Serviços de Assistência Técnica e Científica
SD - Sistemas de Defesa
Sebrae - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SecCTM - Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação da Marinha
SISMICAT - Sistema Militar de Catalogação das Forças Armadas
TRIPs - *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* ou Acordo sobre Aspectos Relacionados ao Comércio de Direitos de Propriedade Intelectual
TT - Transferência de Tecnologia
UM - Licença de Uso de Marca
Unicamp - Universidade Estadual de Campinas

# INTRODUÇÃO

O Brasil não possui em seu ordenamento jurídico uma Lei de Inovação específica para a área de Defesa. A Lei Geral de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) em vigor é a Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, cujo texto foi recentemente atualizado pela edição do Novo Marco Legal de CT&I (Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016) sem ter sido feita alusão a nenhuma atividade relacionada com as Forças Armadas.

A específica Política de Ciência, Tecnologia & Inovação para a Defesa Nacional em vigor, a Portaria Normativa (PN) n. 1317/2004 do Ministério da Defesa (MD), não está atualizada. Além disso, na Política de Compensação Tecnológica ("OFFSET"[1]) do MD de 2002, a PN n. 764/2002 – uma norma também infralegal[2] –, nada foi tratado sobre proteção da propriedade intelectual (segredo industrial, registro de patentes) para os contratos de transferência de tecnologia de defesa celebrados nessa modalidade.

O texto da PN n. 764/2002 foi revogado no final do ano de 2018 pelo artigo 25, I, da Portaria Normativa do Ministério da Defesa n. 61, de 22 de outubro de 2018. Contudo, essa PN n. 61/2018 do MD, que estabelece a nova Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial voltada para a Defesa, menciona a expressão "propriedade intelectual" em seu texto apenas pontual e precisamente em quatro momentos e assim o fez somente para definir no seu artigo 3º o que são as medidas de compensação tecnológica, sem uma abordagem direta do tema da gestão da propriedade intelectual durante a elaboração de tais contratos de compensação.

Recentemente também foi publicada a Portaria Normativa n. 15/2018 do Ministério da Defesa, que aprovou a Política Nacional de Obtenção de Produtos de Defesa (POBPRODE) para a administração central do MD e para as Forças Armadas. Até mesmo no seu texto não há sequer um artigo dedicado à gestão da propriedade intelectual nas contratações para transferência de tecnologia de defesa.

Contudo, existe a Lei n. 12.598, de 21 de março de 2012, que estabeleceu as normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, além de dispor sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. Ela possui como norma regulamentadora o Decreto n. 7.970, de 28 de março de 2013.

---

1 "medidas de compensação tecnológica, industrial e comercial - qualquer prática compensatória estabelecida como condição para o fortalecimento da produção de bens, do desenvolvimento tecnológico ou da prestação de serviços, com a intenção de gerar benefícios de natureza tecnológica, industrial e comercial", nos termos do art. 3º, XI, da Portaria Normativa do Ministério da Defesa n. 61, de 22 de outubro de 2018, que estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa).

2 Norma infralegal é aquela de teor hierarquicamente inferior às leis editadas por meio de regular procedimento legiferante.

Essa lei, no seu artigo 3º, parágrafo 2º, inciso II, determina que, nas compras e contratações de produtos de defesa (PRODE)[3] ou sistemas de defesa (SD), os contratos referentes a produto estratégico de defesa (PED) ou a sistema de defesa conterão cláusulas relativas à transferência de direitos de propriedade intelectual. Já o seu decreto regulamentador, no inciso IV do seu artigo 9º, dispõe que as empresas de defesa (ED) e as empresas estratégicas de defesa (EED), quando participarem de licitações, deverão apresentar garantias para que, no caso de descontinuidade da produção de um PED ou na ocorrência do encerramento da pessoa jurídica relacionada à área estratégica de defesa, sem sucessor equivalente que garanta a sua perenidade, seja assegurada a continuidade das capacitações tecnológica e produtiva no país, tais como a transferência da propriedade intelectual (BRASIL, 2013).

O Brasil, no que concerne ao regramento jurídico geral do tema, intentou evitar com a edição das referidas normas nos anos de 2012 e 2013 episódios como o ocorrido no desenvolvimento do equipamento de Medida de Apoio à Guerra Eletrônica – MAGE Defensor[4]. O Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM) criou esse, na época, novo sistema MAGE Defensor e o entregou à empresa Omnisys, até então brasileira, para fabricá-lo, porém perdeu a propriedade sobre a tecnologia que desenvolveu quando a empresa francesa Thales comprou a Omnisys e, com isso, adquiriu o MAGE Defensor sem pagar *royalties*[5] ao IPqM por inexistir na legislação do período norma que impedisse tal negociação.

Não obstante, a regulamentação infralegal do tema, inclusive para sua implementação, ainda não está consolidada no atual cenário das forças armadas no Brasil, como exposto. Portanto, faz-se mister rematar que uma proposta de regulamentação infralegal de aspectos deficitários no

---

[3] De acordo com a aludida Lei de fomento à Base Industrial de Defesa, "*Produto de Defesa - PRODE - todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo"; "Sistema de Defesa - SD - conjunto inter-relacionado ou interativo de Prode que atenda a uma finalidade específica"; "Produto Estratégico de Defesa - PED - todo Prode que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional"; "Empresa Estratégica de Defesa - EED - toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo" de condições legais previamente estabelecidas e, de acordo com os termos do Decreto nº 7.970, de 29 de março de 2013, "Considera-se ED, para os fins do disposto no caput e neste Decreto, a pessoa jurídica cadastrada em conformidade com as normas do SISMICAT, que produza ou integre a cadeia produtiva de PRODE*".

[4] Relatos extraídos da apresentação proferida pelo Diretor do IPqM, CMG (EN) José Vicente CALVANO, durante visita técnica ao Instituto realizada no dia 22 de maio de 2018.

[5] "Royalties - Royalty é uma palavra de origem inglesa que se refere a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização." Fonte: http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/inforoyalties_.htm

disciplinamento da gestão da propriedade intelectual na Marinha do Brasil (MB), para as contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa, é necessária e patente.

O estudo possui como tema geral a gestão da propriedade intelectual pela Marinha do Brasil, em suas normas infralegais, para as contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa como estratégia de ciência, tecnologia e inovação no âmbito da defesa nacional. Foram tecidas considerações sobre uma proposta de atualização do documento da Secretaria de Ciência Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM), sugerindo-se a edição de um novo texto com a inclusão de fluxogramas esquemáticos, de modo a fomentar o melhor entendimento e compreensão do tema propriedade intelectual por quem não seja *expert* no assunto e, posteriormente, quando e se houver a edição de tais normas protocolares (um regramento interno para a MB), servirá o documento proposto como material de suporte para eventuais consulentes.

A delimitação do tema da pesquisa científica incluiu o recorte sobre o emprego de institutos jurídicos previstos no direito de propriedade intelectual nas contratações públicas celebradas no âmbito da Defesa Nacional (DN) e, em especial, para a MB, para transferência de tecnologia de defesa. Foi explorada com o estudo a possibilidade de se consolidar, em uma sugestão de documento interno/infralegal, os regramentos contidos nos dispositivos legais e infralegais existentes, tais como a Lei n. 12.598/2012 e o Decreto n. 7.970/2013, elegendo-se normas e condutas básicas a serem adotadas durante, inclusive, a elaboração de contratos para transferência de tecnologia de defesa pela Marinha do Brasil.

Uma das vias de obtenção do poder é o conhecimento e é da dinâmica evolutiva da CT&I que se pode extrair a valorização progressiva do conhecimento científico para a manutenção do poder estrutural necessário a um país, do ponto de vista tecnológico, no cenário estratégico mundial. Ante a premente institucionalização das relações entre política e CT&I, que se tornou objeto de políticas de Estado em várias partes do mundo ao longo do tempo, o conceito de forças armadas hábeis e estrategicamente autônomas impregna-se da necessidade de desenvolvimento do país nos ambientes científico e tecnológico da Defesa.

Além disso, certo é que a transferência de tecnologia de defesa que se pode intitular "ativa", aquela em que o Brasil é o Estado que vai transferi-la a outro, serve para o desenvolvimento do país em si. Para tanto, o Estado brasileiro deve possuir um forte sistema de proteção à propriedade intelectual para, assim, incentivar a pesquisa e desenvolvimento (P&D) e a produção de conhecimentos derivados de CT&I na área de defesa.

O trabalho propõe que as operações para transferência de tecnologia de defesa ocorram de forma juridicamente segura, evitando-se episódios como o do MAGE Defensor. Isso se daria mediante a implementação dos dispositivos sobre o tema contidos principalmente na Lei n. 12.598/2012 e no Decreto n. 7.970/2013.

Pretende-se, outrossim, analisar as normas infralegais relacionadas à propriedade intelectual vigentes no âmbito da Defesa e, particularmente, as existentes no bojo da Marinha do Brasil. Entre elas há a Portaria Normativa n. 1317/2004 (Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa), a Portaria n. 79/Estado-Maior da Armada (EMA), de 27 de abril de 2011 (Diretrizes de Propriedade Intelectual da Marinha do Brasil), o documento SecCTM-401 (Normas para a Proteção da Propriedade Intelectual na MB) e a Portaria n. 99/2019 (Diretrizes de Inovação da Marinha).

Como exposto, inexiste no país uma Lei de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional que trate especificamente da propriedade intelectual nas contratações públicas de produtos e sistemas de defesa. Disso extrai-se que a pesquisa científica se mostra de grande relevância ao propor a consolidação de normas e condutas básicas a serem adotadas durante a elaboração de contratos para transferência de tecnologia de defesa pela Marinha do Brasil.

Ademais, no atual cenário das forças armadas no Brasil, os dispositivos para a regulamentação infralegal do tema – de extrema importância para a implementação efetiva da Lei n. 12.598/2012 e do Decreto n. 7.970/2013 que determinam que a propriedade intelectual seja protegida em tais contratações – ainda não foram aglutinados em um único documento, estudo. Como a lei e o decreto apenas direcionam para a necessidade de gestão da propriedade intelectual nesses casos, não constar nem na Política de *Offset* do Ministério da Defesa e nem na Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional o regramento sobre como vai ser efetivada essa proteção (o "como fazer" para se efetuar pedidos de registro, por exemplo) equivale ao esvaziamento das aludidas normas jurídicas.

Outro aspecto que pode ser colocado como uma justificativa de relevância da pesquisa seria o fato de que a adequada gestão da propriedade intelectual, inclusive nas contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa, pode gerar receita. Exemplificativamente, poder-se-á defender o ganho de *royalties* pela Marinha do Brasil advindos do registro de projetos criados e desenvolvidos pelo IPqM, como um meio de obter ganhos importantes para o país e fomentar sistemicamente o aumento dos investimentos em P&D e CT&I na área de defesa, tendo-se em mira que tal retorno econômico poderia ser obtido.

Da inovação contemplada nos documentos estratégicos da Defesa como o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), há, entre os objetivos nacionais de defesa, a promoção da autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa e, entre as estratégias de defesa, o fortalecimento da área de ciência e tecnologia de defesa. A proposta deste estudo coopera para, então, que as Forças Armadas, e em especial a MB, sejam tecnologicamente autóctones, para que haja a tropicalização do desenvolvimento de novas tecnologias, a monetização das tecnologias não sigilosas trans-

feridas para a Base Industrial de Defesa (BID), ED e EED, mediante a possibilidade de recebimento de *royalties*, algo considerável principalmente diante de um cenário político de crise econômica e reforço da austeridade na repartição de recursos públicos.

Portanto, reafirma-se que uma proposta de consolidação das normas e condutas básicas a serem adotadas durante a elaboração de contratos para transferência de tecnologia de defesa pela MB, suprindo eventuais aspectos deficitários na regulamentação infralegal quanto ao disciplinamento da gestão da propriedade intelectual em tais contratações públicas, é necessária e patente. Relembra-se, portanto, que a Lei n. 12.598/2012 e o Decreto n. 7.970/2013 apenas apontam para a necessidade dessa gestão, embora a existência de um regramento sobre como se deve efetivar essa proteção (o "como fazer" para se efetuar pedidos de registro, por exemplo) pudesse ser mais efetivo para a implementação dessas normas legais.

O objetivo geral da pesquisa é propor, como uma estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação, a consolidação, em uma sugestão de documento interno/infralegal, de normas e condutas básicas voltadas para a gestão da propriedade intelectual na MB, inclusive durante as contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa, a fim de analisar e suprir eventuais omissões na regulamentação infralegal do tema identificadas no decorrer do estudo.

Ressalte-se que os objetivos específicos da pesquisa, subjacentes ao objetivo geral, foram inseridos no recorte estabelecido na delimitação do tema. Apontados em rol não exaustivo, seriam eles (1º) consolidar os dispositivos contidos na legislação sobre o tema, mais especificamente na Lei n. 12.598/2012 e no Decreto n. 7.970/2013 e (2º) identificar os principais aspectos legais deficitários vislumbrados na legislação nacional e infralegal sobre a gestão da propriedade intelectual pela MB na elaboração de pedidos de registro de propriedade intelectual e nas contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa.

Outro objetivo específico da pesquisa foi (3º) eleger normas, cláusulas e condutas básicas para a elaboração dos contratos de transferência de tecnologia (CTT) de defesa, incluindo-as, se pertinente, em uma proposta de documento normativo infralegal da MB sobre contratos administrativos de transferência nacional ativa de tecnologia de Defesa na forma de uma minuta padrão em seu conteúdo. Por último, (4º) sugerir a redação de texto normativo (documento infralegal), para a atualização e alteração necessárias ao documento SecCTM-401 de normas de gestão e proteção da propriedade intelectual, inclusive em contratos de transferência de tecnologia celebrados pela MB.

O problema objeto da pesquisa assumiu a forma contida no questionamento sobre o que pode ser feito para a implementação das regras contidas na Lei n. 12.598/2012 e no Decreto n. 7.970/2013 que dispõem sobre a proteção da propriedade intelectual nos CTT de defesa, uma vez

que inexiste no âmbito da MB um regramento sobre como se deve efetivar essa proteção (o "como fazer") para a gestão da propriedade intelectual pela MB nesses tipos de contratações. A abordagem metodológica empregada para a realização da pesquisa científica não incluiu o estabelecimento de hipóteses e/ou variáveis para formulação da proposta temática do estudo.

Partiu-se do pressuposto de que inexiste no âmbito da Marinha do Brasil um regramento consolidado sobre como se deve efetivar (o "como fazer") a gestão e a proteção da propriedade intelectual antes e durante a elaboração de pedidos de registro junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e durante as contratações públicas celebradas para transferência ativa nacional de tecnologia de defesa. Essa lacuna normativa infralegal pode ter contribuído para a ocorrência de episódios como o caso anteriormente narrado que envolveu o IPqM, a Omnisys, a Thales e o sistema MAGE Defensor.

O embasamento teórico proposto para a fundamentação teórica da pesquisa e, outrossim, a definição dos conceitos empregados relacionados ao direito de propriedade intelectual foi feito mediante estudo de manuais jurídicos presentes na seara doutrinária. O jurista já falecido Denis Borges Barbosa[6] é o autor de grande quantidade de livros e artigos sobre propriedade intelectual e contratos de transferência de tecnologia, razão por que sua obra ímpar "Contratos em Propriedade Intelectual", além de outras, foi uma importante obra para a consolidação de conceitos e regras pertinentes à compreensão desse ramo do direito.

Por fim, o derradeiro autor que se estudou foi Juliano Scherner Rossi, que possui várias publicações sobre transferência de tecnologia de defesa[7]. Seu livro "Compensações Tecnológicas: Segredo Empresarial e Transferência Internacional de Tecnologia de Defesa" foi uma referência importante desta pesquisa, em virtude dos temas de que trata.

---

6 "Professor Permanente no programa de Mestrado Profissional e doutorado acadêmico em Propriedade intelectual do INPI e no Programa de Mestrado e Doutorado (PPED) [...] experiência de 45 anos na área de Direito, com ênfase em Propriedade Intelectual, atuando principalmente nos seguintes temas: propriedade intelectual, direito tributário, capital estrangeiro, contratos de transferência de tecnologia e transferência de tecnologia." Fonte: http://lattes.cnpq.br/7922883899350072

7 "Possui graduação em Engenharia Mecânica e Direito e Mestrado em Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina (1997, 2003 e 2015, respectivamente) e especialização em Direito Público, pela Universidade de Brasília (2010). É atualmente Procurador Federal e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público, Direito Previdenciário, Propriedade Intelectual, Direito da Inovação e Direito Internacional Público, e na área de Engenharia Mecânica, com ênfase em Processos de Fabricação e Metrologia. Atualmente pesquisa o Direito da Inovação e da Propriedade Intelectual, com ênfase na transferência de tecnologia militar."
Fonte: http://lattes.cnpq.br/1193233156171133

Além do emprego de método específico das Ciências Sociais, a pesquisa foi exploratória, podendo ser caracterizada como um estudo qualitativo. O método de abordagem utilizado foi o método monográfico, com o fito de "*examinar o tema escolhido, observando todos os fatores que o influenciaram e analisando-o em todos os seus aspectos*" (MARCONI; LAKATOS, 2013, p.108) para a consecução do objetivo proposto.

Outro aspecto importante a ser destacado sobre o trabalho, a portaria normativa n. 17, de 28 de dezembro de 2009, do Ministério da Educação foi editada com o objetivo de regulamentar o mestrado profissional no âmbito da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Depreende-se desse regramento que o Programa de Pós- Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN) está apto a receber o depósito de diferentes trabalhos para a conclusão da pós-graduação, diversos do formato clássico dissertativo, de acordo com a natureza e a finalidade do curso.

Sendo assim, frise-se que o formato deste trabalho foi não de um texto dissertativo, mas sim de um regramento sobre como deve ser efetivada (o "como fazer") a gestão da propriedade intelectual pela MB antes e durante a elaboração de pedidos de registro junto ao INPI e durante as contratações para transferência de tecnologia de defesa, podendo conter a sugestão para tal documento, inclusive, uma minuta padrão para as cláusulas de proteção da propriedade intelectual em tais contratações públicas. Foram abordadas, igualmente, orientações para a celebração dos aludidos contratos, de acordo com as descobertas que surgiram durante a execução do estudo.

Constituíram etapas mais concretas da investigação, entre outras, o exame das principais fontes legais utilizadas na pesquisa científica, além da catalogação e estudo estrutural de institutos jurídicos pertinentes à gestão da propriedade intelectual na elaboração de pedidos de registro junto ao INPI e nas contratações públicas para transferência de tecnologia de defesa. A atividade investigativa foi executada conforme o levantamento da bibliografia feito por meio de consultas a bases eletrônicas de armazenamento de estudos científicos, como os Portal de Periódicos da CAPES, Google Acadêmico, Academia.edu, Scielo.

Por fim, considerando as referências definidas, foram buscadas as fontes primárias dos dados, sempre que possível, sem o descarte de fontes secundárias robustas e reconhecidas. Grande parte do trabalho dependeu essencialmente de uma revisão de conceitos de Direito da Propriedade Intelectual, bem como da análise dos documentos de alto nível da Defesa Nacional e documentos ostensivos das Forças Armadas e, em particular, da MB sobre a proteção da propriedade intelectual.

No que tange à parte prática da coleta de dados, aplicou-se a técnica da documentação indireta, mediante a realização de pesquisas documental e bibliográfica. Isso foi executado por meio da análise de obras jurídicas; revisão de literatura (artigos técnico-científicos); consulta a textos

legais e infralegais brasileiros e de outros Estados (“direito comparado”); pesquisa jurisprudencial (apreciação de decisões proferidas por tribunais nacionais, de outros países e cortes internacionais), além do exame documental e de referências bibliográficas existentes sobre o tema proposto.

Não se pode olvidar da informação de que o formato do trabalho, como exposto,não foi o de um texto dissertativo, mas sim de um regramento sobre como deve ser efetivada (o “como fazer”) a gestão da propriedade intelectual pela MB antes e durante a elaboração de pedidos de registro junto ao INPI e durante as contratações para transferência de tecnologia de defesa e com orientações para a celebração dos aludidos contratos. Esse regramento, uma sugestão de documento infralegal a ser editado pela MB, contém, inclusive, uma minuta padrão com cláusulas contratuais e fluxogramas esquemáticos para se compreender e promover a mencionada gestão da propriedade intelectual (GPI).

Reafirma-se que independentemente do formato adotado para o trabalho de conclusão do mestrado profissional, de acordo com a metodologia da pesquisa, os objetivos gerais e específicos foram atingidos. Isso ocorreu em virtude, principalmente, da elaboração dos referidos fluxogramas esquemáticos e da minuta de um regramento (documento infralegal) que trata sobre a gestão da propriedade intelectual nas contratações para transferência de tecnologia de defesa.

O trabalho foi dividido em introdução, um capítulo único dedicado ao estudo dos institutos jurídicos de propriedade industrial no direito brasileiro, incluindo o exame das normas infralegais existentes na MB, uma parte central (a sugestão de regramento/documento infralegal) e a conclusão. Essa divisão e seus respectivos conteúdos podem ser elencados da seguinte forma.

A introdução como um apanhado dos pontos relevantes para contextualização sobre a importância do tema e uma exposição de motivos fundamentais identificados para a sugestão de elaboração do regramento/documento infralegal pela MB e o capítulo único com um estudo evolutivo dos institutos jurídicos de propriedade industrial no direito brasileiro, incluindo o exame das normas infralegais existentes na MB sobre a matéria, e da institucionalização da propriedade intelectual como mecanismo de poder, além dos estudos sobre GPI e CTT aplicáveis à defesa. Já a parte central do trabalho contém a sugestão de uma minuta de regramento/documento infralegal sobre gestão da propriedade intelectual pela MB antes e durante a elaboração de pedidos de registro junto ao INPI e nos CTT de defesa a serem celebrados e a conclusão aborda as considerações finais tecidas sobre a investigação científica como um todo.

# 1. CAPÍTULO ÚNICO

## 1.1 Antecedentes Históricos dos Institutos Jurídicos de Propriedade Intelectual no Direito Brasileiro

O presente apanhado histórico tem por escopo realizar um estudo evolutivo dos institutos jurídicos de Propriedade Intelectual no direito brasileiro, incluindo o exame das normas infralegais existentes na Marinha do Brasil sobre a matéria. Intenta-se, igualmente, fazer uma breve análise sobre a institucionalização desse tipo de propriedade como mecanismo de poder.

Serão abordadas as diferenças conceituais e substanciais havidas entre os institutos do direito de propriedade intelectual e o ramo da propriedade industrial existentes no ordenamento jurídico brasileiro e o que se encontra juridicamente protegido no Brasil, por ora, com a aplicação da atual Lei de Propriedade Industrial, tombada como a Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. Para tanto, o conteúdo do capítulo será sumarizado para estudo dos seguintes temas: a diferença entre propriedade intelectual e propriedade industrial; a proteção jurídica contida na Lei de Propriedade Industrial; o histórico do uso das patentes no Brasil; o mecanismo de utilização do número de registros de patentes como medidor de inovação no país; uma análise de aspectos pontuais acerca da gestão da propriedade intelectual aplicáveis à Defesa Nacional e as modalidades contratuais para transferência de tecnologia.

Pretendeu-se atribuir ao capítulo a finalidade precípua de examinar como se deu e como se dá a gestão do uso da propriedade industrial no cenário brasileiro. Ademais, ambicionou-se analisar a evolução legislativa e, já verificado não ter havido alteração recente da lei investigada, expor os dispositivos existentes sobre a temática.

Por fim, a investigação perquiriu sobre a necessidade de elaboração de um regramento sobre como deve ser efetivada (o "como fazer") a gestão da propriedade intelectual na Marinha do Brasil, inclusive durante as contratações para transferência de tecnologia de defesa, estimulando-se, assim, um aumento do número de registros de propriedade industrial no cenário nacional no âmbito da Defesa. Isso porque esse número de registros solicitados ao e levados a cabo pelo INPI funciona como um índice medidor de inovação do país em vários "rankings" de progresso e desenvolvimento científico em diversas partes do mundo.

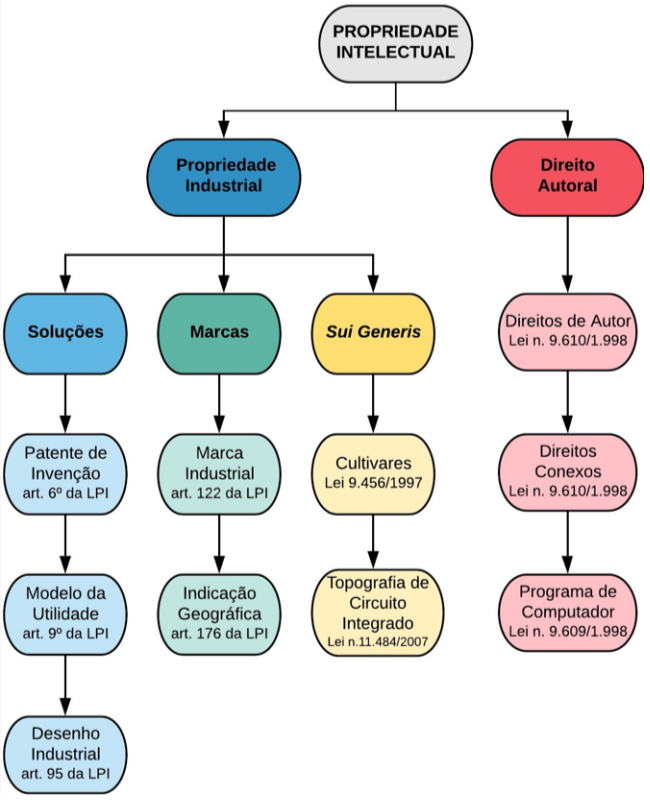
### 1.1.1 Diferença entre Propriedade Intelectual e Propriedade Industrial

Para melhor compreensão da distinção em comento, tem-se que propriedade intelectual é um nicho do Direito, um gênero, em que se en-

contram como espécies os direitos autorais e os direitos de propriedade industrial, na qual, por sua vez, incluem-se, por exemplo, os direitos patentários. Como se extrai do próprio nome, propriedade intelectual diz respeito à proteção que o ordenamento jurídico confere àquele que produza criações advindas do intelecto, recompensando a criação humana.

Esses dois tipos de direitos possuem dispositivos legais regulamentadores distintos. O direito do autor está incluso nos estudos do ramo do direito civil, mais especificamente na Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, que consolida a legislação sobre direitos autorais, enquanto, como adiante será mais bem explicitado, o sistema de propriedade industrial encontra-se inserido no campo do direito comercial/empresarial, possuindo a Lei n. 9.279/1996 como seu norte jurídico (Figura 1).

**Figura 1** – Institutos Jurídicos Brasileiros de Propriedade Intelectual




Fonte: Souza e Almeida, 2019.

### 1.1.2 Cronologia da Normatização Brasileira do Direito de Propriedade Industrial

Sem a pretensão de esgotar a análise de todos os documentos legais redigidos no país até o presente, passa-se agora ao exame histórico dos principais atos legais regulamentadores do exercício do direito de propriedade intelectual e industrial no território brasileiro.

O primeiro dispositivo a tratar da proteção da invenção no Brasil foi o Alvará de 28 de abril de 1809. Dispunha em seu item VI sobre a proteção que deveria ser dispensada os inventores de alguma nova máquina, razão por que gozavam do privilégio de exclusividade sobre o invento, além do direito pecuniário em seu favor pelo período de quatorze anos.

Igualmente, a Constituição Política do Império do Brasil, outorgada pelo Imperador D. Pedro I em 25.03.1824, disciplinou em seu artigo 179, que tratava sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, o direito de propriedade dos inventores sobre suas descobertas. Além disso, assegurou o exercício do direito de exclusividade do inventor sobre a sua criação, bem como sua remuneração em caso de uso do seu invento.

Para tanto, a Lei de 28 de agosto de 1830 foi editada com o objetivo de assegurar ao descobridor ou inventor a propriedade e o uso exclusivo de sua invenção. Essa lei foi posteriormente substituída pela Lei n. 3.129, de 14 de outubro de 1882, para regulamentação específica da concessão de patentes aos autores da então chamada invenção ou descoberta industrial.

Único país da América do Sul signatário, o Brasil celebrou juntamente com mais dez outros Estados a Convenção da União de Paris (CUP[8]), para proteção da propriedade industrial. Sua ratificação no direito interno brasileiro se deu por meio da edição do Decreto n. 9233, de 28 de junho de 1884, que foi atualizado primeiramente pelo Decreto n. 19.056, de 31 de dezembro de 1929 e, após isso, pelo Decreto n. 75. 572, de 8 de abril de 1975.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte em 24/02/1891, possuía em seu artigo 72, § 25, o "privilégio temporário" do direito de exclusividade do autor sobre os inventos industriais por ele criados. Além da proteção da propriedade industrial, inclusive pela previsão do § 27 sobre as "marcas de fábrica", os direitos autorais sobre obras literárias e artísticas também foram assegurados no § 26 do mesmo artigo.

O Decreto n. 16.264, de 19 de dezembro de 1923, foi o responsável pela criação da Diretoria Geral da Propriedade Industrial (DGPI), que, de acordo com suas responsabilidades, atribuições, composição e quadro funcional, pode ser considerada um órgão embrionário do que atualmen-

[8] Convenção assinada em Paris no dia 20 de março de 1883 pelo Brasil e outros Estados, que se constituíram como uma União para a proteção da propriedade industrial (BRASIL, 1884).

te vem a ser o INPI. Destaca-se o artigo 3º do referido decreto, que traz a gênese da figura jurídica ainda existente chamada modelo de utilidade.

A edição do Decreto n. 19.667, de 4 de fevereiro de 1931, culminou na extinção da mencionada Diretoria Geral da Propriedade Industrial, nos termos do artigo 9º do comando decretal, e o artigo 7º do mesmo decreto determinou que o pessoal da DGPI fosse encaminhado para o desempenho de suas funções dentro da estrutura do Departamento Nacional da Indústria. Cerca de dois anos após, o Decreto n. 22.989, de 26 de Julho de 1933, aprovou o regulamento do Departamento Nacional da Propriedade Industrial.

O primeiro Código da Propriedade Industrial foi criado por meio da edição do Decreto-Lei n. 7.903, de 27 de agosto de 1945. Editado em razão do novo governo, o posterior Decreto-Lei n. 254, de 28 de fevereiro de 1967, instituiu outro Código da Propriedade Industrial. Não obstante, em virtude dos questionamentos levantados acerca da revisão promovida em 67, o Decreto-Lei n 1.005, de 21 de outubro de 1969, veicula outro novo Código da Propriedade Industrial.

Por força da Lei n. 5.648, de 11 de dezembro de 1970, não mais existe o Departamento Nacional da Propriedade Industrial, que dá lugar ao INPI, existente até o momento. No ano seguinte, a Lei n. 5.772, de 21 de dezembro de 1971, instituiu um novo e último Código da Propriedade Industrial, atualmente revogado pela Lei n. 9.279/1996 que está em vigor.

Com o propósito de, entre outros, estabelecer relações de cooperação entre a Organização Mundial do Comércio (OMC) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), firma-se o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio, chamado Acordo "*Agreementon Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*" (TRIPs). O Estado brasileiro, um dos seus signatários, edita, portanto, o Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994, inserindo-o no direito interno[9].

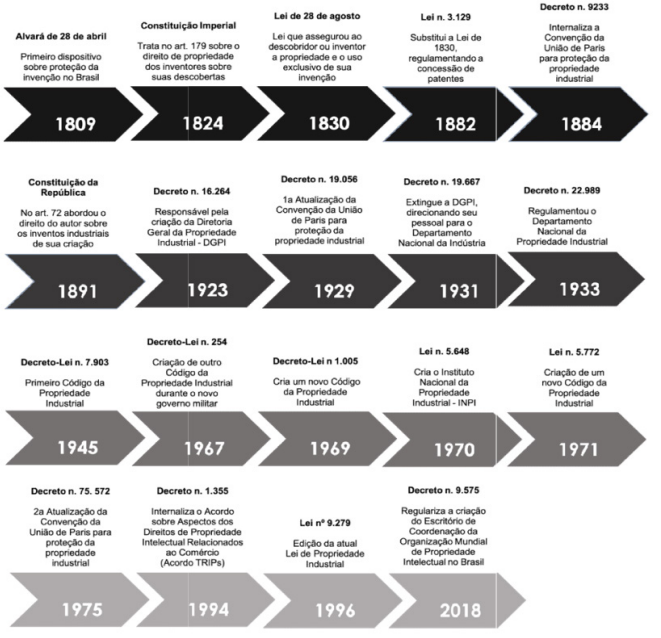
---

[9] O procedimento para inserção válida de um tratado, de uma norma internacional, no direito interno brasileiro deve observar basicamente **quatro etapas.** A primeira é sua celebração mediante **assinatura pelo Presidente da República** (art. 84, VIII, CRFB/88) e a segunda é sua **aprovação pelo Congresso Nacional** (art. 49, I, CRFB/88). Após isso, deve ocorre a **ratificação** do tratado (art. 2º, 1, b, da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados / Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009) pelo Presidente da República e a **publicação** do texto por Decreto (art. 84, IV, CRFB/88), permitindo que o tratado seja incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro como lei, o que torna obrigatório o seu cumprimento em todo o território nacional.
Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
"Art. 84. **Compete** privativamente ao **Presidente da República**:
IV - sancionar, promulgar e fazer **publicar as leis**, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; [...]
VIII - **celebrar tratados**, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;"
"Art. 49. É da **competência** exclusiva do **Congresso Nacional**:

O Brasil ratificou o Acordo TRIPs e nele estavam contidas novas demandas de proteção à propriedade intelectual que não estavam contempladas no código anterior. Com o fito de suprir tal lacuna, editou-se a atual Lei de Propriedade Industrial – que adiante será mais detidamente explorada –, a Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, responsável por regular direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

Derradeiramente, foi editado o Decreto n. 9.575, de 22 de novembro de 2018. Por meio dele, promulgou-se o texto do Acordo Internacional firmado pelo Brasil com a OMPI para a criação de um Escritório de Coordenação da Organização Mundial de Propriedade Intelectual no Brasil, já aberto no país desde o ano de 2009, ano em que o referido acordo foi assinado (Figura 2).

**Figura 2** - Histórico Legal da Propriedade Intelectual Brasileira




Fonte: Elaborado pela autora (2018).

I - **resolver definitivamente sobre tratados**, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;"

Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969

"Artigo 2 Expressões Empregadas

1. Para os fins da presente Convenção: [...]

b)"**ratificação**", "aceitação", "aprovação" e "adesão" significam, conforme o caso, o ato internacional assim denominado pelo qual um Estado estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado;"

### 1.1.3 Situação do Uso Patentário Recente no Brasil

O estudo sobre o panorama histórico acerca do emprego das patentes no Brasil envolve uma pesquisa sobre os principais atores envolvidos no sistema de propriedade industrial brasileiro. Posto isso, adiante serão feitas breves explanações sobre o INPI, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e os principais depositantes de patentes no cenário brasileiro até o ano de 2006 (BRASIL, 2008).

O INPI, como dito, foi criado pela Lei n. 5.648 em 11 de dezembro de 1970, mesmo ano de criação da OMPI, atualmente uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU). Em seu artigo 2º, a aludida lei dispôs que a finalidade precípua do Instituto seria a execução das normas que regulam a propriedade industrial no país, primordialmente a Lei n. 9.279/1996.

Sua estrutura regimental foi regulamentada via decreto sucessivas vezes. O INPI foi reestruturado pelo Decreto n. 5.147, de 21 de julho de 2004, que foi revogado em 2010 pelo Decreto n. 7.356, que por sua vez foi revogado pelo Decreto n. 8.686, de 2016, também revogado pelo Decreto n. 8.854, de 22 de setembro de 2016, que é o que está em vigor até então.

Essas constantes alterações legislativas denotam tentativas sucessivas, um esforço normativo, para que o INPI cumpra todas as suas atribuições a contento. Assim, busca-se fomentar o desenvolvimento industrial e tecnológico do país, uma vez que se trata a autarquia de um importante ator no cenário de gestão do exercício dos direitos de propriedade industrial no Brasil.

Criada por meio da edição do Decreto n. 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, a FINEP funciona como uma agência de inovação para fomento de estudos que conduzam a melhorias na Ciência, Tecnologia e Inovação do país. No artigo 1º de seu decreto criador, já consta a informação de que ela é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia, razão por que figura como um importante ator no incentivo ao uso dos mecanismos legais de proteção da inventividade humana.

Sua legislação regulamentadora via decreto já foi sucessivamente alterada. Sua criação, como exposto, deu-se mediante a edição do Decreto n. 61.056, de 24 de julho de 1967, que foi revogado em 1972 pelo Decreto n. 71.133, que por sua vez foi revogado pelo Decreto n. 75.472, de 1975, também revogado pelo Decreto n. 92.104, de 1985, cujo decreto revogador foi o Decreto n. 992, de 1993, cujo texto foi revogado pelo Decreto n. 1.808, de 7 de fevereiro de 1996, que está em vigor até então.

O Sebrae empreende junto a essas micro e pequenas empresas ações para estímulo à cultura de inovação e proteção de propriedade industrial no país. Exemplificativamente, menciona-se o caso de sucesso da empresa Betha Eletrônica Ltda que, com apenas 30 empregados em seu quadro de pessoal, já possuía nos anos 2000 quatro pedidos de modelos de utili-

dade e quatro de patente relacionados à sua atividade de equipamentos eletrônicos e estufas de secagem agrícola (BRASIL, 2008).

Outro grande ator no ramo da cultura à inovação por meio o uso dos mecanismos legais de proteção da propriedade intelectual durante o período de 1989 a 2007, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), em um total de 50 projetos envolvendo medicamentos, vacinas, bioinseticidas, equipamentos, kits de diagnóstico, possuía o número de 144 patentes desde pedidos de depósito até concessão no Brasil e no exterior. Outro aspecto de destaque são os contratos de transferência de tecnologia celebrados pela Fundação, nove para fornecimento de tecnologia e 29 contratos de licença de patente, além de 70 acordos e convênios de cooperação tecnológica (BRASIL, 2008).

A empresa multinacional Johnson & Johnson possui, no Brasil, um evento anual desde 2003 para premiação dos inventores que tiveram as patentes depositadas e concedidas como forma de estimular em sua cultura empresarial a inovação. Além de sua "Premiação de Patentes", possui como exemplo de produtos de sucesso que são patenteados Band-Aid – filme, Embalagens linha Johnson's Baby – Registro de Desenho Industrial, Fio Dental Reach Expansion Plus, Linha Roc, Sabonete Johnson's Baby Glicerinado da cabeça aos pés, Sempre Livre Adapt e Sundown Gold Óleo Gel (SANTOS *et al*., 2008).

A nacional Klabin, além de ser a maior produtora e exportadora de papéis do Brasil, é a maior empresa de reciclagem da América do Sul, possuindo 18 unidades no Brasil e Argentina. Sempre com o foco em empreender e garantir reserva de mercado com inovação, possui entre suas patentes produtos como porta copos de 2 e 4 copos para lanchonetes de "fastfood", caixas de transporte de frutas e legumes com separadores incorporados, paletes de papelão ondulado (BRASIL, 2008).

O primeiro pedido de patente da Petrobras, curiosamente, não se deu em virtude de P&D na área petrolífera ou energética, mas sobre um invento em 1955 da atualmente conhecida marmita térmica. Na década seguinte, patenteou o processo de extração do petróleo a partir do xisto (SANTOS *et al*., 2008).

Em meados de 1970, a Petrobras depositou patente para a proteção de técnica de bombeio de petróleo em terra firme (*onshore*), conhecida como "cavalo de pau"; outra patente para extração do petróleo a partir do xisto; quatro patentes para melhora nos equipamentos de extração; patente para desenvolvimento de catalisador com base em zeolíticas; patente de domínio de tecnologia de álcool, obtendo eteno a partir do etanol; patente de produção de álcool a partir de mandioca; patente de plataforma autoelevatória para extração de petróleo em águas rasas; patente de base em solo submarino para operações de perfuração de poços de petróleo. Foram 44 patentes depositadas no total durante esse período (BRASIL, 2008).

Na década de 1980 foram 211 patentes, não obstante se trate de um período historicamente lembrado como de recessão. Foram depositadas patentes para concepção de plataformas em águas rasas; duas para produtos responsáveis pelo correto nivelamento dos equipamentos instalados no leito submarino; uma com a expressão águas profundas pela primeira vez; uma para a manutenção da integridade física das estruturas de aço; três para a aplicação de fibra ótica no ambiente do petróleo; duas para a modernização da área do refino; oito patentes sobre catalisadores e depois mais três; uma patente para a proteção do conceito de gasolina de alta octanagem (BRASIL, 2008).

Na década de 1990 foram 354 patentes e nos anos 2000 foram 374 patentes, demonstrando o progressivo aumento promovido pelas atividades da estatal. Até o ano de 2006, por exemplo, essa estatal alcança o feito de 1000 (mil) patentes depositadas.

A Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) é uma autarquia do governo do estado de São Paulo, sendo considerada uma universidade de pesquisa com alto padrão de qualidade. Historicamente, até completar 4 décadas de existência em 2006, havia depositado mais de 400 patentes no Brasil.

Dois exemplos de parcerias de sucesso firmadas pela Universidade foram com a Usina de São Francisco e a Bunge Fertilizantes SA. Com a Usina, a Unicamp cooperou para o desenvolvimento de produtos inovadores e totalmente brasileiros, como a cera obtida a partir da casca da cana de açúcar, enquanto que, com a Bunge, foi desenvolvido um pigmento branco, comercialmente conhecido como BiPHOR, que possui como característica a possibilidade de substituição do dióxido de titânio, largamente utilizado na fabricação de tintas à base de água em todo o mundo, muito embora seu alto teor de toxidade.

A Usiminas é caracterizada por ser o maior complexo latino americano de siderurgia de aços planos que possui um "sistema de patentes" desde o início dos anos 70. Considerando-se tanto seus pedidos depositados quanto as patentes concedidas, possui em sua maioria patentes para os produtos e procedimentos siderúrgicos, além de ter tido 53 de suas patentes premiadas em diversos concursos – até os anos 2000 eram 614 pedidos de patentes e 389 cartas de patentes advindas do Sistema Usiminas para proteção da propriedade industrial.

Por último, mas não menos importante, há a Vale, outrora Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), inicialmente uma empresa estatal que foi privatizada, que é considerada umas das maiores companhias mineradoras do mundo. O seu primeiro pedido de patente foi em 1972, dois anos após a criação do INPI. Em 2005 possuía 373 pedidos de patentes depositados, frisando-se que a empresa sempre ocupou uma elevada posição no "ranking" brasileiro de propriedade industrial no seu ramo (SANTOS *et al*., 2008).

Foram destacados alguns dos principais atores, em um recorte temporal específico, que cooperaram para os avanços do país no aumento do número de registros e pedidos de registros ao INPI. Não obstante, compa-

rando-se o estudo completo desse Instituto – seu Relatório de Atividades 2018, os Indicadores de Propriedade Industrial 2018[10] e as tabelas com todos os dados desde o ano 2000 divulgados pelo INPI – com a relação geral de empresas credenciadas como ED e EED, não se verifica entre os nomes que lideram o "ranking" de maiores depositantes de patente nacionais centros e institutos de pesquisa pertencentes às forças armadas e, em particular, à Marinha do Brasil, ou mesmo empresas que pertençam à BID brasileira.

Parte-se, portanto, da premissa de que, no que tange à proteção da propriedade intelectual no âmbito da Defesa e, consequentemente, da MB, pode-se vislumbrar a existência de uma gestão insuficiente da propriedade industrial incidente nos inúmeros processos produtivos desenvolvidos pelas forças armadas ou mesmo pelas empresas da BID. Mais especificamente na MB, isso pode ocorrer em virtude da inexistência de um regramento, ainda que infralegal, sobre como deve ser efetivada essa gestão e proteção da propriedade industrial (o "como fazer") antes e durante a elaboração de pedidos de registro junto ao INPI e durante as contratações para transferência de tecnologia de defesa.

## 1.2 Proteção Jurídica contida na Lei de Propriedade Industrial

Nesta seção serão tecidos breves comentários acerca de alguns dos principais institutos jurídicos abordados no texto da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, comumente conhecida como a Lei de Propriedade Industrial (LPI). Como já esclarecido anteriormente, a referida lei vai tratar de direitos e obrigações relacionados a um ramo da propriedade intelectual, que é a propriedade industrial – que, na seara acadêmica, doutrinária, nos livros jurídicos, ou no texto legal, engloba o estudo de patentes de invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, marca, indicações geográficas, além do estudo sobre a repressão à concorrência desleal.

Fornecidos os necessários esclarecimentos, passa-se ao estudo da propriedade industrial da forma como foi abordada na lei. Isso será feito de modo a explicitar qual a proteção jurídica relacionada à criação humana, aos inventos, está contida na lei de propriedade industrial brasileira.

Uma **patente de invenção** (PI) é o instrumento jurídico mediante o qual se assegura ao autor de uma invenção a garantia do exercício do direito de propriedade sobre o invento. Regulamentada no artigo 6º da lei

[10] 'Elaborado a partir da "Base de Dados Estatísticos sobre Propriedade Industrial – BADEPI", o relatório "Indicadores de Propriedade Industrial" é resultado do projeto de sistematização e tratamento dos registros administrativos de depósitos e concessões de direitos de propriedade industrial.' Fonte: http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/estatisticas

em comento, possui como requisitos que a invenção detenha características específicas, como novidade, atividade inventiva e aplicação industrial (artigo 8º da Lei).

Além disso, a patente de invenção não pode ser utilizada sobre produtos advindos da modificação de propriedades físico-químicas que resultem na transformação do seu núcleo atômico, bem como não pode ser usada sobre todo ou parte dos seres vivos, exceto os microorganismos transgênicos, que assim o sejam por intervenção humana direta em sua composição genética, com característica normalmente não alcançável pela espécie em condições naturais, e que não sejam mera descoberta. Observe-se que, segundo o texto legal, também não é possível patentear o que for contrário à moral, aos bons costumes e à segurança, à ordem e à saúde públicas, de acordo com o contido no artigo 18 da Lei (BRASIL, 1996).

A figura jurídica do **modelo de utilidade** (MU) se configura mediante um ato inventivo que propicie uma nova forma ou disposição suscetível de aplicação industrial capaz de resultar em uma melhoria funcional no uso ou na fabricação de um objeto de uso prático. Disciplinado no artigo 9º da Lei, somente é considerado dotado de ato inventivo quando, para um técnico no assunto, não decorra de maneira comum ou vulgar do estado da técnica, que é tudo aquilo tornado acessível ao público antes da data de depósito do pedido de patente, por descrição escrita ou oral, por uso ou qualquer outro meio, no Brasil ou no exterior, nos termos dos artigos 11, § 1º, e 14 da Lei n. 9.279/1996.

Do texto da Lei, na seção que trata especificamente dos desenhos industriais registráveis, depreende-se de seu artigo 95 que se considera **desenho industrial**, excluindo-se qualquer obra de caráter puramente artístico (artigo 98), "*a forma plástica ornamental de um objeto ou o conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto, proporcionando resultado visual novo e original na sua configuração externa e que possa servir de tipo de fabricação industrial.*" (BRASIL, 1996). Um aspecto importante contido na Lei n. 9.279/1996, vide o seu artigo 97, é que o desenho industrial deve possuir uma configuração visual distintiva em relação a outros objetos já existentes no mercado para que seja considerado original, em que pese tal originalidade possa advir da combinação de elementos já conhecidos pelo público em geral.

O instituto jurídico da **marca** se caracteriza pelos sinais distintivos suscetíveis de registro e visualmente perceptíveis que não constem em proibições legais (artigo 122). Nos termos do artigo 123 da Lei n. 9.279/1996, há três tipos de marcas: a marca coletiva, para a identificação de produtos ou serviços oriundos de membros de uma determinada entidade; a marca de certificação, que atestam a conformidade, como ocorre com a *International Organization for Standardization* ou Organização Internacional de Normalização (ISO), por exemplo, de um produto ou serviço com determinadas normas ou especificações técnicas e a marca de produto

ou serviço, comumente empregada para distinguir produto ou serviço de outro idêntico, semelhante ou afim, de origem diversa no mercado.

Faz-se mister ressaltar que existem sinais que não são registráveis como marca. Desses sinais tratados no artigo 124 da Lei, constam no texto legal um rol de 23 (vinte e três) sinais, que incluem, entre outros, desde brasão, armas, medalha, bandeira, emblema, distintivo e monumento oficiais, públicos, nacionais, estrangeiros ou internacionais até mesmo sinal que imite ou reproduza, no todo ou em parte, marca que o requerente evidentemente não poderia desconhecer em razão de sua atividade.

A indicação de procedência e a denominação de origem são marcadamente o que caracterizam uma **indicação geográfica** (artigo176). Nos termos do artigo 177, a indicação de procedência diz respeito ao nome geográfico de país, cidade, região ou localidade territorial reconhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço enquanto, como dita o artigo 178, a denominação de origem se atém ao nome geográfico de país, cidade, região ou localidade do território que designe produto ou serviço cujas qualidades ou características se devam exclusiva ou essencialmente ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos (BRASIL, 1996).

O artigo 2º da Lei contém uma opção legislativa no que tange à escolha do mecanismo da repressão à concorrência desleal como uma via para se efetuar a proteção dos direitos relativos à propriedade industrial. Um meio eleito pelo legislador para reprimir a concorrência desleal foi tipificar um rol de 14 (quatorze) condutas, ou seja, incorre em crime aquele que adotar qualquer uma delas.

Entre as condutas tipificadas no artigo 195, constam como crimes de concorrência desleal desde publicar falsa afirmação sobre concorrente para obtenção de vantagem até divulgar, explorar ou utilizar-se, sem autorização, de resultados de testes ou outros dados não divulgados apresentados a entidades governamentais para a aprovação da comercialização de produtos. A pena arbitrada pela Lei foi de 3 (três) meses a 1 (um) ano de detenção ou multa.

## 1.3 Número de Registros de Propriedade Intelectual como Medidor de Inovação

O Global Innovation Index (GII) - Índice Global de Inovação[11], um estudo relatorial publicado anualmente pela estadunidense Universidade Cornell, pela escola de negócios francesa Insead e pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual, fornece métricas detalhadas sobre o desempenho da inovação de 129 países. Seus 80 indicadores exploram uma visão ampla de inovação, incluindo dados pertinentes, inclusive, à prote-

[11] https://www.globalinnovationindex.org/Home

ção da propriedade intelectual, como o número de registros de patentes em todo o país.

Esclareça-se que essa medição do índice de inovação a que o Brasil é submetido considera, em vários dos seus indicadores, matérias pertinentes ao ramo da propriedade intelectual sob diversos aspectos como sofisticação do negócio, produções de conhecimento e tecnologia e produtos criativos. Em suma, esses são os três principais grupos de indicadores em que estariam incluídos resultados conexos às patentes.

São evidentes a profundidade da análise e a segurança dos dados coletados, bem como o peso do nome das instituições envolvidas na elaboração desse relatório global e anual de inovação. É presumível cogitar, portanto, as razões por que se tornou paulatinamente uma fonte confiável para prévia consulta estatal, com seus diversos atores, sobre a instituição de políticas públicas nos mais variados campos, visando ao desenvolvimento do país com a identificação das áreas que apresentam necessidade de melhora em seus respectivos territórios.

Em sua décima segunda edição, o índice classificou no ano de 2019 o Brasil na 66ª posição, abaixo de quatro outros países nas Américas do Sul e Central, Chile (51ª), Uruguai (62ª), além da Costa Rica (55ª) e do México, que ocupou a 56ª colocação no "ranking". Rememore-se que o propósito do presente trabalho não se fixa em diagnosticar os motivos pelos quais cada país ocupou o ranque em que se encontra, mas tão somente expor a existência de um índice global de grande relevância em que figura o sistema de proteção da propriedade intelectual em não apenas um, mas em alguns dos seus diversos indicadores de medição.

Toda a exposição acima expõe uma pesquisa científica elaborada com o propósito de revelar o quão importantes são os processos desenvolvidos no país para a proteção da propriedade intelectual, principalmente no que se refere à sua aplicação na indústria (propriedade industrial). A posição brasileira no índice global de inovação, mesmo quando comparada aos seus pares, outros países em desenvolvimento na América do Sul, por exemplo, demonstra o quão frágil ainda podem ser consideradas as propostas no Brasil para fomento e incentivo à inovação sob o ponto de vista patentário.

Em meio a tal discussão, aproveita-se para destacar novamente que, no rol de empresas que mais promovem depósitos de patentes no país, não figuram empresas pertencentes à Base Industrial de Defesa, EE e EED[12]. Ao se examinar o já atualizado documento oficial do Ministério da Defesa que contém as empresas consideradas como estratégicas de defesa, nota-se que nenhum dos nomes nele elencados coincide com os

[12] https://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_de_defesa/cmid/credenciamentos_ed_eed_4_dezembro.pdf

nomes de empresas listados no rol de líderes em depósitos de patentes constante no sítio eletrônico do INPI[13].

Expõe-se, portanto, a necessidade de se criar mecanismos que cooperem para a mudança desse quadro, mediante estímulo para que haja um aumento do número de registros de patentes no cenário nacional de Defesa e, em especial, no âmbito da MB, uma vez que esse número de registros de patentes solicitado e levado a cabo pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial funciona, repisa-se, como um índice medidor da inovação do país em vários "rankings" de progresso e desenvolvimento científico em diversas partes do mundo. Um dos mecanismos sugerido, explorado em todo o decorrer deste trabalho, é uma proposta de consolidação de normas e condutas básicas a serem adotadas para a gestão e a proteção da propriedade intelectual no âmbito da Marinha do Brasil.

## 1.4 Normas Infralegais do MD e da MB sobre Propriedade Intelectual

No Brasil, os processos de P&D de novas tecnologias possuem regramento legal específico disposto em diversas leis esparsas. Além desses atos legais, há a Política de Propriedade Intelectual do MD, as Normas para a Proteção da Propriedade Intelectual na MB, as Diretrizes de Propriedade Intelectual da MB e as Diretrizes de Inovação da MB, todas normas infralegais do MD e da MB que versam de algum modo sobre propriedade intelectual e que foram consideradas na elaboração deste estudo, juntamente com os documentos de alto nível da Defesa.

A Portaria Normativa n. 1.888, do Ministério da Defesa, é de 23 de dezembro de 2010 e, por meio dela, o então ministro Nelson Jobim aprovou a Política de Propriedade Intelectual do MD. De acordo com o documento, a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa possui dois principais propósitos: (1º) complementar a Política de CT&I para a Defesa Nacional no que se refere à proteção da propriedade intelectual e (2º) orientar as ações relacionadas à proteção do conhecimento e das criações desenvolvidas no âmbito das Instituições Científica, Tecnológica e de Inovação (ICT) do MD, como, por exemplo, os contratos firmados para transferência de tecnologia de defesa.

Como a Política de Propriedade Intelectual do MD possui, como um de seus objetivos/diretrizes gerais, a criação de ambiente que estimule a preservação da propriedade intelectual no país, consequentemente, a PN n. 1.888/MD reforçou o papel dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NIT) como responsáveis pela gestão dessa política no âmbito de cada Força Armada. A MB, por sua vez, possui o Núcleo de Inovação Tecnológica da

[13] http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/arquivos/publicacoes/boletim-ranking-2016.pdf

Marinha (NIT-MB) que, vinculado à Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM), é o órgão gerencial responsável pela execução da referida Política do Ministério da Defesa no âmbito da Marinha.

Criado pela Portaria n. 179/EMA, de 31 de julho de 2009, uma das principais atribuições do NIT-MB, dentre outras, é promover e estimular a proteção intelectual dos produtos desenvolvidos por pesquisadores da MB, disseminando a cultura de proteção da propriedade intelectual na MB. São algumas das ICT da MB o IPqM; a EGN; o Laboratório Farmacêutico da Marinha (LFM) e o Centro Tecnológico do Corpo de Fuzileiros Navais (CTecCFN)[14].

Na definição de seus objetivos e diretrizes, a Política de Propriedade Intelectual do MD teve como alguns de seus pressupostos básicos a proteção do conhecimento e a exploração da propriedade intelectual associada às tecnologias de defesa e o incentivo à participação das ICT do MD no processo de inovação. Frise-se que a PN n. 1.888/MD, em seu artigo 6º, determinou que os comandos das três Forças estabelecessem regulamentações internas específicas para a implementação da Política, razão por que a MB editou a Portaria n. 79/EMA de 2011.

Em outras palavras, para dar cumprimento ao comando contido na PN n. 1.888/MD, foi editada a Portaria n. 79/EMA, de 27 de abril de 2011. Trata-se de norma infralegal em que são repetidos alguns conteúdos da Política de Propriedade Intelectual do MD, estabelecendo- se as Diretrizes de Propriedade Intelectual especificamente no âmbito da MB.

Alguns dos principais objetivos apostos no documento com as Diretrizes de Propriedade Intelectual da MB, elencados logo no texto do artigo 1º da Portaria n. 79/EMA de 2011, são a criação de um ambiente que estimule a preservação da propriedade intelectual; a capacitação e a valorização dos recursos humanos envolvidos nos processos de inovação e o fomento à transferência de tecnologias de defesa, presumindo-se que a propriedade intelectual estaria protegida nos contratos celebrados para esse tipo de transferência. Com propósito convergente, foi publicado o documento SecCTM-401 pela então Secretaria de CT&I da Marinha.

Por meio do Decreto n. 8.900, de 10 de novembro de 2016, alterou-se a denominação dessa Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha para DGDNTM sem que tenha havido, contudo, alteração da nomenclatura do documento em análise. Esse documento, chamado SecCTM-401, foi editado com as normas para a proteção da propriedade intelectual na MB e se propõe a definir como deve se dar essa proteção da propriedade intelectual na MB, bem como instrui como devem ocorrer a transferência de tecnologia e a comercialização de produtos e serviços de CT&I.

Para tanto, trouxe, em seus anexos, definições e modelos, tais como o Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual (PPPI) e o Contrato de

[14] https://www.marinha.mil.br/dgdntm/node/15

Exploração de Patente. Igualmente, em atenção ao disposto na Política de Propriedade Intelectual do MD, no que concerne ao papel dos NIT como responsáveis pela gestão da Política no âmbito de cada Força Armada, o NIT-MB foi, consequentemente, incluído na publicação do regramento SecCTM-401.

Não se deve olvidar, não obstante, dos já aludidos documentos de alto nível da Defesa Nacional, que foram recentemente atualizados pelo Decreto Legislativo n. 179/2018, que aprovou a PND, a END e o LBDN, documentos estratégicos do Ministério da Defesa em que consta a área de ciência e tecnologia de defesa como uma das prioridades a serem preconizadas no país. Recentemente, também foram aprovadas as Diretrizes de Inovação da Marinha (Portaria n. 99/2019) em atenção ao comando contido no artigo 15-A da Lei de Inovação, dispositivo nela incluído pela Lei n. 13.243/2016, conhecida como o novo Marco Legal de CT&I.

Por fim, depreende-se da análise feita que pode-se considerar a participação das empresas da área de defesa para a inovação e desenvolvimento do país ainda como inexpressiva ou insuficiente. Faz-se mister, outrossim, destacar que, por força de lei, as patentes consideradas como patentes de interesse da Defesa Nacional têm seus pedidos processados em caráter sigiloso, nos termos do artigo 75 da Lei da Propriedade Industrial (BRASIL, 1996). Isso, por si só, já pode elidir eventual discussão – que, por ora, não se enfrenta nesta pesquisa – sobre alguns pedidos de patentes na área da defesa não serem formulados por se preferir manter a confidencialidade do invento de interesse nacional.

Por tais razões, reforça-se a necessidade de se criar mecanismos que cooperem para o aumento do número de registros de propriedade intelectual no cenário nacional de Defesa e, em especial, no âmbito da MB. Um dos mecanismos sugerido, que será explorado em todo o decorrer deste trabalho, seria uma proposta de consolidação de normas e condutas básicas a serem adotadas durante, inclusive, a elaboração de contratos para transferência de tecnologia de defesa pela Marinha do Brasil.

## 1.5 Breve Análise de Aspectos pontuais acerca da Gestão da Propriedade Intelectual Aplicáveis à Defesa Nacional

Adiante, introduz-se o pertinente assunto com a exposição de noções básicas e alguns conceitos sobre gestão da propriedade intelectual (GPI), uma vez que se trata de um tema de fundamental importância para Defesa e para a Marinha do Brasil. Rememora-se, a título ilustrativo, o já narrado caso envolvendo o desenvolvimento do Mage Defensor, com o propósito de frisar qual seja a relevância para estudo desta seção, tão importante quanto a compreensão em si da própria proteção da propriedade intelectual prevista em lei.

Outrossim, é válido ressaltar que esta seção do trabalho foi idealizada para se estabelecer um conhecimento mínimo sobre o assunto e para melhor compreensão do produto final do tema ora estudado, a minuta do documento a ser proposto. Isso porque a própria edição do referido documento, sugerida adiante no capítulo 2 deste trabalho, é por si só mais uma das formas de promoção da gestão da propriedade intelectual no âmbito da MB.

Além disso, principalmente no que tange a questões de defesa nacional, que é o foco do trabalho, o estudo do que seja inovação e gestão da propriedade intelectual deve tomar um norte diferente do que comum e presumivelmente se segue nos cursos e manuais de direito de propriedade intelectual existentes, o viés empresarial. Ou seja, em que pese tenha havido consulta a distintas fontes bibliográficas sobre GPI, grandes adaptações serão sempre necessárias para se compreender o assunto, aplicando-o a aspectos de defesa.

Na área do Direito de Propriedade Intelectual (DPI), pode-se presumir a máxima de que "inovar é preciso", uma expressão dotada da plasticidade que lhe permite ser plenamente aplicável a assuntos de defesa. Corroborando tal afirmação, há diversos trechos nos documentos de alto nível da Defesa Nacional que prestigiam CT&I, bem como há especificamente o documento EMA-415, que é a Estratégia de CT&I da Marinha, no qual consta a proteção da propriedade intelectual como um dos objetivos estratégicos de CT&I (BRASIL, 2017).

Inovar em defesa, portanto, pode ser considerado estratégico. Isso pode ser assim conjecturado porque o tempo para o surgimento de novos produtos e tecnologias, inclusive e principalmente de defesa, e o ciclo de vida de tais produtos, encontra-se em constante e paulatina diminuição, o que faz com que se tornem obsoletos mais rapidamente, deixando as forças armadas do país desenvolvedor em situação de desvantagem estratégica ao se compará- lo aos países que inovam contínua e frequentemente e que não vão transferir sua tecnologia estratégica de defesa aos demais ou que a transferem apenas quando já desenvolveram algo análogo e/ou superior.

A inovação[15] advém da criatividade humana, mas apenas surge quando é fomentada estruturalmente, mediante impulsionamento por meio de políticas institucionais e mesmo governamentais. Sendo assim, a promoção do aumento do número de registros de propriedade intelectual coopera grandemente para tal fomento, visto que é a proteção da propriedade intelectual uma das principais fontes incentivadoras da inovação (WIPO, 2019).

[15] "*É a criação de um produto ou processo que seja novo para o mercado ou novo apenas para a empresa. Mas é preciso que seja algo tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado.*" Fonte:http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2138:catid=28&Itemi d=23

No Brasil, para tal propósito, poderiam ser lembradas as parcerias para desenvolvimento de pesquisas científicas que as OM/ICT firmam com universidades, com ou sem a injeção de recursos para tanto, como exemplos de inovação aberta. A inovação aberta[16] no âmbito da defesa ocorre quando há uma cooperação entre Forças Armadas, BID e instituições universitárias, centros de excelência em pesquisa, numa junção de esforços para desenvolvimento tecnológico e de novos produtos.

Outro aspecto importantíssimo a ser considerado como uma das principais ferramentas de gestão da propriedade intelectual é a possibilidade de uso de bases de dados sobre patentes, não se desconsiderando eventual consulta a bases outras existentes para os demais tipos de registros de DPI. Considerando-se que os avanços informáticos e a possibilidade de compartilhamento de informações em rede tornaram fácil o acesso a tais dados (informações técnicas atualizadas sobre cada invenção já registrada), a busca por registros já existentes nessas bases deve ser feita tanto antes do pedido de depósito, evitando-se negativas de registro, como antes mesmo de iniciada uma pesquisa, pois sempre há a possibilidade de algo semelhante já poder ter sido levado a registro em outros países.

O estudo e a efetivação da GPI no âmbito da defesa fazem com que se descubra que se aproveitar das vantagens da proteção legal da propriedade intelectual, especialmente quando os produtos possuem um menor ciclo de vida, vai muito além do que efetuar apenas um depósito de pedido de registro de uma patente. Devem-se utilizar todos os mecanismos de proteção disponíveis do modo mais conveniente e oportuno possível para cada uma das três Forças, motivo pelo qual, por hipótese, o instituto jurídico do desenho industrial deve ser estudado e avaliado juntamente com a possibilidade também de um pedido de registro de marca tridimensional.

Em outras palavras, tanto quantos registros puderem ser pedidos para um único invento é o número de pedidos que deve ser formulado, como uma forma eficiente de gestão da inovação: utilizar-se dos diferentes modos de registros para a proteção da propriedade intelectual. Isso, além de reforçar as vantagens da promoção de P&D para inovação, faz com que nas futuras estratégias de propriedade intelectual sejam conjugados diversos tipos registros para a proteção desse tipo de propriedade.

Tal afirmação não se trata apenas de uma construção bibliográfica sobre o estudo do tema GPI. Indicam-se aqui, outrossim, normas legais – a Lei n. 12.598/2012, no seu artigo 3º, parágrafo 2º, inciso II, e sua norma regulamentadora, o Decreto n. 7.970/2013, no inciso IV do seu artigo 9º –

16 *"A Inovação Aberta pode ser descrita como: o processo de inovação no qual indústrias e organizações promovem ideias, pensamentos, processos e pesquisas abertos, a fim de melhorar o desenvolvimento de seus produtos, prover melhores serviços para seus clientes, aumentar a eficiência e reforçar o valor agregado."* Fonte: https://www.ufrgs.br/icd/o--que-e-inovacao-aberta-open-innovation/

que determinam que nos contratos de defesa deve haver sempre cláusula sobre propriedade intelectual, principalmente quando se pretende transferir o que for desenvolvido, evitando-se casos como o já mencionado da Omnisys, e que podem ser apontados como instrumentos normativos indutores de mais um modo de GPI no âmbito da defesa.

Além disso, deve-se frisar, em relação à proteção de segredos industriais de interesse à defesa nacional, que há sim GPI quando, em uma tomada de decisão, opta-se pela manutenção do segredo em detrimento da opção pela realização de depósitos com pedidos de registros de propriedade intelectual. Não obstante, a MB, por exemplo, ao fazer isso deve formalizar a decisão devidamente justificada em documentos sigilosos, provando que fez a análise para saber se era registrável e, após isso e mesmo em casos em que a patente, por exemplo, seria possível, optou por não patentear e não apenas deixou de formular o registro antes de transferir a tecnologia, como no caso já exposto do Mage Defensor.

A própria escolha sobre o que manter em segredo e o que registrar é uma medida de GPI. Especificamente para a MB, por vezes, dependendo do projeto de P&D realizado, não precisa ser formulado necessariamente o pedido de registro do produto todo, pode(m) ser formulado(s) pedido(s) para cada componente de um produto final ou, além disso, uma parte do produto ou processo pode ser levada a registro enquanto o restante pode ser mantido como segredo industrial.

Além disso, pode ocorrer de um invento, seja ele um produto ou um processo, por exemplo, poder ser protegido por mais de uma forma de registro. Uma estratégia pensada com base em GPI, levando-se em consideração tempo legal de proteção, custos associados à manutenção da proteção (anuidades e retribuições a serem pagas), pode resultar em uma combinação de institutos jurídicos protetores da propriedade intelectual, o que eleva a quantidade de registros, que é um dos propósitos, inclusive, deste trabalho, estimulando-se, também, a promoção desse tipo de gestão no âmbito da MB.

Outra forma de aplicar a GPI é o emprego das chamadas patentes de bloqueio (WIPO, 2019). Seu uso possibilita, como mecanismo estratégico de defesa, que seja possível, principalmente quando há transferência da tecnologia para empresas internacionais e estrangeiras para que produzam os produtos desenvolvidos pela MB, impedir que os mesmos produtos ou a prestação dos mesmos serviços sejam ofertados para outros países, uma vez que a propriedade intelectual daquele produto não é da empresa e sim da Marinha nos locais onde forem efetuados os registros, ou seja, há um bloqueio para que outros Estados possam adquiri- los, o que coloca a Força do país desenvolvedor, no caso a MB, em posição de vantagem em relação às demais do exterior.

Em resumo, deve-se considerar que, exceto se a manutenção do segredo for estrategicamente mais vantajosa e se der por questões de segurança nacional, tudo o que se vai transferir para as ED e as EED, a BID, para

produção deve ser levado a registro. Desse modo, intentar-se-á impedir que a "concorrência" direcione suas pesquisas científicas para obtenção de resultados tecnológicos análogos aos da MB.

Além disso e inclusive, tal medida visa a impedir que se tenha que pagar *royalties* posteriormente pela tecnologia desenvolvida com dinheiro público pela própria MB e a impedir que ela seja transferida a quem a MB não deseje. Isso porque, uma vez que a empresa seja a proprietária do registro e não a MB, a Marinha não poderá impedi-la de comercializar a tecnologia também com outros países e empresas estrangeiras – se o registro fosse da Marinha do Brasil, um provável cerceamento tecnológico de outras nações à tecnologia de defesa desenvolvida pela própria MB poderia ser igualmente cogitado.

Outra forma de GPI é o estabelecimento de um centro de gerenciamento e controle de custos de manutenção dos pedidos de registros de propriedade intelectual (WIPO, 2019). Os registros não essenciais ou mesmo estratégicos podem ser levados adiante, por exemplo, apenas quando há um delineamento acerca de sua possível transferência, mediante recebimento de pagamento dos pedidos pelos terceiros que receberão a tecnologia e a produzirão, desonerando, assim, a MB quanto ao dispêndio de recursos.

Portanto, não se pretende, repisa-se, esgotar aqui todas as considerações possíveis que se poderia fazer acerca do tema, mas tão somente explorar alguns de seus conceitos, destacando-se sua relevante importância para a promoção da GPI. O que se intenta, por ora, é fazer o alerta para a necessidade de promoção da gestão da propriedade intelectual, que sempre foi relegada aos profissionais pertencentes à área, e que agora deve cuidadosamente ser deixada a cargo também de todos os envolvidos nas diversas áreas da P&D, inclusive antes mesmo de se iniciar um projeto de pesquisa em si – ao se projetar a possibilidade de proteção de um DPI futuro, tem-se no presente indícios garantidores de que pesquisas de custos altos para a promoção de prováveis descobertas tecnológicas poderão ser "ressarcidas" pelo monopólio promovido com tal proteção.

## 1.6 Modalidades Contratuais para Transferência de Tecnologia

Fazendo-se um arremate dos conhecimentos necessários para compreensão básica do conteúdo de cunho técnico aposto no documento adiante proposto, foco principal deste trabalho, expor-se-á, adiante, os tipos de contratos que podem ser averbados e registrados no INPI. Eles serão tratados sem maior profundidade, frise-se, e unicamente para o conhecimento de mais um dos mecanismos de promoção da GPI, qual seja, o conhecimento sobre qual a forma contratual adequada deve ser eleita no momento em que se opta pela realização da transferência da tecnologia de defesa, com ênfase nas ocasiões em que a MB realiza ativa-

mente a transferência, quando não está apenas recebendo a tecnologia, nos contratos firmados nos negócios nacionais prioritariamente.

De acordo com o disposto no sítio eletrônico do INPI, o seu principal meio de comunicação com os interessados em efetuar registros de propriedade industrial e de programas de computador e averbar e registrar contratos de transferência de tecnologia (CTT) no Brasil, há 13 (treze) tipos contratuais, cujas definições, objetos, valores e prazos são expostos na página virtual do Instituto. Esses tipos de contrato são os seguintes: Licença de Uso de Marca (UM); Cessão de Marca (CM); Licença para Exploração de Patentes (EP); Cessão de Patente (CP); Licença para Exploração de Desenho Industrial (EDI); Cessão de Desenho Industrial (CDI); Licença Compulsória de Patente; Licença de Topografia de Circuito Integrado (LTCI); Cessão de Topografia de Circuito Integrado (CTCI); Licença Compulsória de Topografia de Circuito Integrado; Fornecimento de Tecnologia (FT); Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Científica (SAT) e Franquia (FRA) (INPI, 2018).

Dentre as principais, há a Licença para Exploração de Patentes (EP), que pode ser definida como o contrato pelo qual o titular da patente ou o depositante permite a terceiro explorar a patente ou o pedido já depositado. As condições relacionadas à exclusividade ou não da licença e permissão para sublicenciar a patente devem necessariamente constar no instrumento, cujo prazo não poderá ultrapassar o tempo de vigência das patentes, objetos da negociação. Já o contrato de Cessão de Patente (CP), que propicia a transferência definitiva de titularidade, somente pode ser celebrado quando a patente já estiver regularmente depositada ou concedida, e ainda, quando previamente o titular tenha solicitado à Diretoria de Patentes do INPI a transferência de titularidade da patente ou do pedido de patente.

Há, também, o contrato para Licença Compulsória de Patente, que é a exploração efetiva, por terceiros, do objeto de patente regularmente concedida pelo INPI, cujo titular não a tenha explorado no território brasileiro por falta de fabricação ou fabricação incompleta do produto. A licença compulsória somente poderá ser solicitada depois de decorridos 3 (três) anos contados a partir da concessão da patente e por pessoa com legítimo interesse e que tenha capacidade técnica e econômica para realizar tal exploração a contento, eficientemente, do objeto da patente e/ou pedido de patente, principalmente nos casos em que há interesse público, como nas situações de emergência nacional, quando ela poderá ser concedida de ofício, de forma temporária e não exclusiva, sem prejuízo dos direitos do respectivo titular, que deve ter esgotado o prazo de um ano da concessão para iniciar a exploração do processo ou produto registrado.

O contrato de Licença para Exploração de Desenho Industrial (EDI) também admite a negociação do desenho industrial já registrado e/ou do pedido depositado no INPI. As condições relacionadas à exclusividade ou não da licença e permissão para sublicenciar o desenho industrial

devem ser apostas no instrumento contratual, bem como o seu prazo de vigência, cujo período máximo é de até o final da vigência dos registros a serem licenciados. Já no que tange à Cessão de Desenho Industrial (CDI), trata-se de um contrato pelo qual se transfere a titularidade do registro em questão e que é averbado pelo prazo que estiver declarado pelas partes no instrumento.

Em suma, Licença de Uso de Marca (UM) é o contrato para autorização de uso da marca de marca regularmente depositada ou registrada no INPI por terceiros e que possui como objeto a indicação do número dessa marca registrada ou mesmo do pedido de registro da marca depositado no INPI, uma vez que é possível se negociar, embora ainda não remunerar, pedidos a serem concedidos, bem como as condições relacionadas à exclusividade ou não da licença em negociação e se existe permissão para sublicenciar a marca. Deve-se lembrar que o prazo da licença de uso de marca não poderá ultrapassar o prazo de vigência das marcas registradas que serão licenciadas.

A Cessão de Marca (CM), por sua vez, é um tipo de contrato em que se objetiva, como o nome diz, a cessão de marca registrada ou do pedido depositado, o que ocasiona inevitavelmente a transferência de titularidade do registro negociado. Em tais contratos devem constar o número da marca ou do pedido e o valor da remuneração que for acordado entre as partes durante a negociação, valor esse que deve ser fixo, considerando-se que também o prazo será averbado de acordo com o que for aposto no instrumento contratual.

A Licença de Topografia de Circuito Integrado (LTCI) é um contrato pelo qual se licencia a exploração de topografia de circuito integrado já registrada no INPI pelo seu titular e no qual consta a existência ou a autorização para sublicenciar a topografia, sendo seu prazo de vigência o mesmo do registro a ser licenciado. Igualmente, o contrato para Cessão de Topografia de Circuito Integrado (CTCI), pelo qual se transfere sua titularidade,para que possa ser averbado, exige necessariamente o seu registro pelo INPI, e ainda, que o titular tenha solicitado à mesma Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografia de Circuitos Integrados a transferência dessa titularidade pelo prazo declarado no contrato.

O contrato de Licença de Topografia de Circuito Integrado também pode ser para licença compulsória, pelo qual há uma suspensão temporária do direito de exclusividade do titular de um pedido ou registro de topografia de circuito integrado depositado ou registrado no INPI. Esse tipo de licença compulsória se presta a assegurar a livre concorrência ou prevenir abusos de direito ou de poder econômico pelo titular desse direito de propriedade industrial, inclusive para o não atendimento do mercado quanto a preço, quantidade ou qualidade em que pese seja um tipo de licença de caráter não exclusivo e intransferível a ser requerido por pessoa com legítimo interesse e que tenha capacidade técnica e econômica para realizar sua exploração de modo eficiente.

Um contrato de Fornecimento de Tecnologia (FT) tem por finalidade a aquisição de conhecimentos e de técnicas não amparados por direitos de propriedade industrial concedidos ou depositados no Brasil. Por sua vez, no contrato para Prestação de Serviços de Assistência Técnica e Científica (SAT) são estipuladas as condições para obtenção de técnicas, métodos de planejamento e programação, bem como pesquisas, estudos e projetos destinados à execução ou prestação de serviços especializados quando relacionados à atividade fim da empresa, assim como os serviços prestados em equipamentos e/ou máquinas no exterior, quando acompanhados por técnico brasileiro e/ou quando gerarem qualquer tipo de documento, como por exemplo, um relatório (INPI, 2018), dispensados de registro pelo INPI aqueles que não caracterizarem transferência de tecnologia nos termos da LPI e da Resolução/INPI nº 156/2015.

Por último, há o contrato de Franquia (FRA), o qual muitas pessoas desconhecem ser passível de registro junto ao INPI. Para tanto, é registrável esse tipo de contrato quando há a concessão temporária de modelo de negócio que envolva uso de marcas e/ou exploração de patentes, prestação de serviços de assistência técnica, combinadamente ou não, com qualquer outra modalidade de transferência de tecnologia necessária à consecução de seu objetivo (INPI, 2019).

Essas são, portanto, as modalidades contratuais, registráveis pelo INPI, por meio das quais se pode operacionalizar uma transferência de tecnologia, inclusive de defesa, e cuja compreensão coopera para o melhor entendimento do conteúdo de cunho técnico contido no documento adiante proposto. Por fim, acrescenta-se que na própria página virtual do INPI constam como resultados da averbação, do registro, a produção de efeitos do contrato celebrado perante terceiros, a permissão para a dedutibilidade fiscal, quando for o caso, para a empresa receptora da tecnologia das importâncias pagas a título de *royalties* e assistência técnica e também a legitimação de remessas de divisas ao exterior, como pagamento pela tecnologia negociada.

## 2. MINUTA DE REGRAMENTO NORMATIVO/DOCUMENTO INFRALEGAL PARA A GESTÃO E A PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL PELA MARINHA DO BRASIL

### 2.1 Normas para Gestão e Proteção da Propriedade Intelectual na Marinha do Brasil

# INTRODUÇÃO À GESTÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL NA MB

## 1 - PROPÓSITO

A presente publicação tem o propósito de estabelecer orientações e procedimentos a serem seguidos nos processos de Gestão e Proteção da Propriedade Intelectual, Transferência de Tecnologia e Comercialização de Produtos e Serviços de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no âmbito da MB. Objetiva-se, igualmente, apresentar uma descrição sucinta dos principais conceitos inseridos nas áreas de Propriedade Intelectual, de forma a facilitar o entendimento sobre o assunto e, consequentemente, incentivar a criação de um ambiente organizacional que estimule os processos de geração de novos conhecimentos e de gestão e proteção da propriedade intelectual, com ênfase na proteção sob a forma de patente de invenção, modelo de utilidade, registro de marca, desenho industrial, topografia de circuito integrado e programa de computador (*software*).

## 2 - DESCRIÇÃO

Esta publicação possui dois capítulos e oito anexos, dispostos da seguinte forma: o capítulo 1 trata da Gestão e da Proteção da Propriedade Intelectual; o capítulo 2 aborda a Transferência de Tecnologia e Comercialização de Produtos e Serviços de CT&I na MB e os anexos complementam as normas previstas nos capítulos.

## 3 - CLASSIFICAÇÃO

Esta publicação é classificada como Publicação da Marinha do Brasil (PMB), não controlada, ostensiva e normativa.

# CAPÍTULO 1 – GESTÃO E PROTEÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL NA MARINHA DO BRASIL

## 1.1 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Uma das principais características das últimas décadas é o significativo crescimento de investimento em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I), tanto no setor público quanto no setor privado, além do surgimento de novas formas de produção e o crescimento do setor de serviços. Fatores como a intensidade do desenvolvimento científico e tecnológico, a redução do tempo do ciclo de vida dos produtos e a elevação dos custos de pesquisa e desenvolvimento aumentaram a importância da proteção da Propriedade Intelectual para garantir os investimentos.

Os direitos à Propriedade Intelectual são constituídos por mecanismos legais, a fim de garantir que as pessoas físicas ou jurídicas possam obter o reconhecimento do seu trabalho,tais como a concessão de patentes, o direito ao uso de marcas e direitos autorais que visam a proteger quaisquer invenções de máquinas, produtos manufaturados, processos industriais,entre outros. Uma vez que tais direitos são reconhecidos e concedidos, eles podem ser comercializados como qualquer outra forma de propriedade.

Os instrumentos de proteção da propriedade intelectual tornam-se, assim, não somente um registro, mas um mecanismo de gestão estratégica de ativos intangíveis para a apropriação de resultados econômicos oriundos da criação de inventos. Dessa forma, o sistema de proteção à PI é de fundamental importância, tanto para o desenvolvimento científico e tecnológico global, como também para garantir que os investimentos e esforços aplicados na pesquisa científica possam ser ainda mais recompensados.

Colocado, portanto, como um dos instrumentos para a Gestão da Propriedade Intelectual (GPI) no âmbito da Marinha do Brasil, o presente documento reforça a necessidade de se atribuir um papel estratégico à Propriedade Intelectual, inclusive como estratégias competitiva e tecnológica e de financiamento da inovação e empreendedorismo da base tecnológica. A ausência de uma gestão de propriedade intelectual, principalmente quando relacionada a intensivos investimentos em tecnologia, pode fazer a MB perder oportunidades não apenas de monetizar, mas também de proteger suas principais invenções.

Assim, a harmonização de normas que regulam a propriedade intelectual se mostra uma das maneiras mais eficazes de se aplicar medidas de repressão a crimes contra a propriedade intelectual, assegurando direitos e garantias àqueles que investem na produção e obtenção de novas tecnologias. Mediante a adoção de estratégias de GPI, a MB poderá avaliar o que registrar e se a manutenção de determinado ativo intangível ainda é estratégica, considerando-se que ela envolve diversos custos.

As definições, o Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual (PPPI) e o Marco Regulatório que tratam das normas legais sobre Propriedade Intelectual no Brasil fazem parte deste documento e estão contidos nos Anexos A, B e C respectivamente.

## 1.2 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DA MARINHA (NIT-MB)

O NIT-MB, sediado na Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM) – antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM) –, é o responsável pela gestão da Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa no âmbito da

Marinha (MB). O Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha tem a ele vinculadas, técnica e funcionalmente, as Células de Inovação Tecnológica (CIT), que ficam sediadas nas Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) da MB.

## 1.2.1 - Competências do NIT-MB

Com o propósito de fortalecer o relacionamento das Instituições Científicas e Tecnológicas (ICT) da MB com órgãos do governo, empresas e demais organizações da sociedade e promover, como estratégia, a transferência do conhecimento em prol do desenvolvimento tecnológico da MB e do país, compete ao NIT-MB:

a) responder pela gestão da Propriedade Intelectual na MB;

b) coordenar, como Organização Militar Orientadora Técnica (OMOT), os processos de capacitação do pessoal na área de conhecimento da Propriedade Intelectual e o relacionamento com órgãos da comunidade social nos assuntos afetos à Propriedade Intelectual;

c) opinar pela conveniência e promover a proteção das criações desenvolvidas nas ICT e demais Organizações Militares (OM) da MB;

d) opinar quanto à conveniência de divulgação das criações desenvolvidas nas ICT e demais OM da MB, passíveis de proteção intelectual;

e) requerer, junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e órgãos congêneres no exterior, a proteção legal das invenções, dos modelos de utilidade e certificados de adição, assim como registrar marcas, desenhos industriais, topografias de circuitos integrados e programas de computador (*software*) desenvolvidos no âmbito da MB;

f) acompanhar o processamento dos pedidos e a manutenção dos títulos de propriedade intelectual das ICT e demais OM da MB;

g) acompanhar e pagar as taxas referentes aos depósitos dos pedidos e registros efetuados no INPI e órgãos congêneres no exterior;

h) assessorar as ICT e demais OM da MB nos acordos de parcerias para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica, desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, bem como na confecção dos Contratos de Transferência de Tecnologia (CTT), de licenciamento para outorga do direito de uso ou de exploração de criações por elas desenvolvidas, e providenciar a averbação dos CTT no INPI;

i) avaliar solicitação de inventor independente para adoção de invenção na forma do artigo 22 da Lei n. 10.973/2004 e do artigo14, § 1º, IV do Decreto n. 9.283/ 2018;

j) assessorar as ICT e demais OM da MB, quando aplicável, nos processos de cessão de seus direitos sobre criação, a título não oneroso, para que o respectivo criador os exerça em seu próprio nome e sob sua inteira responsabilidade, na forma do artigo 11 da Lei n. 10.973/2004 e do artigo 13 do Decreto n. 9.283/ 2018;

k)interagir com instituições públicas e privadas, e demais NIT, na geração de conhecimentos de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) em áreas de interesse da MB, bem como na realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, na forma do artigo 9º da Lei n. 10.973/2004 e do artigo35 do Decreto n. 9.283/ 2018; e

l) acompanhar e orientar a implementação das diretrizes de propriedade intelectual no âmbito da MB.

## 1.2.2 - Competências das CIT

Com o propósito de assessorar o NIT-MB em suas tarefas, mantendo com o Núcleo de Inovação o vínculo técnico e funcional, competem às CIT-MB:

a) manter atualizados, junto ao NIT-MB, os projetos e atividades de CT&I realizados na sua ICT;

b) informar e atualizar o NIT-MB quanto ao desenvolvimento de novas pesquisas com possibilidades de patenteamento ou transferência de tecnologia (TT);

c) assessorar o NIT-MB quanto às avaliações de inventores independentes;

d) assessorar o NIT-MB quanto à conveniência de promover a proteção das criações desenvolvidas na sua ICT;

e) assessorar o NIT-MB no processamento dos pedidos e na manutenção dos títulos de propriedade intelectual de sua ICT;

f) participar das negociações de futuros acordos de parceria para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica, sendo assessorada, nesse mister, pelo NIT-MB;

g) elaborar os acordos de parcerias para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, bem como os contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento para outorga de direito de uso ou exploração de criação desenvolvida na sua ICT, encaminhando-os para o Parecer da Assistência Jurídica da ICT; e

h) encaminhar para o NIT-MB cópia dos acordos e contratos elaborados pela CIT.

## 1.3 - PROPRIEDADE INDUSTRIAL

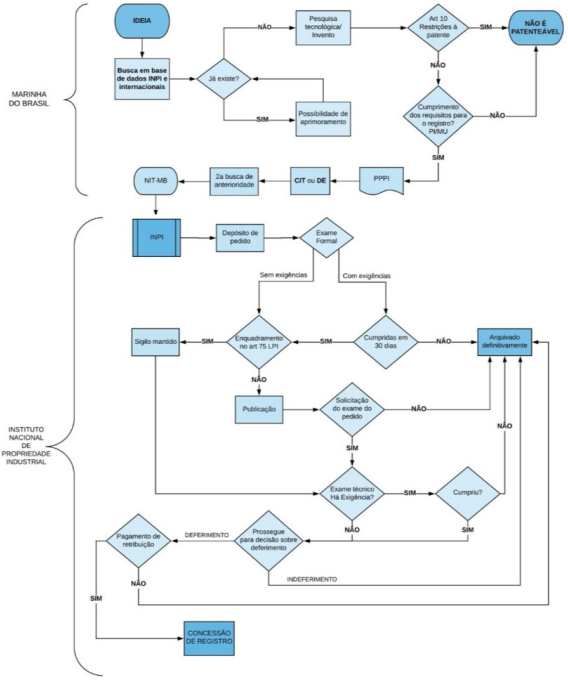
De acordo com a Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial - LPI), que regula direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial (Anexo A), a proteção desses direitos, considerado o seu interesse social e o desenvolvimento tecnológico e econômico do País, efetua-se mediante:

I – concessão de patente de invenção e de modelo de utilidade;
II – concessão de registro de desenho industrial;
III – concessão de marca;
IV – repressão às falsas indicações geográficas; e
V – repressão à concorrência desleal.

## 1.3.1 - Patente de Invenção, Modelo de Utilidade e Certificado de Adição

A patente pode se dividir em Patente de Invenção (PI) que protege produtos ou processos que preencham os requisitos de atividade inventiva, novidade e aplicação industrial ou Modelo de Utilidade (MU) que protege um objeto de uso prático, ou parte deste, suscetível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo, que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação.

**Figura 3** – Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Patente




Legenda: PPPI = Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual;
CIT = Célula de Inovação Tecnológica;
DE = Diretoria Especializada;
NIT-MB = Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha;
PI = patente de invenção;
MU = modelo de utilidade.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

## 1.3.1.1 - Os seguintes procedimentos deverão ser adotados pelas ICT/OM da MB, visando à proteção de novas tecnologias:

**a) Invenção, Modelo de Utilidade e Certificado de Adição**

A solicitação de depósito do pedido de uma nova invenção, modelo de utilidade ou certificado de adição será elaborada pela Célula de Inovação Tecnológica (CIT) de cada ICT da MB, juntamente com seu(s) inventor(es), e encaminhada ao NIT-MB, por meio do Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual (PPPI) (Anexo B).

**b) Titularidade**

No caso de invenção ou de modelo de utilidade, a titularidade pertence à ICT na qual o inventor está lotado, conforme dispõem os artigos 88 e 93 da LPI.

**c) Busca de Anterioridade**

A CIT, juntamente com os pesquisadores, deverá realizar uma segunda busca prévia de anterioridade – a primeira busca deve ser realizada pelos pesquisadores antes de ser iniciada a pesquisa científica, tecnológica ou de desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo – da patente a ser requerida, para verificação da existência de tecnologia semelhante, reivindicações e colidências com o objeto do pedido, bem como deve elaborar a descrição do estado da técnica da tecnologia, que faz parte do Relatório Descritivo da patente a ser requerida.

**d) Redação da Patente**

A CIT, juntamente com os pesquisadores, deverá elaborar uma descrição detalhada da tecnologia (item 2.2 do PPPI), a fim de assessorar o NIT na redação da patente, o qual poderá contratar um escritório especializado em propriedade intelectual para proceder a referida redação.

**e) Certificado de Adição de Invenção**

Quando houver necessidade de proteger um aperfeiçoamento ou desenvolvimento introduzido em um objeto de invenção que apresente o mesmo conceito inventivo, a CIT deverá, por meio do NIT-MB, requerer o pedido de certificado de adição, obedecendo ao disposto nas alíneas “a” a “d” do inciso 1.3.1.1.

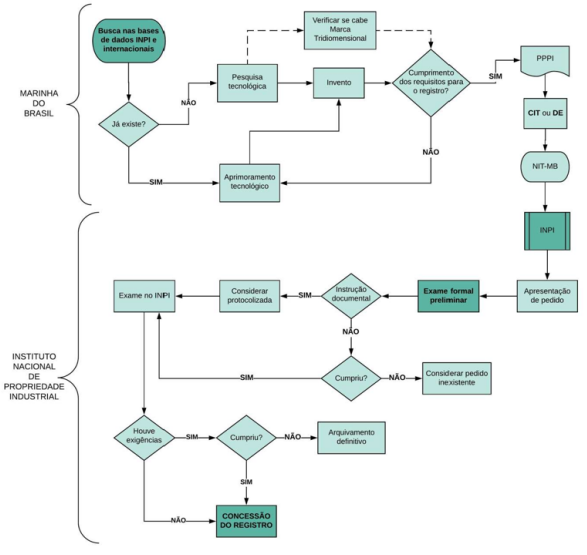
### 1.3.1.2 - Os seguintes procedimentos deverão ser adotados pelas OM que não são ICT:

Ocorrendo uma invenção ou inovação que preencha os requisitos de novidade, atividade inventiva e aplicação industrial em uma OM que não seja ICT, esta deverá comunicar tal fato à Diretoria Especializada (DE), que exerça a função de Órgão de Direção Técnica, sobre o objeto da invenção ou inovação, a qual, após analise técnica, enviará a documentação (PPPI) referente ao invento ou inovação para apreciação do NIT-MB.

## 1.3.2 - Registro de Desenho Industrial

O Registro de Desenho Industrial é um título de propriedade temporária sobre um Desenho Industrial, outorgado pelo Estado aos autores ou outras pessoas físicas ou jurídicas detentoras dos direitos sobre a criação. O objeto ou o conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto, para ser registrável, deverá ter forma plástica ornamental que resulte em um visual novo e original na sua configuração externa e que possa servir de tipo para a fabricação industrial.

**Figura 4** – Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Desenho Industrial




Legenda: PPPI = Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual;
CIT = Célula de Inovação Tecnológica;
DE = Diretoria Especializada;
NIT-MB = Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha.

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A solicitação de depósito do pedido de um novo Desenho Industrial será elaborada pela Célula de Inovação Tecnológica (CIT) de cada ICT da MB, juntamente com seu(s) inventor(es), e encaminhada ao NIT-MB, por meio do Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual (PPPI) (Anexo B). Na mesma oportunidade, o exame acerca da possibilidade, interesse e conveniência para se efetuar concomitantemente pedido de registro de marca tridimensional será realizado e o resultado de tal análise deverá ser justificado.

A CIT, juntamente com os pesquisadores, deverá realizar uma segunda busca prévia de anterioridade – a primeira busca deve ser realizada pelos pesquisadores antes de ser iniciada a pesquisa científica, tecnológica ou de desenvolvimento de tecnologia, produto ou protótipo – do Desenho Industrial a ser requerido para verificação da existência de tecnologia semelhante, reivindicações e colidências com o objeto do pedido.

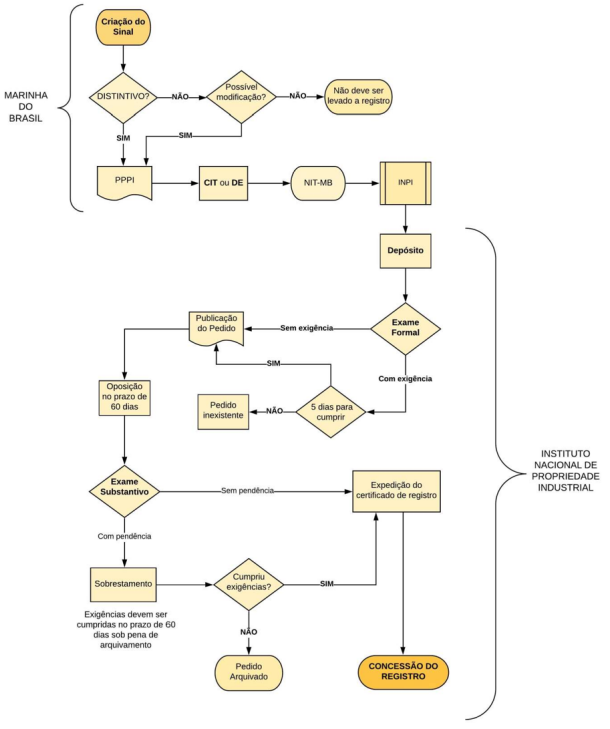
### 1.3.2.1 - Os seguintes procedimentos deverão ser adotados pelas OM que não são ICT:

As OM que não sejam ICT deverão enviar o pedido de registro de desenho industrial à Diretoria Especializada (DE), que exerça a função de Órgão de Direção Técnica, a qual, após analise técnica, enviará a documentação (PPPI) referente ao objeto ou conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto para apreciação do NIT-MB, que adotará as providências cabíveis relativas ao INPI, inclusive no que determina a parte final do segundo parágrafo do item 1.3.2. Caso necessário, o NIT-MB manterá contato com a OM para obtenção de informações mais detalhadas sobre o pedido.

## 1.3.3 - Registro de Marca

O registro de marca se destina à proteção de todo sinal distintivo, visualmente perceptível, que identifica e distingue produtos e serviços, bem como certifica a conformidade dos mesmos com determinadas normas ou especificações técnicas. A marca, que pode ser nominativa, figurativa, mista ou tridimensional, para ser registrada, precisa ser distintiva, isto é, ser diferente o suficiente para ser capaz de ser distinguida, sem ambiguidades, de outras semelhantes, havendo, também, a limitação para a concessão do registro de que a marca deve servir para proteger produtos e serviços a serem utilizados nas atividades profissionais de pessoas físicas ou jurídicas.

**Figura 5** – Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Marca




Legenda: PPPI = Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual;
CIT = Célula de Inovação Tecnológica;
DE = Diretoria Especializada;
NIT-MB = Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha.
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

A solicitação de pedidos de registro de marca será elaborada pela Célula de Inovação Tecnológica (CIT) de cada ICT da MB, juntamente com seu(s) criador(es), e encaminhada ao NIT-MB por meio do Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual (PPPI) (Anexo B). A CIT, juntamente com os criadores, deverá realizar uma busca prévia de anterioridade da marca a ser requerida para verificação da existência sinais que possam ser considerados colidentes com o objeto do pedido.

### 1.3.3.1 - Os seguintes procedimentos deverão ser adotados pelas OM que não são ICT:

As OM que não sejam ICT deverão enviar o pedido de registro de marca à Diretoria Especializada (DE), que exerça a função de Órgão de Direção Técnica, a qual, após análise técnica, enviará a documentação (PPPI) referente ao sinal distintivo para apreciação do NIT- MB, que adotará as providências cabíveis relativas ao INPI. Caso necessário, o NIT-MB manterá contato com a OM para obtenção de informações mais detalhadas sobre o pedido.

## 1.3.4 - Repressão à Concorrência Desleal

Conforme o artigo 195 da LPI, é crime divulgar, explorar ou utilizar,- sem autorização ou por meios ilícitos, informações ou dados confidenciais (segredo) aplicáveis à indústria, comércio ou prestação de serviços. Também constitui concorrência desleal a divulgação de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público, a que se teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato.

O NIT-MB deverá ser notificado por qualquer OM/ICT que venha a sofrer prejuízos com concorrência desleal de empresa que esteja produzindo, divulgando, explorando ou utilizando o objeto de sua invenção sem a devida autorização. O NIT-MB encaminhará o assunto para análise do Advogado da União adjudicado no EMA.

## 1.4 - DIREITO AUTORAL

No contexto do direito autoral são abordados os seguintes nichos:

- Direito do Autor;
- Direitos Conexos; e
- Programa de Computador.

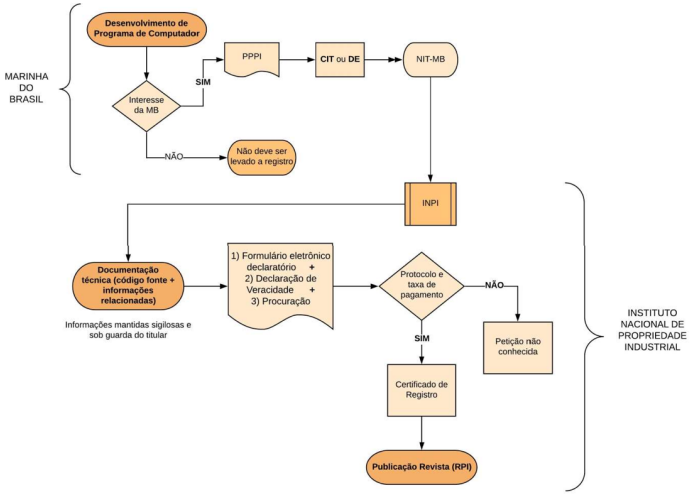
Ressalta-se que, para a MB, a importância da proteção de programa de computador é a mesma dada às obras literárias pela Lei n. 9.610/98 (Lei de Direito Autoral), que trata dos direitos autorais e conexos. O registro de obras literárias e musicais é atribuição pessoal de cada interessado, que poderá efetuá-lo nas instituições respectivamente responsáveis.

Além dessa, há a Lei n. 9.609/98, conhecida como Lei do *Software*, que dispõe especificamente sobre a proteção e comercialização de programas de computador no País.

## 1.4.1 - Registro de Programa de Computador

De acordo com o artigo 1º da Lei do *Software*, Programa de Computador "*é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados*".

**Figura 6** – Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de *Software*




Legenda: PPPI = Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual;
CIT = Célula de Inovação Tecnológica;
DE = Diretoria Especializada;
NIT-MB = Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha.
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

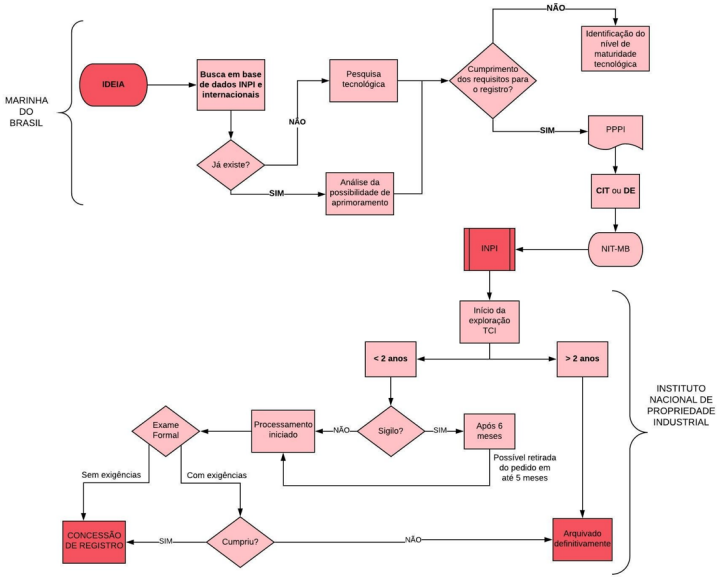
As OM/ICT desenvolvedoras de programas de computador de interesse da MB, por intermédio da CIT, quando for o caso, deverão encaminhar sua solicitação de registro ao NIT- MB, por meio do PPPI. O NIT-MB efetuará o registro no INPI.

Ocorrendo um pedido de Registro de Programa de Computador em uma OM que não seja ICT, esta deverá comunicar tal fato à Diretoria Especializada (DE) correspondente, que, após análise técnica, enviará por meio de ofício toda a documentação (PPPI) referente ao Programa para apreciação do NIT-MB.

## 1.5 - REGISTRO DE TOPOGRAFIA DE CIRCUITOS INTEGRADOS (PROTEÇÃO *SUI GENERIS*)

No ramo da proteção *Sui Generis*, destaca-se a proteção da topografia de circuitos integrados, conhecidos também como *chips*, que dependem de registro no INPI. A Topografia de Circuitos Integrados (TCI) compreende uma série de imagens relacionadas, construídas ou codificadas sob qualquer meio ou forma, que represente a configuração tridimensional das camadas que compõem um circuito integrado e, na qual, cada imagem represente, no todo ou em parte, a disposição geométrica ou arranjos da superfície do circuito integrado em qualquer estágio de sua concepção ou manufatura, nos termos da Lei n. 11.484, de 31 de maio de 2007.

**Figura 7** – Representação Fluxogramática Procedimental para Registro de Topografia de Circuitos Integrados




Legenda: PPPI = Pedido de Proteção de Propriedade Intelectual;
CIT = Célula de Inovação Tecnológica;
DE = Diretoria Especializada;
NIT-MB = Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha.
Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Para registro de uma TCI, as OM/ICT, por intermédio da CIT, quando for o caso, encaminharão o PPPI ao NIT-MB, para avaliação dos requisitos e posterior encaminhamento ao INPI. Ocorrendo um pedido de registro de Topografia de Circuitos Integrados em uma OM que não seja ICT, esta deverá comu-

nicar tal fato à Diretoria Especializada (DE) correspondente, que, após análise técnica, enviará por meio de ofício toda a documentação (PPPI) referente à Topografia de Circuitos Integrados para apreciação do NIT-MB.

# CAPÍTULO 2 – TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA E COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS DE CT&I

## 2.1 - TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

A Transferência de Tecnologia (TT) é um processo de transferência de conhecimento tecnológico caracterizado pela cessão de direitos sobre criação, que pode ocorrer por licenciamento para outorga de direito de uso ou exploração de criação, ou simplesmente por cessão de tecnologia ou prestação de serviços especializados (assessoria técnica).

A TT visa a beneficiar a indústria de defesa nacional e as empresas em geral, com as pesquisas realizadas nas ICT. Igualmente, ao setor de CT&I torna possível adquirir conhecimentos externos à Marinha nas diversas áreas tecnológicas.

## 2.2 - CONTRATOS DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

A transferência dos conhecimentos deverá ser previamente acordada entre as partes, mediante a formalização de um Contrato de Transferência de Tecnologia (CTT), que representará o comprometimento entre as partes envolvidas e no qual estarão explicitadas as condições econômicas da transação e os aspectos de caráter técnico.

Precede ao CTT, necessariamente, o Plano de Trabalho (Anexo D), que busca a padronização dos procedimentos das etapas a serem observadas na TT; o Termo de Compromisso de Sigilo (Anexo E), que obriga os participantes do processo a guardarem sigilo da tecnologia e da possível TT; a Carta de Intenção da Empresa interessada na Tecnologia (Anexo F), que formaliza o interesse na tecnologia e possibilita agilizar o processo da concessão da Carta Patente do INPI, e o Acordo de Sigilo para teste de tecnologia (Anexo G), que resguarda a Marinha quanto a seus ativos tangíveis e intangíveis.

As CIT/OM deverão assessorar o NIT-MB quanto à forma de realização da negociação, que deverá indicar claramente o objeto, os ganhos econômicos, se existentes, os prazos de vigência e de execução do contrato, bem como as demais cláusulas e condições da contratação.

Em conformidade com os artigos 62 e 211 da Lei n. 9.279/96, todo CTT deve ser averbado e registrado no INPI para que produza efeitos em re-

lação a terceiros. As providências necessárias à averbação e registro dos contratos caberão ao NIT-MB, assessorado pelas OM/ICT.

## 2.3 - PLANO DE TRABALHO PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PI

O Plano de Trabalho consiste em um conjunto de tarefas a serem desempenhadas pelos diversos atores envolvidos no processo de comercialização, notadamente, o NIT-MB, as ICT/OM titulares da tecnologia, a empresa interessada e, em caso de parceria, o NIT de outras ICT com o propósito de planejar, tempestivamente, o processo de comercialização de uma nova tecnologia e preservar os interesses da Marinha, das OM/ICT e seus prepostos.

A propósito, de acordo com o que dispõe a Portaria n. 99, de 31 de maio de 2019, da DGDNTM em seu artigo 3º, III, há a obrigação de que o valor de um terço dos ganhos econômicos auferidos pelas ICT da MB resultantes de contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento/cessão para exploração de criação protegida e desenvolvida no âmbito da MB seja distribuído ao criador e aos membros da equipe de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, em cumprimento ao que determina o artigo 3º do Decreto n. 2.553/98.

## 2.4 - COMERCIALIZAÇÃO DA PROPRIEDADE INTELECTUAL

No mercado existe sempre a demanda por produtos e serviços inovadores, protegidos por direitos de propriedade intelectual. Assim, é importante que as ICT, assessoradas pelo NIT-MB, se preocupem com a proteção e gerenciamento dos seus bens intangíveis, visando à comercialização dos referidos bens.

As propostas recebidas pelas OM, advindas das empresas interessadas em tecnologias desenvolvidas na MB, deverão ser formalizadas por meio de uma Carta de Intenção das referidas empresas e encaminhadas às ICT titulares, com cópia para o NIT-MB, que as assessorará nas negociações de TT.

Na comercialização da propriedade intelectual, são consideradas medidas importantes avaliar previamente as condições da empresa interessada, a fim de garantir o cumprimento da obrigação assumida; assegurar a manutenção do sigilo das informações envolvidas (Acordo de Sigilo) e elaborar um pré-contrato, caso se julgue necessário, antes da assinatura do contrato final.

As ICT deverão fazer uso dos modelos de CTT de acordo com o tipo de transferência de tecnologia que será efetivada com a Empresa Proponente. O contrato poderá ser do tipo Contrato de Exploração de Patente (Anexo H), que é aquele em que se estipulam as condições para a explora-

ção efetiva do objeto de patente regularmente depositada ou concedida pelo INPI, conforme previsto nos artigos 61 e 62 da Lei n. 9.279/96.

O NIT-MB poderá divulgar as tecnologias disponíveis na MB para transferência ao setor empresarial, sem prejuízo das iniciativas individuais de cada ICT em fazer propostas devidamente fundamentadas ao NIT-MB, desde que julgadas vantajosas para a MB.

## 2.5 - DISPOSIÇÕES GERAIS

a) O NIT-MB centralizará e disseminará as informações sobre a Proteção da Propriedade Intelectual no âmbito da MB.

b) As tecnologias que serão patenteadas ou registradas pela MB, ou passíveis de registro e de patenteamento, deverão ser mantidas em sigilo pelas ICT e pesquisadores até o depósito do pedido de patente no INPI, usando-se com parcimônia o período de graça de um (01) ano entre a publicação ou outro meio de divulgação da nova tecnologia e o referido depósito, afim de não perder a oportunidade de realizar a devida proteção da nova tecnologia.

c) As ICT deverão prever a celebração de Acordos de Sigilo ou a inclusão de cláusulas de sigilo nas relações contratuais com os pesquisadores, bolsistas e terceirizados envolvidos nas atividades e pesquisas das ICT.

d) O pedido de patente, cujo objeto seja de interesse à defesa nacional, será processado em caráter sigiloso e não estará sujeito às publicações, conforme previsto no artigo 75 da Lei

n. 9.279/96 (Lei da Propriedade Industrial).

e) Os direitos de propriedade intelectual sobre tecnologias desenvolvidas no âmbito das ICT pertencerão exclusivamente à Marinha.

f) Quando as tecnologias forem desenvolvidas em conjunto com outras instituições, os direitos de propriedade intelectual deverão ser previamente acordados por instrumento jurídico que preveja sua cotitularidade.

g) No caso de prestação de serviços ou quando houver cessão de recursos, informações tecnológicas, segredos industriais ou de negócios, materiais, laboratórios, instalações ou equipamentos da OM, os direitos de propriedade deverão constar em contrato específico, que estabeleça o percentual das partes.

h) No caso do desenvolvimento de tecnologias mediante financiamento por agências de fomento ou setores privados, as cláusulas contratuais relativas à propriedade intelectual terão de ser cumpridas nos seus exatos termos, inclusive em atenção ao que dispõem o artigo 3º, §2º, II, da Lei n. 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece as normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa além de dispor sobre regras de incentivo à área

estratégica de defesa, e o artigo 9º, §§ 2º e 3º, da Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, conhecida como Lei de Inovação.

i) A distribuição dos benefícios observará o disposto no artigo 3º do Decreto n. 2.553/98, que dispõe sobre a premiação a inventores e que orienta sobre os ganhos econômicos resultantes da exploração de tecnologia desenvolvida nas ICT e protegida por direitos de propriedade intelectual. No âmbito da Marinha, 1/3 (um terço) dos ganhos econômicos auferidos pelas ICT serão distribuídos aos inventores, deduzidas as despesas, os encargos e as obrigações legais decorrentes da proteção da propriedade intelectual.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumpriu-se o propósito de um trabalho, cuja pesquisa embasadora fora estruturada da seguinte forma: a elaboração das considerações introdutórias, de um capítulo único conceitualmente descritivo e de uma proposição documental, que constitui o alicerce principal e fundamental do estudo. Foram expostos nas seções os antecedentes históricos dos institutos jurídicos de Propriedade Intelectual no Direito Brasileiro, traçando-se a diferença entre Propriedade Intelectual e Propriedade Industrial, a cronologia da normatização brasileira do Direito de Propriedade Industrial, além da situação do uso patentário por diversas empresas no Brasil nas últimas décadas.

Além disso, foram abordadas a proteção jurídica contida na LPI; o uso do número de registros de propriedade intelectual como medidor de inovação em *rankings* globais; quais as normas infralegais do MD e da MB sobre propriedade intelectual, além de uma breve análise sobre aspectos pontuais de GPI aplicáveis à defesa nacional e as modalidades contratuais disponíveis para transferência de tecnologia. Derradeiramente, como dito, a parte principal e fundamental desta pesquisa resultou na construção de uma minuta com a proposta de um regramento normativo, documento infralegal, com normas para a promoção da gestão e da proteção da propriedade intelectual no âmbito da Marinha do Brasil.

A aludida exposição dos antecedentes históricos que culminaram nos atuais institutos jurídicos de proteção dos registros de propriedade industrial no direito brasileiro, por exemplo, revelou que o país sempre foi vanguardista na regulamentação do tema. Isso porque, em termos de esforço legislativo, há muito já ocupa um alto patamar de edição de leis de proteção de propriedade intelectual, vide o caso em que, mesmo sendo um país em desenvolvimento e sul americano, foi o único integrante latino presente na assinatura de tratados para normatização internacional do tema desde meados do sec. XIX, como a Convenção da União de Paris ratificada no direito interno brasileiro por meio do Decreto n. 9233 editado em 1884.

Mediante essa análise de todos os documentos legais sobre o tema redigidos no país até o presente, destacou-se, ilustrativa e elucidativamente, o fato de que o primeiro dispositivo a tratar da proteção da invenção no Brasil foi o Alvará de 28 de abril de 1809, quase oito décadas antes da própria finalização da abolição da escravatura promovida pela Lei Áurea de 1888. Até mesmo o *status* constitucional de que gozou a proteção da propriedade intelectual, pela Constituição Imperial de 1824, foi promovido após a data histórica de 1888, o que denota todo o intento do Estado brasileiro em exercer a função de garantidor legal da proteção da propriedade intelectual, o que se repete no cenário internacional, uma vez que as nações mais inovadoras do mundo adotam postura análoga.

Como o propósito do trabalho de conclusão do mestrado profissional, primordialmente, era o depósito de um trabalho distinto do formato clássico dissertativo, desejou-se que o proveito útil do resultado da pesquisa realizada pudesse, igualmente aos demais esforços para tanto, ser mais um dos mecanismos de GPI, considerando-se que a proposta de tornar o tema melhor compreendido entre os militares da MB perpassa, igualmente, pela correta compreensão do tema. A título ilustrativo, a situação do uso patentário no Brasil, datada de há alguns anos em um passado recente do INPI, foi exposta para que se torne conhecido, outrossim, o fato de que as empresas podem ter que engendrar esforços bem menores do que os que eventualmente vislumbram para a promoção da GPI no seu campo de atuação – isso é o mesmo que se deseja que ocorra com a MB, a partir do momento em que todos os envolvidos nos processos de GPI compreendam com maior propriedade a sua relevância para a Instituição.

Ademais e obviamente, a proteção jurídica contida na atual LPI teve que ser brevemente revisitada, a fim de que tais conhecimentos sobre os institutos jurídicos de propriedade industrial expostos pudessem quedar-se sedimentados nas pessoas envolvidas na GPI da MB, aqueles que atuam nas áreas em que seja possível o emprego de tais conhecimentos. Para reforçar ainda mais a importância da propriedade intelectual, constantemente frisada no trabalho, foi apresentado um índice medidor de inovação.

O fato de o índice de inovação possuir indicadores que contabilizam o número de registros de propriedade intelectual na medição ratificou outro viés acerca da importância desse tipo de propriedade. Nesse sentido, o trabalho, ao propor um aumento da promoção da GPI, faz com que as forças armadas, no caso a MB especificamente, cooperem com crescimento do país em tais *rankings*, indo além do simples cumprimento de suas funções institucionais.

Isso porque o aumento geral do número de registros, fomentado pelo também aumento do número de registros da MB, faz com que o país possa ocupar melhores posições em tais índices de medição. Em meio a tal discussão, aproveitou-se para, igualmente, destacar-se que, no rol de em-

presas que mais promovem depósitos de patentes no país, não figuram empresas pertencentes à Base Industrial de Defesa como um todo.

Ou seja, de acordo com o documento oficial do Ministério da Defesa que contém as empresas consideradas como estratégicas de defesa, nota-se que nenhum dos nomes nele elencados coincide com os nomes de empresas listados no rol de líderes em depósitos de patentes constante no sítio eletrônico do INPI. Expôs-se, portanto, a necessidade de se criar mecanismos que cooperem para a mudança desse quadro, mediante estímulo para que haja um aumento do número de registros de propriedade intelectual no cenário nacional de Defesa e, em especial, no âmbito da MB.

Ademais, para a elaboração e compreensão pelo leitor do documento proposto, obviamente, as normas infralegais do MD e da MB sobre o tema também tiveram que ser sucintamente clarificadas. Foram examinadas a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa, as Normas para a Proteção da Propriedade Intelectual na MB, as Diretrizes de Propriedade Intelectual da MB e as Diretrizes de Inovação da MB, todas normas infralegais do MD e da MB que, juntamente com os documentos de alto nível da Defesa, versam de algum modo sobre propriedade intelectual e que foram consideradas na elaboração da minuta proposta.

O mesmo ocorre com a compreensão do que seja GPI, de modo que não estaria completa a pesquisa se não houvesse tal abordagem. Eleger e sugerir a normatização unificada de medidas para promoção da GPI e da proteção desse tipo de propriedade, necessariamente, fez com que as normas postas fossem revistas, atualizadas e absorvidas, quando isso se mostrou preciso e profícuo, uma vez que manuais comumente não exploram profundamente o tema e não direcionam suas reflexões e estudos para adaptar sua compreensão às particularidades da GPI que pode e deve ser implementada no âmbito da defesa.

Após isso, mas não menos importante, os aspectos mais significativos sobre CTT também foram explorados. Tais considerações sobre o tema pesquisado para a seção se coadunaram, inclusive, com as orientações sobre o assunto prestadas pelo INPI, responsável pelos registros e averbações desse tipo de contrato. A partir disso, o conteúdo do documento sugerido foi devidamente sumarizado, com a proposição para regulamentar o tema dentro da MB, e esquematizado por meio de fluxogramas.

Em suma, "o caminho das pedras" foi aposto no documento em comento para que a cultura da promoção e aumento do número de registros de propriedade intelectual seja fomentada o tanto quanto possível. Sugeriu-se adotar uma GPI que prime sempre pela opção de se efetuar o registro, principalmente nos casos em que o sigilo pode ser levantado, dispensado, após o período de proteção legal.

Essa orientação, inclusive, faz com que os integrantes da Força, pesquisadores militares e outros, sejam impulsionados a melhor compreender o assunto e melhor direcionar seus esforços, para que os produtos de suas pesquisas possam ser sempre levados a registros. Essa cultura

de promoção da GPI faz com que haja segurança jurídica àqueles envolvidos nos processos de produção desses ativos intangíveis, principalmente quando há terceiros, e serve para que a própria sociedade civil enxergue como esforço da MB, inclusive, esse aumento de ativos/propriedade como um retorno para os recursos investidos, ainda que indispensáveis, mas muitas vezes dispendiosos.

É inegável, portanto, o foco na possibilidade de retorno financeiro com a negociação de tais ativos, como recebimento de *royalties* – talvez se possa pesquisar uma solução e, no curso da pesquisa, obter-se outro produto/registro durante a realização dos projetos, considerando-se o olhar mais atento dos profissionais envolvidos para a GPI: qualquer possibilidade de registro que apareça será mais facilmente identificada, mediante a busca prévia, o que também faz com que o retrabalho possa ser evitado. Em resumo e por fim, deve- se considerar que, exceto se a manutenção do segredo for estrategicamente mais vantajosa e se der por questões de segurança nacional, tudo o que se vai transferir para as ED e EED, a BID, para produção deve ser levado a registro, impedindo-se que a "concorrência" direcione suas pesquisas para obtenção de resultados tecnológicos análogos aos da MB.

## REFERÊNCIAS

ABRANTES, Antônio Carlos Souza de. A patenteabilidade de algoritmos e do programa de computador em si. Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, n. 135, p. 6-21, mar/abr de 2015.

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. CNJ Serviço: O que é direito autoral e propriedade industrial? Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/83832-cnj-servico-o-que-e- direito-autoral-e-propriedade-industrial>. Acesso em: 22 nov. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA PROPRIEDADE INTELECTUAL. O exercício dos direitos de exclusividade decorrentes dos registros de desenho industriais em face do direito da concorrência e do direito do consumidor. Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, n. 138, p. 24-31, set/out de 2015.

BARBOSA, Denis Borges. Contratos em Propriedade Intelectual. Disponível em: <http://www.denisbarbosa.addr.com/arquivos/apostilas/ufrj/contratos_propriedade_intelectual.pdf>. Acesso em: 23 abril. 2018.

BARBOSA, Denis Borges. Da criação de padrões técnicos e da eventual proteção de sua expressão. Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, n. 134, p. 20-31, jan/fev de 2015.

BARBOSA, Denis Borges. Direito da inovação: comentários à Lei federal de inovação, incentivos fiscais à inovação, legislação estadual e local, poder de compra do estado (modificações a Lei de Licitações). 2 ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011.

BRANCHER, Paulo M. R. Contratos sobre propriedade industrial. In: Fabio Ulhoa Coelho (Org.). Tratado de Direito Comercial. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2015, v. 6, p. 304-326.

BRASIL. Alvará de 28 de abril de 1809. Isenta de direitos ás materias primaz do uso das fabricas e concede ontros favores aos fabricantes e da navegação Nacional. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/alvara/anterioresa1824/alvara-40051-28-abril-1809- 571629-publicacaooriginal-94774-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativado Brasilde 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brasilde 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 1.355, de 30 de dezembro de 1994. Promulgo a Ata Final que Incorpora os Resultados da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 1.808, de 7 de fevereiro de 1996. Aprova o Estatuto da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1808.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 16.264, de 19 de dezembro de 1923. Crêa a Directoria Geral da Propriedade Industrial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-16264-19-dezembro-1923-505763-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 19.056, de 31 de dezembro de 1929. Promulga tresactos sobre propriedade industrial, revistos na Haya em novembro de 1925. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-19056-31-dezembro-1929- 561043-norma-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 19.667, de 4 de fevereiro de 1931. Organiza o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19667-4-fevereiro-1931-503116-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 2.553, de 16 de abril de 1998. Regulamenta os arts. 75 e 88 a 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2553.htm>.
Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 2.553, de 16 de abril de 1998. Regulamenta os arts. 75 e 88 a 93 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2553.htm>.Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 22.989, de 26 de Julho de 1933. Aprova o regulamento do Departamento Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providencias. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22989-26-julho-1933- 498434-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 5.147, de 21 de julho de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5147-21-julho-2004-533101- publicacaooriginal-16101-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 61.056, de 24 de julho de 1967. Regulamenta o art. 191 do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, constitui a Financiadora de Estutos de Projetos S.A (FINEP) e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-61056-24-julho-1967-402196-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.030, de 14 dedezembrode 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- 2010/2009/Decreto/D7030.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.356, de 12 de novembro de 2010. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão, das Funções Comissionadas e das Funções Gratificadas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- 2010/2010/Decreto/D7356.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 7.970, 28 de março de 2013. Regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7970.htm>. Acesso em: 04 agosto. 2017.

BRASIL. Decreto n. 71.133,de 21 de setembro de 1972. Aprova o estatuto da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71133-21-setembro-1972-419634-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 75. 572, de 8 de abril de 1975. Promulga a Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade industrial revisão de Estocolmo, 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75572-8-abril-1975-424105- publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 75.472, de 12 de março de 1975. Aprova os Estatutos da Empresa Pública Financiadora e Estudos e Projetos - FINEP e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-75472-12-marco-1975- 423986-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 8.854, de 22 de setembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, remaneja funções gratificadas, substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE e revoga o Decreto nº 8.686, de 4 de março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8854.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.233, de 28 de junho de 1884. Promulga a convenção, assignada em Pariz a 20 de Março de 1883, pela qual o Brazil e outros Estados se constituem em União para a protecção da propriedade industrial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-9233-28-junho-1884-543834-publicacaooriginal-54426-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.283, de 07.02.2018. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 02.12.2004, a Lei nº 13.243, de 11.01.2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29.03.1990, e o art. 2º, caput, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12.04.1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 05.02.2009, para estabelecer medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional. Disponível em: <https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/decretos/Decreto_n_9283_de_07022018.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 9.575, de 22 de novembro de 2018. Promulga o texto unificado do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual para a Criação de um Escritório de Coordenação dessa Organização no Brasil, firmado em Genebra, em 2 de outubro de 2009, e da Emenda ao Artigo IV do Acordo, firmada em 27 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9575.htm>. Acesso em: 23 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 92.104, de 10 de dezembro de 1985. Aprova o Estatuto da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-92104-10-dezembro-1985-442119-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto n. 992, de 25 de novembro de 1993. Aprova o estatuto da empresa pública Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D992.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.686, de 4 de março de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8686.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n 1.005, de 21 de outubro de 1969. Código da Propriedade Industrial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-1005-21-outubro-1969-351763-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 254, de 28 de fevereiro de 1967. Código da Propriedade Industrial. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-254-28-fevereiro-1967-374675-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto- lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 7.903, de 27 de agosto de 1945. Código da Propriedade Industrial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7903.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Estratégia de ciência, tecnologia e inovação da Marinha do Brasil – Brasília, 2017. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/Estrat%C3%A9gia%20de%20CT%26I_PT.pdf>. Acesso em: 28 janeiro. 2020.

BRASIL. Lei de 28 de agosto de 1830. Concede privilegio ao que descobrir, inventar ou melhorar uma industriautil e um premio que introduzir uma industria estrangeira, e regula sua concessão. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM-28-8- 1830.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.973, de 02.12.2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.mctic.gov.br/mctic/opencms/legislacao/leis/migracao/Lei_n_10973_de_021220 04.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm>. Acesso em: 04 agosto. 2017.

BRASIL. Lei n. 11.484, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11484compilado.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 11.484, de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11484.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm>. Acesso em: 04 agosto. 2017.

BRASIL. Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13243-11- janeiro-2016-782239-norma-pl.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 3.353, de 13 de maio de 1888. Declara extinta a escravidão no Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.648, de 11 de dezembro de 1970. Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5648.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 5.772, de 21 de dezembro de 1971. Institui o Código da Propriedade Industrial, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5772-21-dezembro-1971-357860-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9279.htm>. Acesso em: 18 abril. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.456, de 25 de abril de 1997. Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9456.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9610.htm>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Relação Geral de Empresas Credenciadas como ED & EED. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/cmid/lista_geral_credenciamentos_ed_ e_eed.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior / Instituto Nacional de Propriedade Industrial. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/arquivos/pagina-inicial/indicadores-de- propriedade-industrial-2018_versao_portal.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

BRASIL. Portaria n. 179, de 31 de julho de 2009. Cria o Núcleo de Inovação Tecnológica da Marinha (NIT-MB), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_3147125_PORTARIA_N_179_DE_31_DE_JULHO_DE_2009. aspx>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRASIL. Portaria n.99/DGDNTM, 31 de maio de 2019. Diretrizes de Inovação da MB. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/Port- 99-2019-DGDNTM-EDIMB-010.01%287%29.pdf>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Portaria nº 79/EMA, de 27 de abril de 2011. Estabelece as Diretrizes de Propriedade Intelectual da MB. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/diretrizes_de_propiedade_intelectual.pdf>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRASIL. Portaria nº 99/DGDNTM, de 31 de maio de 2019. Estabelece as Diretrizes de Inovação da MB. Disponível em:<httpshttps://www.marinha.mil.br/dgdntm/portarias>. Acesso em: 12janeiro. 2020.

BRASIL. Portaria Normativa nº 1317/MD, de 04 de novembro de 2004. Aprova a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) para a Defesa Nacional. Disponível em:<http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/1317_2004.pdftm>. Acesso em: 16 agosto. 2017.

BRASIL. Portaria Normativa nº 15/MD, de 04 de abril de 2018. Aprova a Política de Obtenção de Produtos de Defesa - POBPRODE para a administração central do Ministério da Defesa e para as Forças Armadas. Disponível em:<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/9175934/do1-2018-04-05-portaria-normativa-n-15-md-de-4-de-abril-de-2018-9175930>. Acesso em: 16 agosto. 2018.

BRASIL. Portaria Normativa nº 1888/MD, de 23 de dezembro de 2010. Aprova a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/po liticas_propiedade_intelectual.pdf>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRASIL. Portaria Normativa nº 1888/MD, de 23 de dezembro de 2010. Aprova a Política de Propriedade Intelectual do Ministério da Defesa. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/po liticas_propiedade_intelectual.pdf>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRASIL. Portaria Normativa nº 61/GM-MD, de 22 de outubro de 2018. Estabelece a Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa -PComTIC Defesa. Disponível em:<http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/46673332/do1-2018-10-23-portaria-normativa- n-61-gm-md-de-22-de-outubro-de-2018-46673171>. Acesso em: 20 fevereiro. 2018.

BRASIL. Portaria Normativa nº 764/MD, de 27 de dezembro de 2002. Aprova a Política e as Diretrizes de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/port_norm_n0_764_md_2002_pltc_dtz_comps_cmc_indu_tecnl_md.pdf>. Acesso em: 16 agosto. 2017.

BRASIL. Resolução INPI/PR n. 249, de 9 de setembro de 2019. Institui a 3º Edição do Manual de Marcas. Disponível em: < http://www.inpi.gov.br/menu- servicos/marcas/legislacao-marca>. Acesso em: 16 outubro. 2019.

BRASIL. Resolução n. 156/2015. Dispõe sobre os serviços de assistência técnica dispensados de averbação pela Diretoria de Contratos, Indicações Geográficas e Registros – DICIG, consoante o disposto no art. 211 da Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/transferencia/legislacao-transferencia-de-tecnologia>. Acesso em: 16 outubro. 2019.

BRASIL. SecCTM-401, de 13 de fevereiro de 2014. Normas para proteção da Propriedade Intelectual da MB. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/dgdntm/node/15>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRASIL. SecCTM-401, de 13 de fevereiro de 2014. Normas para proteção da Propriedade Intelectual da MB. Disponível em:<https://www.marinha.mil.br/dgdntm/node/15>. Acesso em: 16 outubro. 2018.

BRITO, Ana Paula Affonso. O processo para obtenção de registro de indicações geográficas no Brasil: uma caixa preta? Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, n. 134, p. 20-31, jan/fev de 2015.

CALVANO, José Vicente. Visita Técnica ao Instituto de Pesquisas da Marinha. Rio de Janeiro,IPqM, 2018. (Comunicação oral).

DELGADO, Ana Paula T.; CORREA, Alexandra Barbosa de G. Sistema internacional de proteção da propriedade intelectual. In: MELLO, C. M. et al (Coords). Os novos paradigmas do direito. Juiz de Fora: Editar, 2015.

ALMEIDA, Nival Nunes de; FEODRIPPE, Rita de Cassia Oliveira; JANICK, Vinícius Ricardo Ferreira; OLIVEIRA, Cleber Almeida; SOUZA, Nathalia Vasconcellos de; VIEIRA, Kathleen. Gestão do Ciclo de Vida de Tecnologias Produzidas pelo Governo: Um Estudo Comparativo - Relatório de Pesquisa da Escola de Guerra Naval e da Fundação Ezute. Rio de Janeiro: 2019.

FIGUEIREDO, Paulo. Licenças e outros contratos usuais no âmbito da propriedade industrial e ameaças à sua celebração. Revista da EMARF, Especial de Propriedade Intelectual, 2 ed, Rio de Janeiro, p. 241-255, jul de 2011.

Fluxograma na Logística. O que é? Logísticos Oficial, 2020. Disponível em: <https://www.logisticosoficial.com/single-post/fluxogramalogistico>. Acesso em: 26 janeiro. 2020.

FONTES, André R. C. Patente, invenção e inovação. Revista da EMARF, Especial de Propriedade Intelectual, 2 ed, Rio de Janeiro, p. 279-284, jul de 2011.

GAMBÔA, Carlos Afonso P. A base industrial de defesa e a segurança do país. Carta Mensal, Conferência Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo. Rio de Janeiro, v. 65, n. 766, p. 4-16, jan de 2019.

GIESBRECHT, Hulda Oliveira et al. Indicações geográficas brasileiras. Brasília: SEBRAE, INPI, 2014.

GII. Global Innovation Index 2018 Report Now Available. Disponível em: <https://www.globalinnovationindex.org/Home>. Acesso em: 22 nov. 2018.

GUSMÃO, José Roberto. Desenhos Industriais. In: Fabio Ulhoa Coelho (Org.). Tratado de Direito Comercial. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2015, v. 6, p. 281-303.

IKEGAMI, Márcio Yoshiro; SIMONETTI, Marcos Leandro; SOUZA, Carlos Roberto Pinto de; VELHO, Sérgio Roberto Knorr. Nível de Maturidade Tecnológica: Uma Sistemática para Ordenar Tecnologias. Disponível em: <http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/867/793>. Acesso em: 26 abr. 2020.

JABUR, Wilson Pinheiro; SANTOS, Manoel J. Pereira dos. Propriedade intelectual: contratos de propriedade industrial e novas tecnologia. São Paulo: Saraiva, 2007.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORO, Maitê Cecilia Fabbri. Propriedade Intelectual: Introdução. In: Fabio Ulhoa Coelho (Org.). Tratado de Direito Comercial. 1ed.São Paulo: Saraiva, 2015, v. 6, p. 201-218.

PINHEIRO, Rodrigo Gomes de Mendonça. Perspectivas constitucionais e processuais sobre a defesa em juízo da patente sob o regime de cotitularidade. Revista da Associação Brasileira da Propriedade Intelectual, Rio de Janeiro, n. 135, p. 47-53, mar/abr de 2015.

ROSSI, Juliano Scherner. Compensações Tecnológicas ("Offset"): Segredo Empresarial e Transferência Internacional de Tecnologia de Defesa. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015. 236 p.

SANTOS, E.V.; MACHADO, R.P.M.; FRANÇA, S. Brasil - Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior / Instituto Nacional de Propriedade Industrial. A História da Tecnologia Brasileira Contada por Patentes. Rio de Janeiro: INPI, 2008.

SCHMIDT, Lélio D. A busca e apreensão nos crimes contra a propriedade industrial. Revista dos Tribunais, Doutrina Pena; Brasil, v. 812, p. 434-451, jun de 2003.

SOUZA, Nathalia Vasconcellos; ALMEIDA, Nival Nunes de. As Patentes no Cenário Brasileiro e a Necessidade de Políticas Públicas para Aumento do Número de Registros Patentários no Âmbito da Defesa. Revista Brasileira de Estudos Estratégicos; Brasil, v. 11, n. 21, p. 37-69, jan-jul de 2019.

# ANEXO A

## DEFINIÇÕES

Para os efeitos desta, são estabelecidos os seguintes conceitos e definições:

**a) Anuidade** – É a retribuição anual ao INPI a que está sujeito o pedido de patente ou certificado de adição, com o objetivo de assegurar seu andamento, quando ainda não concedido, e assegurara manutenção dos direitos conferidos após a concessão da patente ou certificado de adição.

**b) Célula de Inovação Tecnológica** – Na estrutura organizacional das ICT da MB é o setor encarregado da gestão dos assuntos de propriedade intelectual, vinculado funcionalmente ao NIT-MB.

**c) Certificado de Adição de Invenção** – É um acessório da patente de invenção, que protege um aperfeiçoamento ou desenvolvimento introduzido no objeto da invenção, pleiteado em um pedido de patente (ou patente concedida), cuja matéria se inclua no mesmo conceito inventivo, mesmo que destituído de atividade inventiva diante do pedido de patente principal (ou da patente principal concedida).

**d) Criação** – Invenção, modelo de utilidade, desenho industrial, programa de computador, topografia de circuito integrado, nova cultivar ou cultivar essencialmente derivada e qualquer outro desenvolvimento tecnológico que acarrete ou possa acarretar o surgimento de novo produto, processo ou aperfeiçoamento incremental, obtida por um ou mais criadores.

**e) Criador** – Pesquisador que seja inventor, obtentor ou autor de criação.

**f) Cultivar** – Variedade de qualquer gênero ou espécie vegetal superior, criada através de técnicas de cultivo, que seja claramente distinguível de outras cultivares conhecidas por margem mínimade descritores, por sua denominação própria, que seja homogênea e estável quanto aos descritores através de gerações sucessivas e seja de espécie passível de uso pelo complexo agro florestal,descritas em publicação especializada disponível e acessível ao público, bem como a linhagem componente de híbridos.

**g) Desenho Industrial** – Forma plástica ornamental de um objeto ou o conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto, proporcionando resultado visual novo e original na sua configuração externa e que possa servir de tipo de fabricação industrial.

**h) Direito Autoral** – Trata dos Direitos de Autor que englobam direitos de origem científica, artística e literária, dos Direitos Conexos, referentes aos cantores e apresentadores, e dos Programas de Computador.

**i) Estado da Técnica** – É constituído por tudo aquilo tornado acessível ao público, antes da data de depósito do pedido de patente, por descrição escrita ou oral, por uso ou qualquer meio, no Brasil ou no exterior.

**j) Transferência de Tecnologia** – processo de transferência de tecnologia não- protegida, no qual o conhecimento envolvido, no todo ou em parte, é cedido ou licenciado a terceiros.

**k) Ganhos Econômicos** – É toda forma de *royalties*, remuneração ou quaisquer benefícios financeiros resultantes da exploração direta ou por terceiros da criação protegida, deduzidos as despesas, os encargos e as obrigações legais decorrentes da proteção da propriedade intelectual na exploração direta e por terceiros e os custos de produção da ICT na exploração direta.

**l) Inovação** – Introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo ou social que resulte em novo produto, processos ou serviços.

**m) Instituição Científica e Tecnológica** – Órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, entre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

**n) Invenção** – pode ser definida como uma nova solução para um problema técnico específico dentro de um determinado campo tecnológico.

**o) Inventor Independente** – Pessoa física, não ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público, que seja inventor, obtentor ou autor de criação.

**p) Marca** – É todo sinal distintivo, visualmente perceptível, que identifica e distingue produtos e serviços de outros similares de procedências diversas, bem como certifica conformidade dos mesmos com determinadas normas ou especificações técnicas.

**q) Marca Tridimensional** – É toda forma plástica de objeto que não seja necessária nem comumente utilizada em seu segmento de mercado, nem esteja essencialmente atrelada a uma função técnica, uma vez que constituída pela forma particular distintiva não funcional e não habitual do produto ou do seu acondicionamento ou do serviço a que se destine.

**r) Modelo de Utilidade** – Nova forma ou disposição conferida em objeto que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação.

**s) Nível de Maturidade Tecnológica** – Sistemática de medição, dividida em nove etapas, que possibilita ordenar novas tecnologias e compará-las com outras; facilita o entendimento sobre o atual estágio de seu desenvolvimento e que pode ser aplicada às tomadas de decisões sobre alocação de recursos para a inovação e outras resoluções relacionadas à transição de uma tecnologia.

**t) Núcleo de Inovação Tecnológica** – Núcleo ou órgão constituído por uma ou mais ICT com a finalidade de gerir sua política de inovação.

**u) Patente** – Título de propriedade temporário sobre uma invenção ou modelo de utilidade outorgado pelo Estado, por força da lei, que confere

ao seu titular, ou seus sucessores, o direito de impedir terceiros, sem o seu consentimento, de produzir, usar, colocar à venda, vender ou importar produto objeto de sua patente ou processo ou produto obtido diretamente por processo patenteado.

**v) Período de Graça** – Período de doze meses anteriores ao depósito do pedido de patente no INPI, válido no Brasil e em alguns países, em que não será considerada como Estado da Técnica a divulgação de matéria referente à possível patente ou modelo de utilidade.

**w) Período de Sigilo** – Período de 18 meses, contados a partir da data de depósito do pedido de patente, quando nada é publicado pelo INPI para preservar o produto ainda não finalizado, tendo em vista que o inventor pode ainda adequá-lo à aplicação industrial ou fazer alguma modificação antes do exame técnico da patente.

**x) Pesquisador Público** – Ocupante de cargo efetivo, cargo militar ou emprego público que realize pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico.

**y) Propriedade Intelectual** – É a área do Direito que trata da proteção concedida a todas as criações resultantes do intelecto humano, sejam de caráter científico, industrial, literário ou artístico, compreendendo, para o fim de proteção de direitos, Propriedade Industrial, Direito Autoral e Proteção *Sui Generis*.

**z) Propriedade Industrial** – É o conjunto de direitos voltado para aplicações de produtos, processos e serviços na indústria e comércio, que engloba as Patentes, as Marcas, o Desenho Industrial, a Indicação Geográfica e a Repressão à Concorrência Desleal.

**a1) Proteção Sui Generis** – Refere-se aos direitos que não se enquadram nos conceitos anteriores e aborda a Topografia de Circuitos Integrados, os Cultivares e os Conhecimentos Tradicionais.

a2) Retribuição Decenal – É a taxa correspondente ao primeiro decênio de vigência e prorrogações da marca recolhida ao INPI.

**a3) Taxa Quinquenal** – É a retribuição a ser recolhida ao INPI a cada cinco anos para a manutenção do registro de Desenho Industrial.

# ANEXO B

## MODELO DE PEDIDO DE PROTEÇÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (PPPI)

## DIRETORIA-GERAL DE DESENVOLVIMENTO NUCLEAR E TECNOLÓGICO DA MARINHA

## NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA DA MARINHA (NIT-MB) PEDIDO DE PROTEÇÃO DE PROPRIEDADE INTELECTUAL (PPPI)

## (PI / MU / CERTIFICADO DE ADIÇÃO / MARCAS / DESENHO / SOFTWARE / TOPOGRAFIA DE CIRCUITO INTEGRADO) ( ICT / OM )

| **Pesquisador / Inventor – Contato Principal** | |
|---|---|
| Nome: | |
| RG: | CPF: |
| Cargo: | Matrícula (NIP): |
| ICT/OM: | Depto: |
| Telefone/Ramal: | Celular: |
| *e-mail*: | |

Caso exista mais de um pesquisador/inventor, na ICT/OM ou extra-MB, preencher o quadro abaixo para cada um deles.

| **Pesquisador / Inventor** | |
|---|---|
| Nome: | |
| RG: | CPF: |
| Vínculo ICT/OM ( ) Militar<br>( ) Técnico-administrativo<br>( ) Participante<br>( ) Funcionário Civil | ( ) Aluno Mestrado<br>( ) Aluno Doutorado<br>( ) Não Possui<br>( ) Outros: _____ |
| Telefone/Ramal: | Celular: |
| *e-mail*: | |

| **1. Patentes / Registros Anteriores** |
|---|
| 1.1 A que se refere o presente pedido?<br>( ) Patente de Invenção ( ) Modelo de Utilidade ( ) Certificado de Adição ( ) Marcas<br>( ) Desenho Industrial ( ) Software ( ) Topografia de Circuito Integrado<br>( ) Outros_____ |
| 1.2 Algum dos participantes/inventores já obteve ou protocolou pedido de patente ou registro referente ao objeto (produto/serviço) ou similar ao presente pedido? Especificar.<br>(citar n., título e data do pedido de registro/patente) |
| 1.3 Os participantes já patentearam ou registraram algum produto ou serviço no INPI? Especificar. (citar tipo de pedido de patente ou registro) |

| **2. Projeto de Pesquisa (Invento/Desenvolvimento)** |
|---|
| 2.1 Título/Tema/Área da pesquisa |
| 2.2 Descrição do projeto (apresentação detalhada da tecnologia com suficiência descritiva) |
| 2.3 Palavras-chave relacionadas ao projeto (português / inglês) |
| 2.4 Referencial da Pesquisa (Citar as bases de dados e principais recursos utilizados para a busca de anterioridade ou para a pesquisa de informações tecnológica e mercadológica.<br>Citar documentos encontrados, patente, registro, pesquisa de mercado, entre outros, anexando documentos relevantes) |
| 2.5 Estado da técnica (o estado da técnica é constituído por tudo aquilo tornado acessível ao público, antes da data de depósito de pedido de patente, por descrição escrita ou oral, por uso ou qualquer meio, no Brasil ou no exterior) |
| 2.6 Diferencial Inovativo (Qual o diferencial da invenção em relação ao estado da técnica e as demais tecnologias existentes? Quais as vantagens deste invento comparado com produtos de mercado?) |
| 2.7 Estágio de desenvolvimento (Relatar o atual estágio de desenvolvimento da invenção ou da tecnologia, se está pronta para utilização ou depende de pesquisas complementares e/ou recursos e previsão para o término) |
| 2.8 Divulgação (Citar as ocorrências de divulgação do registro/projeto/invento, os meios utilizados, as datas dos eventos e o comprometimento das informações relevantes) |

| **3. Parcerias** |
|---|
| 3.1 Participação de terceiros (Declarar as condições das parcerias - cotitularidade, pessoas física ou jurídica, públicas ou privadas) |
| 3.2 Órgão de fomento (Declarar a utilização de recursos, auxílios e bolsas para o desenvolvimento do projeto, financiados por órgãos de fomento, tais como CNPq, CAPES, fundos de pesquisa, entre outros) |
| 3.3 Acordos de tecnologia (Declarar a utilização de tecnologia protegida, empregada no desenvolvimento, que gere dependência nos direitos de uso e de proteção do projeto) |

| **4. Aplicação / Potencial Mercadológico** |
|---|
| 4.1 Aplicação científica (Citar se o projeto servirá de base científica ou tecnológica para outros projetos) |
| 4.2 Aplicação Industrial (Quais setores da indústria ou empresas poderão utilizar este invento / tecnologia?) |
| 4.3 Perspectivas de Mercado (Pontuar a existência de perspectivas de aplicação deste produto/ tecnologia no mercado nacional/internacional) |

| **Declarações** |
|---|
| Declaro(amos) que todas as informações deste documento são verdadeiras, responsabilizando-me (nos) pelo seu conteúdo.<br>Declaro(amos), também, ter ciência da legislação em vigor relacionada à propriedade intelectual, bem como das normas de propriedade intelectual do NIT-MB, especialmente das que dizem respeito à cessão de direitos.<br>Declaro(amos), ainda, ter ciência das minhas (nossas) responsabilidades e obrigações, especialmente no que tange à preservação do sigilo.<br>Assumo(imos) o compromisso de informar ao NIT-MB qualquer alteração nas informações constantes no presente pedido. |

| **Observação Importante** |
| --- |
| O NIT-MB efetuará todos os contatos relativos ao presente pedido com a ICT/OM por meio do servidor definido como CONTATO PRINCIPAL e/ou com a CIT correspondente. |

| **Anexos (relatório descritivo, reivindicações, desenhos (se for o caso), resumo e outros documentos que facilitem o depósito/registro)** |
| --- |
| |

Diante do exposto, SOLICITO ao NIT-MB a análise do presente pedido e o posterior encaminhamento ao Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) da documentação pertinente para a devida proteção da propriedade intelectual do objeto ao qual se refere.

_____ , _____de_____de_____.

Nome e assinatura de todos os participantes/inventores.

_____

_____

_____
Encarregado da Célula de Inovação Tecnológica (CIT)

# ANEXO C

## MARCO REGULATÓRIO QUE TRATA DA PROPRIEDADE INTELECTUAL NO BRASIL

| LEGISLAÇÃO | OBJETO | EMENTA |
|---|---|---|
| Constituição da República Federativa do Brasil | Dos Direitos e Garantias Fundamentais | Capítulo I – Dos direitos e deveres individuais e coletivos. |
| Decreto n. 2.553/98 | Regulamenta o artigo 75 e os arts. 88 a 93 da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. | Regulamenta o artigo 75 e os arts. 88 a 93 da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade intelectual. |
| Decreto n. 2.556/98 | Proteção da Propriedade Intelectual de programa de computador. | Regulamenta o registro previsto no artigo 3º da Lei n. 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a proteção da Propriedade Intelectual de programa de computador, sua comercialização no País e dá outras providências. |
| Decreto n. 3.201/99 | Dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória | Dispõe sobre a concessão, de ofício, de licença compulsória nos casos de emergência nacional e de interesse público de que trata o artigo 71 da Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. |
| Decreto n. 4.533/02 | Regulamenta o artigo 113 da Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998. | Regulamenta o artigo 113 da Lei n. 9.610, de 19 de fevereiro de 1998, no que se refere a fonogramas e dá outras providências. |
| Decreto n. 5.244/04 | Composição e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual. | Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual e dá outras providências. |

| | | |
|---|---|---|
| Decreto n. 5.563/05 | Regulamenta a Lei de Inovação. | Regulamenta a Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. |
| Decreto n. 7.970/2013 | Normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa. | Regulamenta dispositivos da Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa e dá outras providências. |
| Decreto n. 75. 572/75 | Revisão da Convenção de Paris para a Proteção da Propriedade Industrial. | Promulga a Convenção de Paris (CUP) para a Proteção da Propriedade Industrial, revisão de Estocolmo, 1967. |
| Decreto n. 9.575/2018 | Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual para a Criação de um Escritório de Coordenação dessa Organização no Brasil. | Promulga o texto unificado do Acordo entre a República Federativa do Brasil e a Organização Mundial de Propriedade Intelectual para a Criação de um Escritório de Coordenação dessa Organização no Brasil, firmado em Genebra, em 2 de outubro de 2009, e da Emenda ao Artigo IV do Acordo, firmada em 27 de setembro de 2011. |
| Decreto n. 9.931/2019 | Cria o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual | Cria, no âmbito da Camex (Câmara de Comércio Exterior), o Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual, disciplina sua composição e funcionamento e dá outras providências. |
| Decreto-Lei n. 2.848/40 | Código Penal | Dos crimes contra a Propriedade Intelectual. |
| Decreto-Lei n. 3.689/41 | Código de Processo Penal | Dos processos e do julgamento dos |

| | | |
|---|---|---|
| | | crimes contra a Propriedade Intelectual. |
| Lei n. 10.603/02 | Proteção de Informação não divulgada | Dispõe sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos e dá outras providências. |
| Lei n. 10.973/04 | Lei de Inovação | Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. |
| Lei n. 11.105/05 | Lei de Biossegurança, Células-Tronco, Transgênicos. | Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do artigo 225 da Constituição, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB. |
| Lei n. 11.484/07 | Circuitos Integrados | Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao |

| | | |
|---|---|---|
| | | Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD. |
| Lei n. 12.270/2010 | Suspensão de concessões de propriedade intelectual junto à OMC. | Dispõe sobre medidas de suspensão de concessões ou outras obrigações do País relativas aos direitos de propriedade intelectual e outros, em casos de descumprimento de obrigações do Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio – OMC. |
| Lei n. 12.598/2012 | Normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa. | Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. |
| Lei n. 9.279/96 | Propriedade Industrial | Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. |
| Lei n. 9.456/97 | Cultivares | Institui a Lei de Proteção de Cultivares. |
| Lei n. 9.609/98 | Propriedade Intelectual | Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País e dá outras providências. |
| Lei n. 9.610/98 | Direitos Autorais | Altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. |

# ANEXO D

## MODELO DE PLANO DE TRABALHO
## PLANO DE TRABALHO

| *Metas* | *Participantes* | *Cronograma* |
|---|---|---|
| 1. Quando uma Empresa manifestar interesse em tecnologia desenvolvida pela Marinha, será convocada pelos Titulares da Patente a uma reunião prévia para a apresentação da tecnologia. Nesta reunião, deverá ser assinado o TERMO DE COMPROMISSO DE SIGILO pela Empresa Interessada na Tecnologia. | ICT-MB, ICT-COTITULAR, inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR, Empresa Interessada e outros órgãos (se for o caso). | Dia D |
| 2. Após a assinatura do TERMO DE COMPROMISSO DE SIGILO pela Empresa Interessada na Tecnologia, a Empresa deverá emitir uma CARTA DE INTENÇÃO formalizando seu interesse na Tecnologia em lide. | ICT-MB, ICT-COTITULAR,inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR, Empresa Interessada e outros órgãos (se for o caso). | Dia D + 10 |
| 3. A CARTA DE INTENÇÃO deverá ser endereçada aos Titulares da Patente, com cópia para o NIT-MB e NIT da ICT COTITULAR. Tão logo esta carta seja recebida e apreciada pela Marinha e COTITULARES DA TECNOLOGIA, será encaminhada à Empresa uma minuta de ACORDO DE SIGILO sobre o assunto, para a | ICT-MB, ICT-COTITULAR, inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR, Empresa Interessada e outros órgãos (se for o caso). | Dia D + 30 |

| | | |
|---|---|---|
| apreciação de seu corpo jurídico. | | |
| 4. Obter a concordância da empresa sobre o ACORDO DE SIGILO. | ICT-MB, ICT-COTITULAR, inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR e outros órgãos (se for o caso). | Dia D + 40 |
| 5. Encaminhar a minuta do ACORDO DE SIGILO à AGU para a emissão de parecer, caso esta não tenha sido previamente aprovada. | ICT | Dia D + 50 |
| 6. Realizar reunião para a assinatura do ACORDO DE SIGILO entre as partes envolvidas. | Titulares da Tecnologia, inventores, NIT-MB e NIT da ICT-COTITULAR. | Dia D + 80 |
| 7. Elaborar, em reuniões prévias, entre a Marinha e COTITULARES DA TECNOLOGIA, o CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA (o NIT-MB apresentará um modelo de contrato para apreciação). | Titulares da Tecnologia, inventores, NIT-MB e NIT da ICT-COTITULAR. | Dia D + 90 |
| 8. Realizar reuniões prévias entre a Marinha, COTITULARES DA TECNOLOGIA e Empresa interessada na tecnologia para apresentar minuta de CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA. | ICT-MB, ICT-COTITULAR, inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR, Empresa Interessada e outros órgãos (se for o caso). | Dia D + 100 |
| 9. Acompanhar a concordância da empresa sobre o CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA. | ICT-MB, ICT-COTITULAR, inventores, NIT-MB, NIT da ICT-COTITULAR e outros órgãos (se for o caso). | Dia D + 110 |
| 10. Encaminhar a minuta do CONTRATO DE | NIT | Dia D + 140 |

| | | |
|---|---|---|
| TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA à AGU para a emissão de parecer. | | |
| 11. Realizar reunião para a assinatura do CONTRATO DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA entre as partes envolvidas. | Titulares da Tecnologia, inventores, NIT-MB e NIT da ICT-COTITULAR. | Dia D + 150 |
| 12. Acompanhar o cumprimento do ACORDO e CONTRATO. | Titulares da Tecnologia, inventores, NIT-MB e NIT da ICT-COTITULAR. | Do dia D até o fim do ACORDO/CONTRATO |

# ANEXO E

## MODELO DE TERMO DE COMPROMISSO DE SIGILO
## TERMO DE COMPROMISSO DE SIGILO

_____, nacionalidade, estado civil, profissão, inscrito(a) no CPF/MF sob o n.

_____, abaixo firmado, assume o compromisso de manter sigilo sobre todas as informações técnicas e outras relacionadas ao Projeto intitulado_____, a que tiver acesso,direta ou indiretamente, durante sua execução.

Considerando a vinculação com a execução do projeto, permanente ou eventual, o_____(servidor, bolsista, estagiário, prestador de serviço, contratado, aluno ou outro) declara que entende, está ciente e concorda com os termos abaixo:

### CLÁUSULA PRIMEIRA – DO COMPROMISSO

Por meio do presente termo, compromete-se a:

1. não utilizar as informações confidenciais a que tiver acesso, para gerar uso ou benefício próprio ou de terceiro, presente ou futuro;
2. não efetuar nenhuma gravação ou cópia da documentação sigilosa a que tiver acesso, relacionada à tecnologia acima mencionada;
3. não apropriar para si ou para outrem material sigiloso que venha a ser disponível por meio da tecnologia ora mencionada; e
4. não repassar o conhecimento das informações sigilosas, obrigando-se a ressarcir por dano e/ou prejuízo oriundo de eventual quebra de sigilo das informações fornecidas.

### CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA

A obrigação do sigilo terá vigência por anos, ou enquanto a informação não for tornada de conhecimento público, ou, ainda, não for disponibilizada autorização escrita, concedida a sua pessoa pelas partes autoras e/ou responsável pelo projeto.

**CLÁUSULA TERCEIRA – DAS SANÇÕES**

Pelo não cumprimento do presente Termo, fica o abaixo assinado ciente de todas as sanções administrativas, civis e criminais que poderão advir, respeitado o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Data e Local

_____
Compromissário (Empresa proponente)

Testemunhas:

_____
Nome e RG:

_____
Nome e RG:

# ANEXO F

## MODELO DE CARTA DE INTENÇÃO

## CARTA DE INTENÇÃO

Prezado Senhor/Senhora,

Ante sua manifestação em explorar a tecnologia_____, patenteada ou pedido de patente no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) sob o número PI xxxxxx,bem como nos Escritórios de Patente no exterior, sob o número xxxxxx, todos referentes ao "nome da tecnologia", de propriedade da ICT (sigla) e do Órgão cotitular da tecnologia (sigla do órgão), solicito o envio de uma Carta de Intenção, explicitando o interesse desta empresa em testar o "nome da tecnologia", visando a um potencial contrato de exploração de tecnologia,contendo, entre outros, os seguintes dados:

A- Identificação dos testes a serem realizados por vossa empresa;

B- A realização das medidas que se fizerem necessárias;

C- A quantidade de "produto da patente, ou do pedido da patente a ser fabricada para o cumprimento dos testes"(se for o caso);

D- Local de realização dos testes (se for o caso); e

E- Prazo estimado para a conclusão dos mesmos (se for o caso).

O referido documento terá como endereçamento as seguintes instituições,conjuntamente:

1 – ICT detentora da tecnologia (sigla), situada a_____, Bairro_____,CEP:xxxxx-xxx, cidade, Estado, inscrita no CNPJ sob o n.xx.xxx.xxx/xxxx-xx; e

2 – Órgão cotitular da tecnologia (sigla do órgão), situada a_____, Bairro _____, CEP: xxxxx-xxx, cidade, RJ, inscrita no CNPJ sob o n.xx.xxx.xxx/xxxx-xx.

Cópias para:

1 – Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (NIT- MB), Instituição Científica e Tecnológica, situada na Esplanada dos Ministérios, bloco N, 4º andar, Brasília, DF, CEP: 70055-900, inscrita no CNPJ sob o n. 00.394.502/0481-80; e

2 – Agência de Inovação do NIT extra MB (NOME), situada a_____,Bairro_____, CEP: xxxxx-xxx, Cidade, Estado, inscrita no CNPJ sob o n. xx.xxx.xxx/xxxx- xx.

# ANEXO G

## MODELO DE ACORDO DE SIGILO PARA TESTE DE TECNOLOGIA
## ACORDO DE SIGILO PARA TESTE DE TECNOLOGIA

### ORGÃO TITULAR DA TECNOLOGIA

### MARINHA DO BRASIL

N. 0000/20XX-0XX/00

**Acordo de Sigilo para teste de tecnologia** celebrado entre a União Federal, por intermédio da **MARINHADO BRASIL**, neste ato representada pela ICT detentora da tecnologia (sigla da OM), com a assessoria da **DIRETORIA-GERAL DE DESENVOLVIMENTO NUCLEAR E TECNOLÓGICO DA MARINHA (DGDNTM), por meio do NÚCLEO DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA (NIT-MB)** e o Órgão/Instituição co- titular da tecnologia (sigla do Órgão/Instituição), com a assessoria de xxxx (nome da estrutura responsável pelo NIT no órgão/instituição), e de outro lado a **EMPRESA-PROPONENTE**, acordam como segue:

### CLÁUSULA PRIMEIRA – QUALIFICAÇÃO DAS PARTES

Em _____ /_____/____ na sede ICT detentora da tecnologia (sigla da OM), constituído e regido pelas leis do Brasil, inscrito no CNPJ sob o n.xx. xxx.xxx/xxxx-xx, situada na Rua xxx n.xx, Bairro xxx, Cidade xxx, Estado, doravante denominado **COTITULAR DAPATENTE**, neste ato representado pelo Diretor, posto e nome, em conformidade com o inciso II, artigo 2°, da Portaria n. 180/MB, de 16/07/2001, alterada pela portaria n° 111/MB de01/04/2004 do Comandante da Marinha, que dá competência ao Diretor da ICT detentora da tecnologia (sigla da OM) para assinar este Acordo de Sigilo, com a assessoria da **DIRETORIA-GERAL DE DESENVOLVIMENTO NUCLEAR E TECNOLÓGICO DA MARINHA (DGDNTM)**, por meio do **NÚCLEO DE INOVAÇÃO DA MARINHA DO BRASIL (NIT-MB)**,constituída e regida pelas leis do Brasil, tendo sua sede estabelecida na Esplanada dos Ministérios, bloco N, 4º andar, em Brasília/DF, no Brasil, neste ato, representada pelo Gestor do NIT-MB, posto e nome, e Órgão/Instituição cotitular da tecnologia (sigla do Órgão/Instituição), constituída e regida pelas leis do Brasil, pessoa jurídica de direito privado,inscrita no CNPJ sob o n.xx.xxx.xxx/xxxx-xx, com sede na xxxxx, Bairro, Cidade, Estado,Brasil, neste ato, representada por seu Diretor/reitor xxxxxxxxxxxxxxxxx, com a assessoria da xxxxxx (sigla

da estrutura responsável pelo NIT no Órgão/Instituição), constituída e regida pelas leis do Brasil, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.xx.xxx.xxx.xxxx-xx, com sede na xxxxxxxxxxxxxx, Bairro, Cidade, Brasil, neste ato,representada por seu Coordenador Sr. xxxxxxxxxxxxxxx, doravante denominada **COTITULAR DA PATENTE**, e de outro lado a **EMPRESA PROPONENTE**, empresa constituída e regida pelas leis do Brasil, situada na_____ __, CEP _____, inscrita no CNPJ sob o n_____, doravante denominado **NOME DA EMPRESA**, neste ato representada pelo Sr. _____, (NACIONALIDADE), (ESTADO CIVIL), portador da Carteira de Identidade n_____, expedida pelo_____e do CPF n. , (cargo ocupado na empresa), celebram o presente Acordo de Sigilo. Os **COTITULARES DA PATENTE** e a **NOME DA EMPRESA** acima qualificados serão denominados juntos **"PARTES"**.

## CLÁUSULA SEGUNDA - DA DESCRIÇÃO DO OBJETO

O presente **Acordo de Sigilo para teste de tecnologia** tem por objeto estabelecer as condições e as regras de sigilo relativas ao uso e proteção de informações que regerão toda e qualquer relação comercial, **sem exclusividade**, na avaliação da tecnologia referente à xxxxxxxxxxxx denominada "xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx", denominada "xxxxxxxxxx xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx", objeto da Carta Patente n.xxxxxxxxxxxxxxxxx concedida pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e (órgãos responsáveis nos demais países, se houver), **ou** objeto do Pedido de Patente n. PIxxxxxxx-x depositado no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e (órgãos responsáveis nos demais países, se houver).

## PARÁGRAFO ÚNICO

A avaliação será feita pelos laboratórios da EMPRESA PROPONENTE, de modo a verificar a eficácia, bem como a viabilidade comercial da (nome da tecnologia), com a finalidade de celebrar, no futuro, um possível contrato de licença para exploração, sem exclusividade, desta tecnologia.

## CLÁUSULA TERCEIRA - DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

O presente **Acordo de Sigilo para teste de tecnologia** será regido pelas normas e leis pertinentes ao assunto da República Federativa do Brasil, inclusive pelas normas internas da **MARINHA DO BRASIL (MB)** e da **xxxxx (sigla da estrutura responsável pelo NIT no Órgão/Instituição)**, as quais, se aplicáveis à **NOME DA EMPRESA**, serão devidamente transmitidas/informadas à **NOME DA EMPRESA**.

## CLÁUSULA QUARTA – DA DESCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES SIGILOSASCLASSIFICADAS COMO RESERVADAS

A **EMPRESA PROPONENTE** não poderá revelar a terceiros detalhes do conhecimento técnico (*know-how*) utilizado para a fabricação de _____, objeto do presente ACORDO.

## PARÁGRAFO ÚNICO

Fica vedada também a revelação de quaisquer dados que venham a ser obtidos na fase de testes de performance, realizados nos laboratórios da **EMPRESA PROPONENTE** para avaliação da eficácia de _____, com a finalidade de celebrar, no futuro, um possível contrato de licença para exploração comercial desta tecnologia, sem exclusividade.

## CLÁUSULA QUINTA - TESTES A SEREM REALIZADOS

Os testes a serem realizados obedecerão às normas usualmente aplicáveis a_____, cujos procedimentos serão enviados oportunamente pelos COTITULARES da patente ou pedido da patente à **EMPRESA PROPONENTE**, vedada a subcontratação de terceiros.

Os testes serão realizados nos laboratórios da **EMPRESA PROPONENTE**, que deverá franquear o acesso geral e irrestrito dos INVENTORES/COTITULARES da Patente ou seus representantes legais às suas instalações e aos resultados obtidos.

## CLÁUSULA SEXTA – DOS COORDENADORES DA TROCA DE INFORMAÇÕES TÉCNICAS E SIGILOSAS CLASSIFICADAS COMORESERVADAS

As informações necessárias aos testes _____ deverão ser participadas à **EMPRESA PROPONENTE** pelos inventores abaixo designados, com o conhecimento e anuência dos **COTITULARES** da Tecnologia e do Gestor do NIT/MB e do Coordenador da xxxxx (estrutura responsável pelo NIT no Órgão/Instituição):

**Inventores: (de acordo com o constante na Carta Patente ou no Pedido do Depósito de Patente).**

Qualquer informação/questionamento a respeito dos testes deverá ser participado pelo representante da **EMPRESA PROPONENTE**, denominado abaixo, aos **COTITULARES**, com o conhecimento do Gestor do NIT-MB e do Coordenador da xxxx (estrutura responsável no Órgão/Instituição):

**Empresa: _____**
**Representante**: _____
**Endereço: _____**
**Telefone: _____**
**E-mail: _____**

## CLÁUSULA SÉTIMA - INFORMAÇÕES SIGILOSAS CLASSIFICADAS COMO RESERVADAS

Informações sigilosas classificadas como reservadas são todas as informações técnicas divulgadas pelos inventores relacionados na CLÁUSULA SEXTA sobre o nome da tecnologia, por escrito ou por via oral. A natureza e o alcance das informações sigilosas classificadas como reservadas são da responsabilidade dos inventores. As obrigações de sigilo deste acordo aplicam-se apenas a tais informações sigilosas classificadas como reservada, constantes na Carta Patente n. xxxxxxxxxxxxxxxx concedida nos países xxxxxxx, no Pedido de Patente n. PIxxxxxxxxxx-x depositado no INPI e no Pedido n. xxxx (denominação dada nos escritórios de patentes do exterior). Incluem-se, também, como informações sigilosas aquelas obtidas por ocasião da presença dos inventores nos testes realizados na **EMPRESA PROPONENTE**.

## CLÁUSULA OITAVA - OBRIGAÇÕES DE SIGILO

A **EMPRESA PROPONENTE** se compromete a proteger as informações sigilosas classificadas como reservadas, não estando autorizada a divulgá-las, pelo período da vigência deste acordo, conforme a cláusula nona, devendo protegê-las conforme suas próprias informações sigilosas classificadas como reservadas de natureza semelhante. Além disso, a **EMPRESA PROPONENTE** deverá cumprir compulsoriamente as seguintes obrigações:

a) não fazer uso da divulgação das informações sigilosas classificadas como reservadas, exceto para o objeto deste Acordo;

b) não fazer divulgação das informações sigilosas classificadas como reservadas ou das amostras disponíveis a terceiros, incluindo escritórios de patentes;

c) restringir a divulgação das informações apenas àqueles funcionários, ou aos terceiros envolvidos nas tratativas em curso e na execução de futuro contrato de exploração, sem exclusividade, desta tecnologia, que poderá ser celebrado entre as partes para xxxxxxxx, que efetivamente necessitem conhecê-las;

d) informar a seus funcionários e a terceiros envolvidos nas tratativas para a realização de projetos, a respeito das obrigações de sigilo previstas

no presente instrumento, exigindo que os mesmos assinem um instrumento específico garantindo a preservação do sigilo em questão;

e) exigir que seus funcionários, que fizerem uso da informação recebida, tenham o mesmo grau de cuidado com que teriam a respeito de informações da própria **EMPRESAPROPONENTE**, que estão sujeitas a direitos de patente e autorais;

f) notificar a outra parte sobre qualquer apropriação ou uso indevido de informação, para que esta possa tomar todas as medidas cabíveis;

g) ao final dos testes, a empresa devolverá aos **COTITULARES** todos os originais e cópias das informações fornecidas que, em nenhuma hipótese, deverão ser mantidas pela **EMPRESA PROPONENTE** ou seus representantes por qualquer motivo;

h) em nenhuma hipótese utilizar as informações, direta ou indiretamente, em atividades não previstas neste instrumento, em favor de terceiros ou para benefício próprio, anão ser para os fins acima especificados;

i) as informações serão tratadas com segurança, ficando armazenadas em arquivos protegidos, e as informações armazenadas em meios eletrônicos não poderão ser acessadas por pessoal não autorizado; e

j)na hipótese de a **EMPRESA PROPONENTE**, suas subsidiárias, ou algum de seus representantes, serem legalmente obrigados a divulgar qualquer documento ou informações obtidos no curso deste processo, a **EMPRESA PROPONENTE** se compromete a comunicar prontamente por escrito aos **COTITULARES** da Patente sobre a necessidade de quebra de sigilo, possibilitando-os tomar as medidas cabíveis para proteger o sigilo das informações e/ou renunciar a esta possibilidade. De todo modo, em qualquer caso em que a Empresa seja obrigada a fazer uma divulgação, compromete-se a fornecer somente as partes das informações e documentos que forem legalmente exigíveis. Neste caso, a empresa deverá envidar esforços no sentido de obter garantias de quem solicitou as referidas informações/documentos de que um tratamento sigiloso lhes será dado.

**PARÁGRAFO ÚNICO**

O disposto nesta cláusula de sigilo não se aplica às informações e/ou dados que:

a) passarem a ser de domínio público, sem que a sua divulgação seja efetuada em violação ao disposto neste ACORDO; e

b) já forem notoriamente do conhecimento da **EMPRESA PROPONENTE** em data anterior à assinatura do presente ACORDO.

**CLÁUSULA NONA - DA VIGÊNCIA**

Este ACORDO entrará em vigor quando devidamente assinado pelas Partes e permanecerá válido por um período igual ao tempo de vigência da patente, especificada na Carta Patente n. xxxxxxxxxxxxxxxxx concedida nos países xxxxx, ou seja, até dia/mês/ano, **ou** o prazo de vigência de uma eventual carta patente, que poderá ser concedida pelo INPI ou pelo Escritório de Patente no exterior, o que for maior (observando-se o prazo mínimo de 10 anos de existência de uma Patente).

**PARÁGRAFO ÚNICO**

O fornecimento de Informações poderá ser interrompido a qualquer tempo, pelos **INVENTORES**, a critério exclusivo dos **COTITULARES**, mediante notificação por escrito. Todavia, a referida interrupção não afetará qualquer obrigação estabelecida pelo presente instrumento, que perdurará pelo prazo estabelecido na cláusula nona.

**CLÁUSULA DÉCIMA – DOS CUSTOS**

Os custos decorrentes dos testes de avaliação ficarão a cargo da EMPRESA PROPONENTE, sem ônus para os COTITULARES da tecnologia.

**CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DA RESCISÃO**

O descumprimento total ou parcial deste ACORDO por qualquer das partes assegurará à outra parte o direito de rescisão, garantido o contraditório e a ampla defesa, sempre mediante notificação por escrito.

**CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DAS SANÇÕES**

O descumprimento ao disposto neste ACORDO ensejará a rescisão do mesmo e sujeitará a PARTE infratora aos efeitos previstos pela legislação brasileira, em qualquer de suas esferas, de acordo com a natureza da infração.

## CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA - DISPOSIÇÕES GERAIS

I - Em nenhuma hipótese, a **EMPRESA PROPONENTE** poderá reivindicar quaisquer direitos de propriedade intelectual sobre a Tecnologia, objeto deste ACORDO.

II - As PARTES são contratantes independentes e este ACORDO não cria qualquer relação de parceria.

III - O presente ACORDO não confere à **EMPRESA PROPONENTE nenhum tipo de exclusividade**, bem como não poderá ser caracterizado como uma licença para exploração comercial da tecnologia recebida dos INVENTORES/COTITULARES, uma vez que estes últimos podem celebrar acordos com outras empresas que, por ventura, estejam interessadas em testar essa tecnologia.

IV - Nenhuma disposição deste instrumento será interpretada como outorga de direitos sobre uma informação, seja por licença ou por qualquer outra modalidade.

V - As disposições deste instrumento obrigam as PARTES, seus herdeiros e sucessores, em todos os direitos e obrigações aqui estabelecidos.

VI - Não poderá haver renúncia às disposições do presente ACORDO.

VII - Na hipótese de quaisquer das disposições deste ACORDO se tornarem ou forem declaradas inválidas, ilegais ou inexequíveis por tribunal competente, as PARTES negociarão de boa-fé para acordar sobre as disposições que as substituam e que não sejam inválidas, ilegais ou inexequíveis e que mantenham, tanto quanto possível, em todas as circunstâncias, o equilíbrio dos interesses envolvidos, permanecendo as demais disposições plenamente eficazes e vigentes.

VIII - A **EMPRESA PROPONENTE** não poderá ceder, total ou parcialmente, os direitos e obrigações decorrentes do presente ACORDO a terceiros, exceto com a anuência prévia e por escrito dos COTITULARES da tecnologia objeto deste ACORDO.

IX - As PARTES têm o direito de utilizar procedimentos legal, contratual ou judicial para obter o competente ressarcimento, no caso de quebra das cláusulas deste ACORDO, em face da parte infratora.

X - Todos os avisos, notificações e comunicações encaminhadas no âmbito deste ACORDO devem ser feitos por escrito, entregues em mão própria, sob protocolo, ou por meio de carta com aviso de recebimento para os endereços abaixo indicados:

**ICT detentora da tecnologia (sigla da OM)**
A/C: Posto e nome
Endereço: .....
CEP: .....
Tel.: (xx) xxxx-xxxx Fax: (xx) xxxx-xxxx
E-mail: .....

**Órgão cotitular da tecnologia (sigla do órgão/Instituição), se houver**
A/C:
Endereço: _____
Tel.: (21)_____
Fax:_____
E-mail:_____

**EMPRESA PROPONENTE.**
A/C.: _____
Endereço: _____
Tel.: _____
Fax: _____
E-mail: _____

XI - Qualquer das PARTES poderá propor a alteração dos dados acima, desde que informem a alteração por escrito às outras PARTES com antecedência de 30 (trinta) dias, sendo certo que, enquanto a referida alteração não for devidamente comunicada à outra PARTE, os dados constantes do inciso X desta cláusula produzirão todos os efeitos.

## CLÁUSULA DÉCIMA QUARTA - DO FORO

Este ACORDO deve ser interpretado – e qualquer reivindicação ou controvérsia que possa surgir com relação a este deve ser dirimida de acordo com as leis do Estado Brasileiro, sem considerar os princípios de conflitos da lei –, de acordo com o que prevê o artigo 9º, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto Lei n. 4.657/42.

Elege-se o Foro da Justiça Federal na Cidade, Estado, Brasil, para dirimir qualquer controvérsia que possa surgir com relação ao presente ACORDO.

CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – DAS CÓPIAS

São extraídas as seguintes cópias deste acordo:

a) uma para ICT detentora da tecnologia (sigla da OM);

b) uma para Órgão co titular da tecnologia (sigla do Órgão/instituição);

c) uma para a **EMPRESA PROPONENTE**;

d) uma para o NIT-MB;

e) uma para a xxxxxx (sigla da estrutura responsável pelo NIT no Órgão/Instituição);

f) uma para a Diretoria de Administração da Marinha; e

g) uma, em extrato, para publicação no DOU.

E, por assim acordarem, as PARTES declaram aceitar todas as disposições estabelecidas neste ACORDO que, lido e achado conforme, vai assinado pelos representantes e testemunhas a seguir, a todo o ato presente.

Local e data

| | |
|---|---|
| **NOME**<br>**CPF**<br>**Titular da** ICT detentora da tecnologia (sigla da OM) | **NOME**<br>**CPF**<br>**Titular do** Órgão/Instituição cotitular da tecnologia (sigla do Órgão) |
| **NOME**<br>**CPF**<br>**Titular da EMPRESA PROPONENTE** | **NOME**<br>**CPF**<br>**Testemunha do NIT-MB** |

| | |
|---|---|
| **NOME**<br>**CPF**<br>**Testemunha da xxxxx (nome da NIT no Órgão/Instituição)** | |

# ANEXO H

## MODELO DE CONTRATO DE EXPLORAÇÃO DE PATENTE CONTRATO DE EXPLORAÇÃO DE PATENTE
## MARINHA DO BRASIL
## NOME DA ICT DA MARINHA

CONTRATO N.xxxxx/20xx-____/00
Contrato de Exploração de Patente celebrado entre a União Federal por intermédio da (ICT da MB) e a empresa_____ _, para a exploração da patente de invenção n.PI _____ (ou do pedido de patente PI n._____), intitulado _____.

Em ___ /___/___ , na sede da (ICT da MB), inscrito no CNPJ sob o n _____ , situado na (rua etc), cidade - UF, CEP_____, doravante denominada MARINHA, esta e a empresa , inscrita no CNPJ n._____, sediada no_____, CEP_____ , Tel.: (xx)_____, doravante denominada CESSIONÁRIA/LICENCIADA, celebram o presente Contrato:

**CONSIDERANDO QUE:**

A MARINHA desenvolveu com o seu trabalho e às suas próprias expensas tecnologia capaz de produzir certos tipos de ( ) para uso em ( );

A MARINHA declara ser a única detentora dos conhecimentos necessários à produção de ( ) constante da(s) Patentes (ou pedido(s)) PI ( );

A CESSIONÁRIA declara possuir pessoal qualificado e capacitado para fabricar e absorver ( );

A CESSIONÁRIA para dar continuidade ao seu crescimento e desenvolvimento, precisa adquirir a tecnologia desenvolvida pela MARINHA, para fabricar novos produtos.

Estando, portanto, as empresas de acordo com o estabelecido, a MARINHA, negociará com a CESSIONÁRIA em boa fé e nos termos desse contrato a tecnologia para produção de ( ).

## CLÁUSULA PRIMEIRA – DEFINIÇÕES

1.1 – Os títulos empregados em qualquer uma das CLÁUSULAS ou ITENS desse contrato são meramente indicativos.

1.2 – Para efeito desse contrato, os termos abaixo, quando utilizados no singular ou no plural, terão o significado constante nas seguintes definições:

1.2.1 – TECNOLOGIA, informações que serão fornecidas pela MARINHA, para produção de (...) constante no(s) pedido(s) de patente PI ( ) .

1.2.2 – MARINHA, a ICT ( ) (se qualificada acima, desprezar).

1.2.3 – CESSIONÁRIA, a empresa (se qualificada acima, desprezar).

1.2.4 – DATA DE VIGÊNCIA, a data do protocolo do processo no INPI– Instituto Nacional da Propriedade Industrial, conforme estabelecem as leis brasileiras.

1.2.5 – PRAZO DO CONTRATO, o prazo de vigência da patente PI ( ).

1.2.6 – TERRITÓRIO, ( )

1.2.7 – PRODUTO, ( )

## CLÁUSULA SEGUNDA – OBJETO

2.1 – Licença (exclusiva ou não exclusiva) de exploração do(s) pedido(s) de patente PI( ) intitulado ( ).

## CLÁUSULA TERCEIRA - CONHECIMENTOS E INFORMAÇÃO TÉCNICA

3.1 – A MARINHA fornecerá à CESSIONÁRIA todos os desenhos, moldes, especificação de materiais, sequência de montagens.

3.2 – A MARINHA se obriga a fornecer imediatamente à CESSIONÁRIA, informações detalhadas sobre qualquer aperfeiçoamento ou melhoramento por ela introduzido no produto ou no processo objeto da presente licença.

3.3 – A CESSIONÁRIA se obriga a fazer uso efetivo da patente licenciada, fabricando e vendendo ininterruptamente os produtos em volume e qualidade, de forma que satisfaça a demanda do mercado obedecendo às normas técnicas e ambientais previstas para uso efetivo.

## CLÁUSULA QUARTA - PROPRIEDADE INTELECTUAL

4.1 – Pelo presente, a MARINHA concede a CESSIONÁRIA uma licença não exclusiva (ou exclusiva) para fabricar e vender no território o produto.

4.2 – A MARINHA concorda que pertencerão à CESSIONÁRIA os direitos sobre os aperfeiçoamentos ou melhoramentos por este introduzidos

no produto, comprometendo-se a CESSIONÁRIA a dar ciência dos mesmos à MARINHA nas mesmas bases da licença ora concedida.

4.3 – A CESSIONÁRIA se obriga a informar imediatamente à MARINHA sobre qualquer violação dos direitos por parte de terceiros e a MARINHA, em conjunto com a CESSIONÁRIA, deverá tomar as medidas necessárias para inibir o problema.

4.4 – A MARINHA garante à CESSIONÁRIA que a tecnologia transferida teve origem em experiências e pesquisas próprias, não constituindo nenhum plágio de propriedade industrial.

## CLÁUSULA QUINTA – ASSISTÊNCIA TÉCNICA

5.1 – A MARINHA compromete-se a autorizar o ingresso em sua instituição, no endereço ( ), de engenheiros ou técnicos designados pela CESSIONÁRIA para realizar treinamento atinente à tecnologia que ora está sendo transferida.

5.2 – O período de treinamento não poderá exceder a ( ) homens/dia por cada técnico, por ocasião da transferência da tecnologia, durante a implantação da unidade.

5.3 – A designação e a qualificação do(s) técnico(s) da CESSIONÁRIA, assim como o programa e a duração desse treinamento será(ão) fixado(s) segundo acordo prévio entre as partes.

5.4 – Durante o período de treinamento, os engenheiros ou técnicos da CESSIONÁRIA observarão as mesmas normas e regulamentos determinados para os servidores da MARINHA.

## CLÁUSULA SEXTA – PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO

6.1 – A MARINHA transmitirá à CESSIONÁRIA todos os conhecimentos e informações técnicas necessárias à produção e comercialização dos produtos licenciados no território.

6.2 – A MARINHA assistirá a CESSIONÁRIA todo o tempo, a fim de que todos os conhecimentos e informações detalhadamente descritos sejam integralmente assimilados e aproveitados.

6.3 – A CESSIONÁRIA não poupará esforços no sentido de, cada vez mais, aumentaras vendas dos produtos licenciados e assegurar à clientela toda a assistência técnica pós venda.

6.4 – A MARINHA ou seus prepostos estão autorizados pela CESSIONÁRIA, a qualquer momento durante o horário de funcionamento normal da fábrica, a solicitar os livros contábeis e auditá-los.

6.5 – A CESSIONÁRIA ira franquear à MARINHA ou aos seus prepostos, a qualquer momento durante o horário de funcionamento normal, visitas à Fábrica.

## CLÁUSULA SÉTIMA – REMUNERAÇÃO

7.1 – A MARINHA fornecerá a presente licença à CESSIONÁRIA, para fabricação dos produtos, mediante o pagamento de (  ).

## CLÁUSULA OITAVA – INTRANSFERIBILIDADE

8.1 – O presente contrato não poderá ser transferido ou cedido pela CESSIONÁRIA sem anuência prévia, por escrito, da MARINHA.

## CLÁUSULA NONA – PRAZO CONTRATUAL

9.1 – O prazo contratual será de (  ), o da vigência da patente PI (  ).

## CLÁUSULA DÉCIMA – VIGÊNCIA

10.1 – O presente contrato entrará em vigor na data em que for protocolado no INPI, em conformidade com as leis brasileiras.

10.2 – Caberá à CESSIONÁRIA tomar todas as providências necessárias visando à averbação do presente contrato junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e,uma vez obtida, encaminhar à MARINHA cópia autenticada do mesmo no prazo hábil de até 45 (quarenta e cinco) dias.

10.3 – Caso a averbação venha a ser feita mediante condições consideradas inaceitáveis por qualquer uma das partes, aquela que perder o interesse em iniciar o contrato poderá notificar a outra, por escrito, sobre sua decisão de não dar prosseguimento ao contrato, o qual será considerado nulo de pleno direito.

## CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – RESCISÃO

11.1 – Caso uma das partes deixe de cumprir qualquer das obrigações que lhe cabe pelo presente contrato, a outra parte deverá notificá-la, por escrito, dando-lhe um prazo de 90 dias para que o problema seja solucionado, sob pena de rescisão contratual. Poderá, no entanto, se assim o preferir, forçar a outra a respeitar as obrigações contratuais.

11.2 – A MARINHA poderá rescindir o presente contrato, independentemente de qualquer notificação ou interpelação judicial ou extrajudicial nos casos de falência, liquidação, fusão, cisão ou absorção da CESSIONÁRIA por outras empresas.

## CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – FORO

12.1 – Caso não haja possibilidade de uma solução amigável entre as partes, fica desde já eleito o Foro da cidade de (  ) para solucionar toda e qualquer pendência com relação ao presente contrato.

12.2 – Esse contrato será regido e interpretado segundo as leis da República Federativa do Brasil.

## CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA – ENDEREÇOS

13.1 – Todos os avisos ou notificações exigidas das partes por este contrato deverão ser efetuados por escrito. Tais comunicações serão consideradas válidas se forem enviadas por carta registrada com contra recibo, endereçada à outra parte, ou a outro endereço que venha a ser comunicado por uma parte à outra.

MARINHA: NOME E ENDEREÇO

CESSIONÁRIA: NOME E ENDEREÇO

O presente instrumento representa o completo acordo e entendimento entre as partes quanto ao objeto do mesmo. Nenhuma modificação ou complementação referente ao mesmo terá validade, exceto se efetuada por escrito.

E, por estarem justos e contratados, assinam o presente contrato em 3 (três) vias de igual efeito e teor na presença das testemunhas abaixo.

LOCAL, UF, DATA

| | |
|---|---|
| _____ | _____ |
| MARINHA EMPRESA | CESSIONÁRIA |

Testemunhas:

| | |
|---|---|
| _____ | _____ |
| Nome: | Nome: |
| CPF: | CPF: |
| Profissão: | Profissão: |

**Notas:**

- Identificar e qualificar as assinaturas das pessoas que assinam pela MARINHA e pela empresa CESSIONÁRIA. No caso de procurador, apresentar procuração com poderes específicos para assinar contrato (procuração do exterior deverá ser apresentada com a devida consularização e tradução juramentada);

- Se assinado no Brasil, subscrito por 2 testemunhas (identificadas e qualificadas).Caso a testemunha seja residente no exterior, informar o n. do passaporte; e

- Se assinado no exterior, legalizado no Consulado Brasileiro no país de origem do documento.

# A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DE UTILIZAÇÃO MILITAR DAS ILHAS OCEÂNICAS BRASILEIRAS

*Vitor Deccache Chiozzo*

## RESUMO

O presente trabalho, de abordagem qualitativa, se propõe a contribuir com a questão da defesa e segurança marítima do Atlântico Sul contíguo ao Brasil, a partir de concepções geoestratégicas contemporâneas agregadas à Estratégia Nacional de Defesa (END) e investiga, por meio de pesquisa exploratória, descritiva e bibliográfica, se a utilização militar pelo Brasil das ilhas oceânicas de Fernando de Noronha e Trindade e Martim Vaz é importante geoestrategicamente para a defesa de sua Zona Econômica Exclusiva, dos limites exteriores da Amazônia Azul, e de seu território continental. Por meio desta geoestratégia, em perspectiva da conjuntura de expansão dos limites marítimos, a utilização militar das ilhas oceânicas contribuiria com a consecução dos objetivos nacionais constantes da END, em face das ameaças à segurança marítima e das vulnerabilidades estratégicas do Brasil, no Atlântico Sul. A moldura diplomática de atuação do Brasil no sistema internacional de Estados associada às bases institucionais cooperativas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e aos desafios comuns aos seus estados-membros proporcionam o arcabouço regional para que a geoestratégia de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras não desperte nos demais países lindeiros do Atlântico Sul desconfiança de expansionismo e militarização regional por parte do Brasil. As duas principais ameaças geoestratégicas de potências extra-regionais territoriais no Atlântico Sul e as geoestratégias de utilização militar de ilhas oceânicas de Índia, Reino Unido, França, China e Estados Unidos da América são apresentadas de forma a ilustrar que as ilhas oceânicas ainda possuem considerável valor geoestratégico na atualidade, sendo uma geoestratégia de sucesso instrumentalizada por países de destaque no cenário internacional. Verificou-se que a utilização militar, ao menos parcialmente, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras contribui para um melhor controle das áreas marítimas estratégicas e a defesa da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil. Um Anexo foi incluído para apresentar os Monumentos Naturais (MONAs) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs) recém criadas na área marítima do Atlântico Sul, em ilhas oceânicas brasileiras. Ademais, este trabalho augura que, de alguma forma, possa ter contribuído com a direção estratégica brasileira e sua projeção de poder no Atlântico Sul.

**Palavras-chave:** Geoestratégia. Ilhas Oceânicas Brasileiras. Zona Econômica Exclusiva. Atlântico Sul. Brasil.

# ABREVIATURAS E SIGLAS

AED – Ações Estratégicas de Defesa

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

AJB – Águas Jurisdicionais Brasileiras

APA – Áreas de Proteção Ambiental

ASEAN – Associação de Nações do Sudoeste Asiático

AS – Atlântico Sul

BAT – *British Antarctic Territory*, Território Antártico Britânico

BOT – *British Overseas Territories*, Territórios Ultramarinos Britânicos

CSG – *Centre Spatial Guyanais*

CAOME – *Centre d'aguerrissement de l'outre-mer et de l'étranger*, Centro de Agenciamento Ultramarino e no Exterior

CHM – Centro de Hidrografia da Marinha

CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

CLPC – Comissão de Limites da Plataforma Continental

COMELEF – *Commandement des éléments français au Sénégal*, Comando dos elementos franceses no Senegal

CEEAC – Comunidade Econômica dos Estados da África Central

CEDEAO – Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

SADC – *Southern Africa Development Community*, Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

FAZSOI – *Les forces armées dans la zone sud de l'océan Indien*, Forças Armadas na zona sul do Oceano Índico

DOM – *département d'outremer*, departamento ultramarino

DETAIR – *le détachement air*, destacamento áereo

DLEM – *Détachement de Légion étrangère de Mayotte*, destacamento da Legião Estrangeira de Mayotte

ECCAS – *Economic Community of Central African States*, Comunidade Econômica dos Estados da África Central

ECOWAS – *Economic Community of West African States*, Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental

EMFA – Estado Maior das Forças Armadas

END – Estratégia Nacional de Defesa

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EUA – Estados Unidos da América

EB – Exército Brasileiro

FAB – Força Áerea Brasileira

PACAF – *Pacific Air Forces*, Forças Aéreas do Pacífico

FAG – Forças Armadas da Guiana

FAPF – *Les forces armées de Polynésie française*, Forças Armadas da Polinésia Francesa

FANC – *Les forces arméesen Nouvelle-Calédonie*, Forças Armadas na Nova Caledônia
FFCI – *Les Forces Françaises en Côte d'Ivoire*, Forças Francesas na Costa do Marfim
SCG – *Seychelles Coast Guard*, Guarda Costeira das Seychelles
IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ISA – *International Seabed Authority*, Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos
LC – Lei Complementar
EFS – *Les éléments français au Sénégal*, elemtos franceses no Senegal
FAA – *Les forces armées aux Antilles*, Forças Armadas nas Antilhas
LCM – linhas de comunicação marítimas
MT – Mar Territorial
MB – Marinha do Brasil
PLAN – *People's Liberation Army Navy*, Marinha do Exército de Libertação da China
MERCOSUL – Mercado Comum da América do Sul
MD – Ministério da Defesa
MMA – Ministério do Meio Ambiente
MN – Milha Naútica
MONA – Monumentos Naturais
NApOc – Navios de Apoio Oceânico
NPaOC – Navios Patrulha Oceânicos
NORMAM – Normas da Autoridade Marítima
OND – Objetivos Nacionais de Defesa
OBOR – *One Belt, One Road*
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
OHI – Organização Hidrográfica Internacional
IMO – *International Maritime Organization*, Organização Marítima Internacional
POM – *Pays d'Outre-Mer*, País de ultramar
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PE – Pernambuco
PC – Plataforma Continental
PND – Política Nacional de Defesa
POIT – Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
RIMaP-NC – *Le Régiment d'infanterie de marine du Pacifique* – Nouvelle-Calédonie, Regimento de Infantaria de Marinha do Pacífico-Nova Caledônia
RIMaP-P – *Le Régiment d'Infanterie de Marine du Pacifique-Polynésie*, Regimento de Infantaria de Marinha do Pacífico-Polinésia
RPIMa – *Le Régiment Parachutiste d'Infanterie de Marine*, Regimento de Paraquedistas da Infantaria de Marinha

RN – Rio Grande do Norte
SECIRM – Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar
GPS – *Global Positioning System*, Sistema de Posicionamento Global
GEODSS – *Ground-Based Electro-Optical Deep Space Surveillance System*, Sistema de Vigilância de Espaço Profundo Eletro-Ótico Terrestre
SUA – *Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*, Supressão de atos ilegais contra a segurança da navegação marítima
TAAF – *Terres Australes et Antarctiques Françaises*, Terras Austrais e Antárticas Francesas
UE – União Europeia
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAF – *United States Air Force*, Força Áerea dos Estados Unidos da América
USPACFLT – *United States Pacific Fleet*, Esquadra do Pacífico dos EUA
ZC – Zona Contígua
ZRP – Zona de Responsabilidade Permanente
ZEE – Zona Econômica Exclusiva

# LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Densidade de transporte marítimo mundial 688
Figura 2 – Principais Rotas Marítimas do mundo, primários e secundários choke points, com as posições das Ilhas de Fernando de Noronha e Trindade 690
Figura 3 – Limites do Atlântico Sul Geográfico 692
Figura 4 – Delimitação dos espaços marítimos, segundo a CNUDM 696
Figura 5 – Tese da Triangulação Insular de Therezinha de Castro 699
Figura 6 – Imagem do Relatório de Pirataria do International Maritime Bureau, referente ao ano de 2017 709
Figura 7 – Países membros da CPLP e Comunidades Econômicas Regionais 721
Figura 8 – Países-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul 729
Figura 9 – Discriminação dos países-membros, em inglês, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul 729
Figura 10 – Presença extra – regional no Atlântico Sul 735
Figura 11 – Territórios Ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul 737
Figura 12 – Mapa da Guiana Francesa 740
Figura 13 – Ilhas Oceânicas e Rotas Marítimas de Petróleo 761
Figura 14 – Brasil e Atlântico Sul 761
Figura 15 – Competição de grandes potências no Oceano Índico 766
Figura 16 – Território Britânico do Oceano Índico 768
Figura 17 – Mapa de Chipre 770
Figura 18 – As Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF) 771
Figura 19 – As ZEE Francesas 773
Figura 20 – Mar do Caribe 774
Figura 21 – Polinésia Francesa 776
Figura 22 – Polinésia Francesa 776
Figura 23 – Nova Caledônia 777
Figura 24 – Mayotte 778
Figura 25 – Reunião 778
Figura 26 – Primeira e Segunda Cadeias de Ilhas 781
Figura 27 – Reivindicações da China no Mar do Sul da China 786
Figura 28 – O aterramento do recife de Fierry Cross 787
Figura 29 – Pista de Pouso, Hangares, Randome e Quartéis no recife Fiery Cross 787
Figura 30 – Detalhe das Ilhas Paracel 788
Figura 31 – Detalhe das Ilhas Spratly 788
Figura 32 – Woody Island 788
Figura 33 – Territórios dos Estados Unidos no Pacífico 792
Figura 34 – Territórios dos Estados Unidos no Caribe – Porto Rico (Puerto Rico) e Ilhas Virgens Americanas (US Virgins Islands) 793

# INTRODUÇÃO

O Atlântico Sul é uma região de singular relevância para os interesses geoestratégicos[1] brasileiros no mar. O Brasil se insere no Atlântico Sul com uma autopercepção de liderança regional, pois almeja "assegurar para si uma posição de destaque" (ABDENUR & SOUZA NETO, 2014 a, p.6) sendo este oceano a região alvo da sua projeção de poder e influência, local de reserva e fonte de recursos naturais, econômicos e energéticos, e o meio pelo qual transitam suas linhas de comunicação marítimas.

O entorno estratégico brasileiro extrapola os limites do subcontinente sul-americano e se projeta pela fronteira do Atlântico Sul. Este transbordamento de seu entorno estratégico torna os limites de Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira sua última fronteira (REIS, 2013, p. 505), a marítima, denominada de Amazônia Azul[2] (CARVALHO, 2007, p. 13).

A delimitação destas fronteiras marítimas, por sua vez, "envolve uma complexa rede de questões legais, científicas e políticas" (SOUSA, 2014, p.10) passando, também, pela "pressão da contiguidade" (MATTOS, 2011, p.111) exercida pelo Brasil, como Estado lindeiro, no Atlântico Sul. Por questões legais, entende-se o instrumento do Direito Internacional que foi criado para o ordenamento político-jurídico e regulação dos espaços oceânicos (BEIRÃO & PEREIRA, 2014), a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) [3].

De outra parte, as questões científicas e políticas se inter-relacionam, uma vez que a expansão das fronteiras marítimas, causada pelas inovações tecnológicas, sobretudo no que concerne à exploração dos abundantes recursos naturais e energéticos existentes nos oceanos, faz com que aquelas sejam "fronteiras vivas" (MATTOS, 2011, p. 122). Nessa lógica, portanto, seus limites geoestratégicos estão ligados, diretamente, aos interesses nacionais da utilização do mar e de sua defesa, pelo Estado Costeiro.

Nesse sentido, o tema desta dissertação é a geoestratégia de utilização militar, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras de Fernando de

---

1 Correia (2012, p.238) faz a distinção entre os conceitos de geoestratégia e geopolítica, já que os mesmos sofreram uma mudança semiótica ao longo da História. Essa diferenciação será abordada no capítulo primeiro deste trabalho.

2 No caso brasileiro, a ZEE é uma área oceânica de 3,647 milhões de km² (W. AMORIM, 2014, p.202), os quais, somados aos cerca de 900 mil km² de extensão que o Brasil reivindica junto à Organização das Nações Unidas (ONU), perfazem um total aproximado de 4,5 milhões de km². Trata-se de uma extensa área oceânica, adjacente ao continente brasileiro, que corresponde a, aproximadamente, 52% da área continental brasileira. A Marinha do Brasil buscando alertar a sociedade sobre seu valor estratégico, seus recursos naturais e energéticos, como reservas de petróleo, gás e minerais, bem como de sua biodiversidade, passou a denominá-la então de Amazônia Azul, cuja área é um pouco menor, porém em tudo comparável à "Amazônia Verde", de mais forte apelo midiático e cognitivo.

3 Ratificada, até o presente momento, por 168 Estados.

Noronha e de Trindade e Martim Vaz, para a defesa da Zona Econômica Exclusiva brasileira e, indiretamente, da proteção das linhas de comunicação marítimas brasileiras.

Atualmente, no sistema internacional, é perceptível a tendência de um crescente processo de territorialização dos espaços oceânicos, advindas da expansão das fronteiras marítimas dos Estados costeiros, segundo o entendimento da CNUDM, "em termos de soberania plena ou simples jurisdição" (DIAS & BRANCO, 2011, p. 13). Por meio desta geoestratégia e tendo em perspectiva a conjuntura de expansão dos limites marítimos, a utilização militar das ilhas oceânicas contribuiria com a consecução de três das quatro tarefas básicas do poder naval brasileiro: exercendo um maior controle da área marítima de interesse do Brasil, projetando o poder sobre terra, no caso de o território continental brasileiro for ocupado e ou invadido, e ao fim, promovendo uma maior capacidade de dissuasão, garantindo a vontade brasileira no mar.

Os objetivos supramencionados a serem atingidos pelo Poder Naval brasileiro permanecem na atual Estratégia Nacional de Defesa (END) e em sua na minuta (BRASIL, 2016, p. 26) para o período 2017/2020[4]. Ressalta-se que a Política Nacional de Defesa (PND), conjuntamente com a Estratégia Nacional de Defesa foram encaminhados pelo Ministério da Defesa, para apreciação do Congresso Nacional em novembro de 2016, em cumprimento ao previsto na Lei Complementar (LC) nº 97/1999, alterada pela LC nº 136/2010, correspondentes ao triênio 2017-2020. Em 17 de dezembro de 2018, por meio do Decreto Legislativo nº 179, o Congresso Nacional aprovou a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa enviados em 2016.

Quanto à delimitação temporal, analisar-se-á o período de 2012 a 2017. O ano inicial refere-se à entrada em vigor da atual END, documento de alto nível que norteia as hipóteses de emprego das Forças Armadas Brasileiras bem como cenários prospectivos de ameaças ao Brasil, pois:

> No âmbito da Defesa, é a Estratégia Nacional de Defesa (...), que define as estratégias a serem empregadas com a finalidade de evitar o conflito e impedir a ação de possíveis inimigos, considerando duas áreas onde a percepção de ameaças é mais acentuada, a Amazônia e o Atlântico Sul. Ainda que os documentos trabalhados não definam quais inimigos seriam combatidos, a Estratégia Nacional de Defesa enfatiza a dissuasão, como ação estratégica de caráter preventivo-defensivo; e a flexibilidade, como ação de caráter reativo-ofensivo. (RIBEIRO LUIS, 2012, p.164)

[4] Os objetivos se apresentam na minuta da END com a seguinte redação: as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras e responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio.

No que tange ao objetivo principal deste trabalho, este é, a partir de concepções geoestratégicas contemporâneas aplicadas ao Atlântico Sul agregadas ao embasamento da END afirmar a importância de o Brasil possuir uma estratégia autóctone de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, a fim de colaborar com a defesa da faixa exterior da ZEE e a proteção das linhas de comunicação marítimas brasileiras. Desta forma, este trabalho se dispõe a ser uma análise que possa, de alguma forma, contribuir com o direcionamento estratégico brasileiro, e sua repercussão na projeção de poder do Brasil no Atlântico Sul.

A ordem internacional na qual o Brasil se insere, nesse primeiro quartel do século XXI é marcada, especialmente, por uma presença cada vez mais atuante, dos países emergentes, tais como a China, a Índia e o Brasil, em suas respectivas regiões de influência regionais. Por vezes, como no caso específico da China, postulam inclusive a hegemonia mundial, atualmente exercida pelos Estados Unidos da América. Nas regiões de interesse da tríade mencionada anteriormente, há a presença de países, que por conta de seus inúmeros territórios ultramarinos, não podem deixar de serem levados em consideração de seus cálculos geoestratégicos, especialmente os do Brasil — Reino Unido e França.

No caso do Brasil, ainda que a crise econômica associada com a instabilidade política a partir de 2015, até o presente momento, tenha, por vezes, constrangido a sua participação no cenário internacional, o país continua a ser um ator importante e relevante no concerto das nações.

Para se alcançar o objetivo desse trabalho, foi realizada uma abordagem metodológica qualitativa (GIL, 2012, p. 133), com o intuito de se apontar as temáticas fundamentais relacionadas às questões geoestratégicas do Atlântico Sul, a partir do pensamento geoestratégico contemporâneo a fim de se extrair desses pensamentos conceitos-chave para a formulação das conclusões da pesquisa. Esse processo foi complementado por um método histórico para contextualizar os conceitos geoestratégicos utilizados.

No que tange à metodologia de pesquisa, optou-se por uma pesquisa exploratória e descritiva (GIL, 2012, pp. 41-42), além de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa exploratória ocorreu através do levantamento bibliográfico de artigos, livros e trabalhos acadêmicos contemporâneos sobre a geoestratégia no Atlântico Sul, em especial daqueles que envolvam a securitização da região e a construção das ameaças; alguns importantes autores da área de Relações Internacionais, especialmente nas áreas de Segurança Internacional, Geopolítica e Estratégia Marítima e Naval como Hervé Coutau-Bégarie, Alfred Mahan, Geoffrey Till, James Holmes, Ian Speller, Armando Vidigal, Geoffrey Kemp, Robert Kaplan, Tim Marshall, Carlos de Meira Mattos, Therezinha de Castro, dentre outros autores que podem ser verificados nas referências.

Em seguida, realizou-se uma análise de documentos oficiais, mas especialmente da Estratégia Nacional de Defesa, esta última de 2012, bem

como sua minuta de 2016, a fim de demonstrar que a importância de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras para defesa da orla exterior da Zona Econômica Exclusiva do Brasil se coaduna com este documento político-estratégico de alto nível. Dessa maneira, buscou-se compreender como o país enxerga, problematiza e atua nas questões sul - atlânticas.

A dissertação, portanto, seria enquadrada na tipologia proposta por Van Evera (1997, p.91) como revisora de literatura.

Ainda, a pesquisa descritiva, que possui como finalidade a descrição das características de determinado fenômeno, ou então a análise das relações entre variáveis, deu-se na exposição e na aplicação das teorias e reflexões geoestratégicas dos autores a diversas regiões do planeta, e no caso específico do Brasil, à região do Atlântico Sul. Optou-se por essas duas espécies de pesquisa, pois "as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática". (GIL, 2012, p. 42). A pesquisa bibliográfica serviu de alicerce para apontar os autores mais significativos relacionados à temática geoestratégica, em especial, na região do Atlântico Sul.

A justificativa e a relevância desse trabalho residem no aspecto geopolítico e geoestratégico do Brasil em relação ao Atlântico Sul, ambiente regional marítimo que compõe o entorno estratégico brasileiro[5] (BRASIL, 2012b), pois:

> Conceber a segurança brasileira em sua devida proporção geográfica também requer a consideração do significado do Atlântico Sul. O Brasil é o país com a maior costa atlântica do mundo. O espaço marítimo sob nossa jurisdição perfaz aproximadamente 4,5 milhões de quilômetros quadrados – mais da metade da massa continental brasileira. (...) (AMORIM, 2011 a, pp.271-273).

Além disso, é prevista, como hipótese de emprego[6] das Forças Armadas do Brasil, na END, a ameaça de guerra no Atlântico Sul. (BRASIL, 2012, p.30), em virtude da ameaça às grandes reservas de gás e petróleo — cerca de 90% da exploração brasileira, ocorrem na plataforma continental (VIDIGAL ET ALII, 2006, p.133) (BEIRÃO & PEREIRA, 2014). Somam-se às reservas *offshore* de hidrocarbonetos, aquelas de nódulos polimetálicos,

[5] "A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região".

[6] Este conceito é entendido como a antevisão de possível emprego das Forças Armadas em determinada situação ou área de interesse estratégico para a defesa nacional, e em cuja formulação se considera o alto grau de indeterminação e imprevisibilidade das ameaças ao País em tempos de crise.

sulfetos polimetálicos e crostas cobaltíferas, muitas das quais nas bacias oceânicas ao redor das ilhas oceânicas brasileiras, os quais devido à sua formação geológica apresentam taxas de magnésio e ferro mais altas em comparação aos demais oceanos (BROZOSKI, 2013, p.22).

Contudo evidencia-se outro aspecto da relevância desta pesquisa, pela questão específica da importância para a sociedade brasileira das ilhas oceânicas, sendo estas essenciais para uma geoestratégia de defesa nacional, pois:

> As ilhas e os rochedos são de grande utilidade para a sociedade, pois neles podem ser instaladas bases de segurança marítima, faróis, estações de estudos científicos sobre o mar e suas potencialidades, fortes e portos militares que servem de apoio à Marinha e outros recursos importantes para a segurança da navegação marítima, nacional e internacional. (...). As ilhas e rochedos são, igualmente, importantes pontos de apoio logístico, de comunicações e para a proteção do mar. Com o notório crescimento do comércio internacional, no mundo globalizado, as ilhas e rochedos da Amazônia Azul, com sua importância estratégica, são vitais para a segurança marítima (VIDIGAL et alii, 2006, p. 123)

Além da questão de recursos materiais e da importância geoestratégica, destacam-se as ameaças à segurança marítima[7] (BRASIL, 2016, p. 26), além da existência, como já mencionado, no Atlântico Sul, de potências extra regionais com territórios ultramarinos, os quais impõem, nesse quartel do século XXI, cruciais desafios geoestratégicos ao Estado brasileiro.

A questão central desta dissertação e seu problema de pesquisa é: *Seria a utilização militar, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras importante geoestrategicamente para a Defesa da ZEE do Brasil?*

Cada vez mais a preocupação de segurança marítima dos países passa, do enfrentamento a uma ameaça global, como no período da Guerra Fria, à necessidade de projetar poder e influência, a partir do mar, em resposta a desafios regionais (COSTA, 2003, p. 30). Ainda Costa, dissertando sobre o Poder Naval, missões e meios, afirma que um sistema de força naval atualmente [8] deverá contribuir para fazer face às:

---

[7] A Marinha do Brasil identificou a necessidade de aperfeiçoar o gerenciamento da segurança marítima e de sua estrutura organizacional, almejando uma maior integração com os demais órgãos do país que possuem interesses afetos ao tráfego marítimo, buscando alcançar um ambiente baseado na cooperação, confiança e compartilhamento de informações para preservar a segurança marítima nacional, atuando permanentemente e de forma coordenada com as Agências governamentais e elementos do Poder Marítimo, principalmente em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB). Nesse sentido, foi alterada a denominação do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM) para Centro Integrado de Segurança Marítima (CISMAR), cuja ativação ocorreu em 17 de dezembro de 2018.

[8] Carlos Costa refere-se à realidade portuguesa e a seu contexto da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia

> Ameaças associadas a fenômenos como a violação da lei nos aspectos relativos a utilização abusiva das águas jurisdicionais, a dilatação da liberdade de navegação, a imigração ilegal, ao tráfico de droga, ao terrorismo, (...), a exploração excessiva de recursos e a degradação ambiental dos espaços marítimos que, por criarem o caos no interior do Estado, implicam o permanente exercício do controlo efectivo do mar nas áreas marítimas adjacentes ao território nacional (COSTA, 2003, p. 28)

Transpondo tais ameaças ao Brasil, igualmente elas se aplicam à realidade geoestratégica brasileira, sendo necessário que o país possua uma estratégia para controle efetivo de áreas marítimas próximas e as contíguas ao território brasileiro, já que "nações com menores orçamentos de defesa têm de se concentrar no controlo defensivo do mar, nas águas territoriais e sua proximidade" (COSTA, 2003, p.26).

Destaca-se que esta estratégia de controle efetivo de áreas marítimas adjacentes deverá representar um equilíbrio entre as ameaças à segurança marítima e as lições advindas do passado e do sistema internacional, representando, assim, uma evolução de pensamento estratégico tradicional. Esta evolução do pensamento estratégico, contudo, não pode se deixar encantar pelo deslumbramento das novas ameaças, ignorando ou subdimensionando as ameaças clássicas, estatais, as quais ainda permanecem como as principais no sistema internacional, pois:

> A crescente importância das novas ameaças que tiram partido do mar (...), torna evidente que o pensamento estratégico naval clássico, por conferir predominância ao conflito interestatal como fundamento primacial para a existência de marinhas de guerra, precisa de evoluir (...). Nesta evolução conceptual torna-se imperioso não nos deixarmos fascinar pelas ideias de algumas escolas de pensamento estratégico, que reduzem as funções das Marinhas as novas ameaças, esquecendo os ensinamentos da história e das relações interacionais. (RIBEIRO, 2008, p. 42)

Carece, portanto, que o Brasil seja capaz de manejar de maneira inteligente e perspicaz um novo ferramental estratégico de atuação no Atlântico Sul, que balanceie estratégias clássicas e ao mesmo tempo modernas, que visam combater antigas e novas ameaças. A estratégia de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras poderia ser um exemplo desta nova clássica geoestratégia (COUTAU-BÉGARIE, 2006) para a defesa das águas jurisdicionais adjacentes ao território brasileiro, em face das ameaças à segurança marítima não estatais e aquelas oriundas do sistema internacional, estatais.

A condição brasileira de postulante à potência regional impõe "demandas sem precedentes para o Brasil, que requerem novas capacidades diplomáticas e habilidades políticas" (PINHEIRO ET ALIAE, 2010, p.31), bem como a inovação de paradigmas estratégicos anteriores, sem esquecer o que foi dito no passado (TILL, 2013, p. 86).

No concernente especificamente ao valor militar, além do estratégico e econômico, as ilhas oceânicas brasileiras no Atlântico Sul debruçadas nesse estudo são as Ilhas de Trindade e Martim Vaz e Fernando de Noronha (MOHR ET AL., 2009).

A Ilha de Trindade dista cerca de 590 milhas náuticas[9] (MN) da costa e é administrada pelo Posto Oceanográfico da Ilha da Trindade (POIT), da Marinha do Brasil (Comando do 1° Distrito Naval), que faz observações oceanográficas e meteorológicas e as envia para o Serviço Meteorológico Marinho, do Centro de Hidrografia da Marinha (CHM).

Em Trindade e Martim Vaz não há poder militar instalado, mas, com investimentos financeiros relevantes, poderá constituir-se em um ponto de apoio importante para as forças navais. Ou seja, ali se poderá construir uma base naval e um aeródromo. Distante 25 MN da ilha da Trindade está Martim Vaz, que não é habitada. (FARIA, 2011, p. 92).

O arquipélago de Fernando de Noronha situa-se a 180 MN da costa, com área total de 26 km2, a 360 km da cidade de Natal, Rio Grande do Norte (RN) e a 545 km do Recife, em Pernambuco (PE) e a 2.600 km do continente africano. A ilha principal, a única habitada, tem 17 km de extensão e nela se concentram todas as atividades sócio-econômicas do arquipélago.

Em 1942 tornou-se um Território Federal, administrado por militares (Exército até 1981, Aeronáutica até 1986; Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) até 1987) e pelo Ministério do Interior até 1988, quando se deu a reintegração a Pernambuco, que o administra desde então.

Também em 1942, no contexto da II Guerra Mundial, instalou-se na ilha uma base avançada norte-americana. Os norte-americanos voltariam a utilizar Fernando de Noronha no período de 1957 a 1965, montando um Posto de Observação de Mísseis Teleguiados (IBGE, 2018). Sua ZEE se une à brasileira e possui um aeroporto que pode ser transformado, com investimentos, em base aérea, além de ser um potencial ponto de apoio logístico para as forças navais. A instalação de uma base militar em Fernando de Noronha seria um grande passo para as forças militares do Brasil, sobretudo a Marinha do Brasil. Se algum dia a instalação se concretizar, uma oposição provável seria a questão ambiental.

Mas, em uma situação de conflito essa opção deve ser considerada, pois seria do interesse nacional. (FARIA, 2011). Ainda no contexto ambiental, a presença militar nas ilhas oceânicas é um instrumento e uma facilidade para a conservação de ecossistemas singulares dessas áreas, como no caso brasileiro, não um elemento inibidor ou obstaculizador. Na ilha da Trindade, a Marinha do Brasil tem contribuído, sobremaneira, para a conservação de todo o complexo insular, onde também está a ilha de Martim Vaz.

[9] 1 milha náutica é igual a 1,852 quilômetros.

Ressalta-se a experiência de programas militares mundiais de conservação de grande sucesso, como por exemplo, o *Readiness and Environmental Protection Integration Challenge*, do Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América, que protege a vida selvagem, espécies ameaçadas e em perigo de extinção, os recursos hídricos e espaços naturais, em proveito da prontidão das instalações militares.

No caso brasileiro, há programa similiar no âmbito da Secretaria da Comissão Interministerial para Recursos do Mar (SECIRM), da Marinha do Brasil — o Programa de Pesquisas Científicas nas Ilhas Oceânicas — que busca ampliar o acesso e coordenar as pesquisas científicas nas ilhas oceânicas e nas áreas marítimas adjacentes, assegurando a conservação dos seus ecossistemas terrestres e marinhos e os direitos de soberania, por meio da pesquisa científica, sobre a ZEE dessas ilhas.

No Anexo deste trabalho, disserta-se sobre os Monumentos Naturais (MONAs) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs) na área marítima do Atlântico Sul, especificamente aqueles criados, em 2018, no Arquipélago da Ilha da Trindade e a contribuição que a Marinha do Brasil efetivamente realiza na conservação dos ecossistemas marinhos daquela área marítima, constituindo, desta forma, um conceito mais atual e amplo de soberania.

Entretanto, somente a pesquisa científica estrita, ainda que coordenada pela Marinha do Brasil, não é suficiente para a preservação dos ecossistemas das ilhas oceânicas. Afinal, "a soberania sobre a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) não pode depender apenas da esperança de que as grandes potências respeitem os tratados internacionais de uso exclusivo das áreas marítimas quando reservas (...) estão em questão" (DE OLIVEIRA; CEPIK; BRITES, 2016, p. 144). É necessária a utilização geoestratégica militar desses espaços, para que o Brasil esteja preparado em um cenário de ameaças e com as defesas adequadas para proteção de suas riquezas. Logo, a utilização militar se justifica devido ao fato de o poder militar, pelo caráter de suas operações e à sua pronta resposta frente às ameaças, ser de importância vital para assegurar os interesses nacionais brasileiros frente às demais potências no Atlântico Sul, pois:

> (...) o poder militar importa no caso do Brasil, uma vez que a força armada pode auxiliar a política externa em seu esforço de ampliação da capacidade de barganha e da autonomia do País. Devido à sua relevância intrínseca, ele não pode, em hipótese alguma, ser negligenciado como ferramenta útil à consecução dos interesses nacionais (ALSINA JÙNIOR, 2009, p.189).

As novas capacidades e habilidades já citadas devem se estender também à estratégia militar naval, pois como alerta Ribeiro (2008, p. 37) "caso uma país não tenha capacidades para exercer um controle eficaz dos espaços marítimos sob sua jurisdição, garantindo neles apropriados níveis de segurança, verá os seus direitos limitados por intervenções dos Estados que considerarem ameaçados os fluxos da navegação necessá-

rios à sua vitalidade econômica". Nesse sentido, reforçando o argumento de Ribeiro, Costa (2003, p.8) afirma que "os países (...) dotados em recursos, com o aumento das zonas marítimas jurisdicionais e os conflitos regionais, passaram a ter maiores responsabilidades e exigências quanto ao poder naval".

Desta feita, o Brasil deverá exercer o controle de área marítima, tendo como foco as áreas estratégicas de acesso marítimo ao Brasil10 (BRASIL, 2012, p. 69), sendo a utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras uma estratégia que ao menos precisa ser pensada para a consecução dessa tarefa.

O Brasil possui uma Estratégia Nacional de Defesa, que incorpora projetos estratégicos de grande envergadura, especialmente os relacionados ao poder naval, tais como a construção, manutenção e operação de um submarino de propulsão nuclear.

Conforme os argumentos expostos, o entendimento e compreensão da realidade geoestratégica no Atlântico Sul, aliada à conscientização da importância de uma geoestratégia brasileira de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, por parte dos *policy makers*, e da sociedade brasileira proporcionará um ferramental analítico capaz de exercer um papel crucial na formulação de uma política externa e de defesa eficiente do Brasil, no espaço geopolítico do Atlântico Sul.

Dessa forma, por meio desta geoestratégia, o Brasil continuaria a contribuir no Atlântico Sul a fim de se evitar que um "vazio" de poder marítimo, que possa despertar a presença de outros atores, sobretudo do hemisfério norte, na segurança de áreas específicas da região (PENNA FILHO, 2015, p. 168), se instale, sobretudo em decorrência da crescente insegurança marítima no litoral da África Atlântica, especificamente na ampla zona petrolífera do Golfo da Guiné (PENNA FILHO, 2015, p. 171; p.180), afetando assim os interesses nacionais brasileiro no Atlântico Sul, sobretudo no limite exterior da ZEE. Entretanto caso esse vazio estratégico de poder naval brasileiro seja constatado, poderia acontecer que:

> No caso de uma invasão, parece ser mais difícil que esta ocorra diretamente contra o território continental, onde a capacidade de resistência brasileira tenderia a ser maior. Assim, parece ser relativamente mais provável que, no cenário de uma invasão, esta ocorra mesmo em um arquipélago como Trindade e Martim Vaz, que estão localizadas a cerca de 620 milhas (1167km) da cidade de Vitória (ES) e a cerca de 800 milhas do Rio de Janeiro (RJ)5. A ocupação de tais ilhas permitiria ao invasor reivindicar o território marítimo e a Zona

[10] A END destaca que duas áreas do litoral continuarão a merecer atenção especial, do ponto de vista da necessidade de controlar o acesso marítimo ao Brasil: a faixa que vai de Santos a Vitória e a área em torno da foz do Rio Amazonas. A primeira, sobretudo pela produção petrolífera *offshore*. Já a foz do Amazonas, é a porta de entrada da Amazônia brasileira, que detém grande potencial de riquezas minerais e de biodiversidade, e que desperta a atenção internacional.

> Econômica Exclusiva circundante ao arquipélago e, até mesmo, de outras porções do pré-sal, a um custo relativamente baixo, já que não há defesas significativas nestas ilhas (DE OLIVEIRA; CEPIK; BRITES, 2016, p 144)

Ribeiro Luis (2012, p.167) afirma que a Política Externa brasileira, em sua perspectiva estratégica, tem por objetivo evitar o conflito, e por decorrência, que não haja focos de instabilidade no entorno regional do Brasil. Esse objetivo seria alcançado, além das ações de diplomacia, por uma dissuasão positiva, por meio da cooperação a fim de solucionar pacificamente possíveis tensões regionais. A dissuasão é o receio de adversários sofrerem danos inaceitáveis, em consequência da ação que se pretendia levar a efeito.

Já na alçada da defesa, o objetivo seria alcançado pela dissuasão negativa, que teria por propósito contribuir "para evitar que demais Estados, especialmente externos à região, recorram à escalada militar em um possível conflito contra o Brasil. Além disso, a estratégia da dissuasão compreende o princípio de não confrontação, também característico da Política Externa brasileira" (RIBEIRO LUIS, 2012).

A dissuasão empreendida pela defesa nacional em apoio à política externa do país é um forte elemento contribuinte para que se evite um conflito no entorno estratégico brasileiro.

Portanto, o Brasil ao instrumentalizar de maneira eficiente e hábil o poder militar, poderá desenvolver a dissuasão necessária, em consonância com os princípios constitucionais que regem suas relações exteriores, a fim de afastar qualquer ameaça no Atlântico Sul.

Finalmente, após essa apresentação, a hipótese adotada na dissertação é a seguinte: *A utilização militar, ao menos parcialmente, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras contribui para um melhor controle das áreas marítimas estratégicas e, portanto, para a defesa da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil*;

Destarte, e sob a luz dos trabalhos de Van Evera (1997, pp.13-17), é possível organizar essa relação causal num diagrama na seguinte forma: *A x C→ B*, em que a variável independente *A* (A utilização militar, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras), resulta na variável dependente *B* (melhor controle das áreas marítimas estratégicas e, portanto, a defesa da ZEE do Brasil). Já a variável C, é denominada de fenômeno antecedente, cuja presença ativa ou amplia a ação causal dos fenômenos causais e / ou explicativos. Neste caso, o fenômeno antecedente são as iniciativas de cooperação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Esses dois arranjos multilaterais, seriam capazes de potencializar a geoestratégia brasileira de utilização militar de suas ilhas oceânicas, seja pela confiança mútua desenvolvida entre os países membros lindeiros do Atlântico Sul das duas estruturas, especialmente no que tange aos as-

pectos da segurança marítima, em virtude de os desafios nessa temática serem comuns; seja por serem a caixa de ressonância onde o Brasil seria capaz de sinalizar, por meio de ações diplomáticas e de defesa, àqueles países, que essa geoestratégia não é uma política brasileira de expansionismo e militarização do Atlântico Sul, mas sim uma iniciativa em prol de toda a comunidade sul atlântica.

Para Mahan (2015, p.72), o valor estratégico de um lugar depende de três condições: (1) sua posição, ou melhor, a sua situação, especialmente no que tange à proximidade de estratégicas linhas de comunicação marítimas; (2) sua força militar, defensiva e ofensiva; e (3) os recursos existentes, da própria posição ou do país vizinho. Continua Mahan (idem, p.73), afirmando que das três condições expostas, a situação estratégica é a mais indispensável, posto que a força e os recursos podem ser artificialmente fornecidos ou aumentados. Além disso, prossegue o estrategista naval, o valor estratégico de uma ilha é incrementado, consideravelmente, se a mesma não é um porto terminal de uma linha de comunicação marítima, mas sim se está ao largo de uma área marítima por onde transitam muitos navios.

Assim sendo, poderíamos aplicar o pensamento mahaniano às Ilhas de Fernando de Noronha, Trindade e Martim Vaz, por situarem-se ao largo das duas principais linhas de comunicação marítimas brasileiras, a rota Golfo Pérsico – Cabo da Boa Esperança – Área Santos/Vitória, e a rota Golfo Pérsico – Cabo da Boa Esperança – Nordeste Brasileiro – Caribe/América do Norte.

Poderemos, ainda, com as devidas considerações geoestratégicas transpor experiências semelhantes no que tange à utilização militar de ilhas no Sudeste Asiático, como, por exemplo, as Ilhas do Arquipélago de Ryukyu (SAYERS, 2013), para a realidade do Atlântico Sul e da ZEE brasileira.

Nesse sentido, como exemplos de estruturas militares a serem implantadas nas ilhas oceânicas, aproveitando-se de seu potencial estratégico estão radares de defesa área, pistas de pouso, aeródromos e hangares, além de unidades de mísseis superfície-ar, de forma a prover e incrementar, nas ilhas oceânicas, uma capacidade defensiva ativa, conforme orientação da END, das próprias ilhas, das linhas de comunicação marítimas, contribuindo, assim, para a defesa da ZEE brasileira.

Essas estruturas militares proporcionariam ao Brasil uma ampliação de suas capacidades de vigilância e reconhecimento do espaço aéreo e marítimo da ZEE circundante às ilhas oceânicas e, em uma maior escala, dos próprios limites exteriores da ZEE do Brasil, proporcionando um alarme antecipado e, por conseguinte, uma mobilização mais rápida das contramedidas necessárias a serem conduzidas contra as ameaças à segurança marítima e ao território continental brasileiro que se apresentarem no Atlântico Sul.

A História militar naval, sobretudo a do avanço norte americano na campanha do Pacífico, durante a Segunda Guerra Mundial (1941-1945) nos dá o exemplo de utilização militar das ilhas, ainda que menores, a fim de comporem a estratégia principal, o assalto a uma outra ilha maior, ou até mesmo ao continente (SAYERS, 2013, p. 51) (BEEVOR, 2015, pp.516-526). Nesse contexto, as lições históricas oferecem, portanto, o paradigma de que uma substancial mudança estratégica pode ser composta de pequenas ações que se acumulam ao longo do tempo.

Ao associarmos os ensinamentos geopolíticos ao pensamento geoestratégico e ao exemplo histórico neste alvorecer do século XXI, poderemos dispor de um instrumento analítico vigoroso a fim de antevermos cenários de ameaças e contribuir para a defesa da ZEE e, em última instância, do território continental brasileiro.

Sendo assim, o trabalho foi dividido da seguinte maneira:

Capítulo I – No primeiro capítulo demarcou-se a região de estudo, o Atlântico Sul de forma geográfica e geoestratégica e exposta a distinção conceitual entre geopolítica e geoestratégia. No que tange à delimitação teórica do tema, foram abordadas duas formulações brasileiras de Geoestratégia para o Atlântico Sul (Therezinha de Castro e Almirante Armando Vidigal) perpassando em seguida pelos objetivos nacionais de defesa, constantes da END, parâmetros que norteiam o interesse nacional brasileiro, quais sejam a defesa da orla exterior da ZEE, das linhas de comunicação marítimas brasileiras e dos recursos naturais da Amazônia Azul. Ainda foram comentadas as ameaças não estatais à segurança marítima e as vulnerabilidades estratégicas do Brasil, no Atlântico Sul.

Levou-se em consideração, ao longo deste trabalho, os valores e linhas gerais de política externa que orientam a atuação do Brasil no mundo, e no Atlântico Sul, tais como seus princípios constitucionais consagrados no Direito Internacional, da não intervenção e da autodeterminação dos povos, bem como dos paradigmas da manutenção da paz, da estabilidade regional, da redução das desigualdades econômicas, em prol do desenvolvimento nacional. Estas características seriam as principais da moldura institucional de atuação do Brasil no sistema internacional de Estados, há várias décadas (RICUPERO, 2017).

Capítulo II – disserta-se sobre as bases institucionais cooperativas internacionais que proporcionarão o arcabouço regional para que a geoestratégia de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras não desperte nos demais países lindeiros do Atlântico Sul desconfiança de expansionismo e militarização regional: a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). A utilização desses dois arranjos coaduna-se com as orientações emanadas da END (BRASIL, 2012, p.36; BRASIL, 2016). Ademais, essas bases são fortalecidas pelos desafios aos Estados-membros destas duas comunidades, nomeadamente em relação à segurança marítima e ao desenvolvimento sustentável dos oceanos, os quais não são independentes aos do sistema

internacional e, por vezes, em sua maioria, são coincidentes e comuns a todos. Em seguida abordou-se as duas principais ameaças geoestratégicas estatais sul-atlânticas, a presença territorial de potências extra regionais no Atlântico Sul — Reino Unido e França. Na última seção deste capítulo, haverá uma análise sobre a importância de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, em especial da Ilha da Trindade, destacando-se o pensamento estratégico do Almirante-de-Esquadra Maximiano Eduardo da Silva Fonseca (1919-1998), Ministro da Marinha do Estado Brasileiro, entre os anos de 1979 e 1984.

Capítulo III – por fim, são apresentadas as geoestratégias de utilização militar de ilhas oceânicas de Índia, Reino Unido, França, China e EUA, associadas à exposição das instalações e bases de apoio militares insulares desses países, ao redor do globo, bem como de seus respectivos cenários geoestratégicos nas regiões de interesse. Desta forma pretendeu-se ilustrar que as ilhas oceânicas ainda possuem considerável valor geoestratégico na atualidade, sendo uma geoestratégia de sucesso instrumentalizada por países de destaque no cenário internacional.

Conclusão – resgata os capítulos I, II e III, apresentando o espírito da dissertação, respondendo assim o problema de pesquisa apresentado. Posteriormente foi incluído um Anexo, apresentando os Monumentos Naturais (MONAs) e Áreas de Proteção Ambiental (APAs) recém criadas na área marítima do Atlântico Sul.

## CAPÍTULO 1: O ATLÂNTICO SUL NO PENSAMENTO GEOESTRATÉGICO BRASILEIRO

Este capítulo apresentará a relevância do Atlântico Sul para o Brasil nos aspectos geográficos e geoestratégicos, bem como o pensamento geoestratégico brasileiro contemporâneo sobre esse oceano, de forma a proporcionar uma moldura teórico-conceitual para situar e analisar o Atlântico Sul à luz da Estratégia Nacional de Defesa de 2012, e em sua revisão enviada ao Congresso Nacional em 2016 e aprovada em 2018.

Para tal, esse capítulo foi dividido em quatro segmentos.

A primeira parte aborda brevemente a diferenciação entre os conceitos de geoestratégia e de geopolítica, os quais sofreram uma derivação semântica ao longo da história, sendo por vezes usados, incorretamente, como sinônimos.

A segunda caracterizará o Atlântico Sul nos aspectos geográfico e geoestratégico, ressaltando a importância geoestratégica desse oceano.

A terceira seção direciona seu foco para a análise do pensamento geoestratégico contemporâneo sobre o Atlântico Sul. Esta análise histórica está centrada nas reflexões de dois dos principais pensadores brasileiros contemporâneos sobre o Brasil e o Atlântico Sul: Therezinha de Castro e Armando Vidigal.

Por fim, a quarta e última seção examina a conexão existente entre o pensamento geoestratégico brasileiro sobre o Atlântico Sul e a Estratégia Nacional de Defesa.

## 1.1 Notas sobre Geopolítica e Geoestratégia

Sartori (1970, p.1035) defende que na Ciência Política, necessita-se, em última análise, de categorias "universais"— os conceitos, que são aplicáveis a qualquer tempo e espaço.

Todavia, apesar de sua universalidade e atemporalidade, os conceitos, cuja origem etimológica advém da palavra latina *conceptus*, cujo significado é "conter completamente", não são pétreos, podendo, após a construção de sua definição, serem redefinidos ou ainda diversificados, seja pela incorporação de visões de mundo oriunda de trabalhos acadêmicos de gerações de filósofos e outros teóricos, pela fusão àqueles conceitos originais, de novos aspectos das relações sociais humanas, ressignificando-os. Os conceitos são, pois:

> Uma formulação abstrata e geral, ou pelo menos uma formulação passível de generalização, que o indivíduo pensante utiliza para tornar alguma coisa inteligível nos seus aspectos essenciais ou fundamentais, para si mesmo e para outros. Visto desta forma, o conceito constitui uma espécie de órgão para a percepção ou para a construção de um conhecimento sobre a realidade, mas que se dirige não para a singularidade do objeto ou evento isolado, mas sim para algo que liga um objeto ou evento a outros da mesma natureza, ao todo no qual se insere, ou ainda a uma qualidade de que participa." (BARROS, 2011, p. 31).

Nesse sentido decorre, portanto, a importância metodológica de se definir, de maneira precisa, os conceitos que serão utilizados em uma pesquisa acadêmica, suas possibilidades e limites, com o intuito de proporcionar ao trabalho densidade, força e coerência, pois de acordo com Koselleck (2006, p. 107), "um conceito abre determinados horizontes, ao mesmo tempo em que atua como limitador das experiências possíveis e das teorias".

Particularmente, a busca pela pureza conceitual se faz necessária no campo dos Estudos Estratégicos e dos Estudos Marítimos, em virtude dos caracteres multidisciplinares de suas pesquisas.

Em um primeiro momento desta dissertação faz-se necessário que essa pureza resida na distinção entre os conceitos de geopolítica e geoestratégia, utilizados, por vezes, de maneira indiscriminada, sobretudo pelo uso dos dois termos como sinônimos,

Entretanto, como o objetivo desta dissertação é abordar a importância geoestratégica de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, uma digressão histórica-conceitual sobre os conceitos da geopolítica e

da geoestratégia demandaria, a fim de ser bem explorada, um trabalho específico, o qual fugiria da temática proposta.

Ademais, em consonância com o exposto acima, para uma análise profunda e compreensão do processo evolutivo da Geografia Política e da Geopolítica, da primeira metade do século XX, até os dias hodiernos tem-se, por referência, o trabalho de Costa11 (1992). Todavia, a escolha por não realizar uma revisão de literatura dos principais teóricos e correntes geopolíticas ocidentais, neste momento, não implicará alguma lacuna conceitual. Pois ao longo deste trabalho, recorrer-se-á a diversos autores que se utilizam do pensamento geopolítico e geoestratégico, a fim de se justificar a hipótese da dissertação, a de que a utilização militar, ao menos parcialmente, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras contribui para um melhor controle das áreas marítimas estratégicas e, portanto, para a defesa da ZEE do Brasil.

Sendo assim, feitas essas considerações, optou-se por abordar tão somente a distinção conceitual entre a geopolítica e a geoestratégia, em uma breve seção desse capítulo.

Em função da associação entre a *Geopolitik* e o Nacional-Socialismo, durante a Segunda Grande Guerra Mundial (1939-1945) pelos escritos da Escola de Munique de Karl Haushofer12, a Geopolítica ganha má reputa-

11 Wanderley Messias da Costa é Professor Titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (USP). Possui Graduação em Geografia (1976), Mestrado em Geografia Humana (1982) e Doutorado em Geografia Humana (1991) pela Universidade de São Paulo. É Livre-Docente em Geografia Política junto ao Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. É especialista em Geografia Política, Relações Internacionais, Meio Ambiente e Amazônia. Atualmente é Vice-Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa.

12 Karl Haushofer, nascido em 27 de agosto de 1869, em Munique, na Baviera (Alemanha), e falecido em 13 de março de 1946, em Pähl, na então Alemanha Ocidental, foi um Oficial do Exército Alemão, geógrafo político e principal proponente da geopolítica, uma disciplina acadêmica proeminente no período entre as duas Guerras Mundiais, mas que depois foi desacreditada, por sua identificação com as doutrinas nazistas da dominação mundial. Durante a sua permanência como oficial do exército no Japão (1908-10), Haushofer estudou as políticas expansionistas japonesas na Ásia; vários de seus livros, incluindo o seu estudo mais ambicioso na geografia política, *Geopolitik des Pazifischen Ozeans* (1924, "Geopolítica do Oceano Pacífico"), lidou com o papel do Japão na política do século XX. Passando para a reserva do Exército, em 1919, com o posto de major-general (*General-major*), Haushofer passou a se dedicar à regeneração da Alemanha pós-primeira Guerra Mundial. Ele fundou (1924), e foi editor e principal colaborador da Zeitschrift für *Geopolitik* ("Journal for Geopolítica") e dirigiu o Instituto de Geopolítica da Universidade de Munique. A geopolítica de Haushofer foi baseada nas obras do geógrafo alemão Friedrich Ratzel, que comparou o estado com um organismo biológico e com as teorias menos científicas do politólogo sueco Rudolf Kjellen, que tomou a metáfora de Ratzel literalmente e viu o estado como um organismo real com um direito natural ao crescimento e ao *Lebensraum* ("espaço vital"). A influência de Haushofer nos círculos militares alemães foi considerável. Como discípulo da teoria do "Heartland" de Sir Halford J. Mackinder, ele enfatizou a necessidade da Alemanha unir forças com a Rússia pelo domínio da Europa, até se silenciar após

ção nos Estados Unidos da América (EUA) e em outros países ocidentais, sendo eliminada e marginalizada do debate público e dos círculos políticos, ficando restrita, sobretudo, aos círculos militares. De fato, após a Segunda Guerra, houve um esforço da tradição idealista, sobretudo nas democracias ocidentais, e principalmente nos EUA, de superação do legado da *realpolitik* e da "política de poder", no sistema internacional, elementos do pensamento geopolítico, mediante apelo à razão e à justiça (KISSINGER, 2012, p. 289).

Além disso, a política de contenção, empreendida pelos EUA contra seu então rival estratégico, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a partir de 1947, com a Doutrina Truman, associada à rigidez do sistema internacional imposta pelas lógicas da bipolaridade e dos armamentos nucleares, deixavam reduzido espaço para a geopolítica. (SEMPA, 2002, pp 3-7).

Após o período final da Guerra Fria (1989-1991) e o surgimento de uma nova ordem mundial (KISSINGER, 2015, p.215) inicia-se o processo de reabilitação e de resgate da geopolítica como ferramenta de análise de política externa. Conforme afirma Sempa (2002, p. 3) "a geografia ainda importa; as nações ainda lutam por poder e território; o poder militar ainda supera a economia (pelo menos no curto prazo); e não estamos, ao contrário de Francis Fukuyama, no 'fim da história'".

Contudo, a geopolítica passou a ser utilizado para caracterizar todos os cálculos de poder que fossem relacionados, ainda que transversalmente, à geografia, o que representa uma abordagem por demais generalista e simplória da função da geografia face às exigências dos Estados.

Correia (2012, p.238) faz a distinção entre os conceitos de geoestratégia e geopolítica, já que os mesmos sofreram, segundo o autor, uma derivação semântica ao longo da História. Geoestratégia é o estudo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de avaliação e emprego de formas de coação, projeta o conhecimento geográfico na atividade estratégica. É o estudo dos fatores geográficos em função da decisão estratégica.

Já a geopolítica, é o estudo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica do poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade política. É o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política.

---

o ataque alemão contra a União Soviética, em 1941. Ao longo da Segunda Guerra Mundial, tentou justificar os movimentos da Alemanha e do Japão em busca do poder mundial. Em 1945, seu filho Albrecht, professor de geopolítica na Universidade de Berlim e ativo na resistência contra Adolf Hitler, foi executado pela Gestapo. Após a derrota da Alemanha, quando Haushofer foi investigado por supostos crimes de guerra, ele e sua esposa, de ascendência judia, se suicidaram. (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018C). DISPONÍVEL EM HTTPS://WWW.BRITANNICA.COM/BIOGRAPHY/KARL-ERNST-HAUSHOFER. ACESSO EM 09/02/2018

A distinção conceitual dar-se-ia em função dos objetivos a que se propõem, pois ambos se valem do mesmo instrumento, a geografia, a qual influencia sobremaneira a postura estratégica dos Estados, perante o sistema internacional, e em relação à defesa e segurança.

Feitas as distinções entre geopolítica e geoestratégia, a seguir serão apresentadas duas das categorizações possíveis no Atlântico Sul, escolhidas por essa dissertação: a classificação geográfica e a classificação geoestratégica, do posto de vista dos interesses nacionais brasileiros.

## 1.2 O Atlântico Sul geográfico e geoestratégico

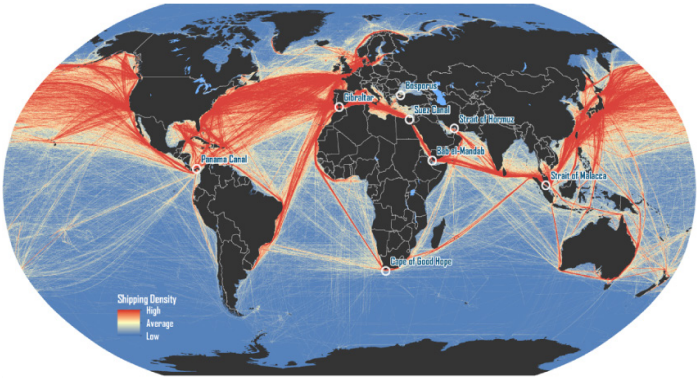
O Oceano Atlântico representa, há pelo menos quatro séculos, desde o declínio relativo das linhas de comunicação marítimas (LCM) [13]do Mar Mediterrâneo, dominadas pelas Repúblicas marítimas de Gênova[14] e Veneza (ARRIGHI, 1996), frente às linhas de comunicação atlânticas dominadas, sucessivamente, por potências navais da Europa Ocidental (Portugal, Espanha, Países Baixos e Inglaterra) e pelos Estados Unidos da América, em um dos espaços marítimos de maior importância mundial, tanto no aspecto econômico, pelo volume de transporte marítimo, quanto no aspecto geopolítico, por conter as rotas de navegação entre as Américas e a Europa, e entre os Oceanos Índico e Pacífico[15].

[13] Da expressão inglesa, *sea lines of communications* – SLOC.

[14] Ressalta-se que havia um elo sistêmico entrelaçando as fortunas dos capitalistas genoveses com o poder ibérico, sobretudo o espanhol (ARRIGHI, 1996, pp. 128-129).

[15] Na primeira década e meia do século XXI assiste-se, gradualmente, um rebalanceamento do poder mundial, com o crescimento da importância geopolítica do Sudeste da Ásia e dos Oceanos Pacífico, primeiramente, e Índico, frente ao declínio relativo do Oceano Atlântico.

Figura 1 - Densidade de transporte marítimo mundial




Fonte: BERGERON, 2014

Em comparação com as demais áreas marítimas do mundo, como se pode verificar ao se observar a figura 1, no Atlântico Sul, o tráfego marítimo é pouco denso, sobretudo em contraposição ao Atlântico Norte. Na costa sul-americana, é essencialmente costeiro da Bahía Blanca, na Argentina, até o Saliente Nordestino, bifurcando-se neste local, em duas rotas, uma em direção ao Caribe, secundária, e outra em direção à Europa, principal. Na costa africana, é marcado pela chamada Rota do Cabo, ligando o Golfo Pérsico à África Meridional e à Europa, se encontrando com o fluxo mercante oriundo do Golfo da Guiné, na altura de Dakar, no Senegal.

Ademais, as seguintes rotas marítimas se destacam no Atlântico Sul, conforme se constata na figura 2: a rota Golfo Pérsico (*Strait of Hormuz*) – Cabo da Boa Esperança (*Cape of Good Hope*) – Área Santos/Vitória e a rota Golfo Pérsico – Cabo da Boa Esperança – Nordeste Brasileiro – Caribe/EUA. Ambas as rotas representam grande interesse estratégico para o Brasil.

Ainda, no Atlântico Sul, podem-se distinguir as seguintes áreas focais críticas16, para o tráfego marítimo:

> a) Arquipélago de Cabo Verde, que, por sua posição geográfica, pode controlar o acesso ao Mediterrâneo e ao norte da Europa, através da passagem entre o arquipélago e a costa africana;

16 Por área focal relacionada, sobretudo às LCM, compreende-se àquelas nas quais a concentração de meios navais torna eficaz o ataque por aeronaves, navios de superfície e submarinos ao território contíguo. (LOPES, 2014). A literatura geopolítica também se utiliza do termo *choke points* para definir as áreas focais. (SPELLER, 2014), (ELLEMAN & PAINE, 2006).

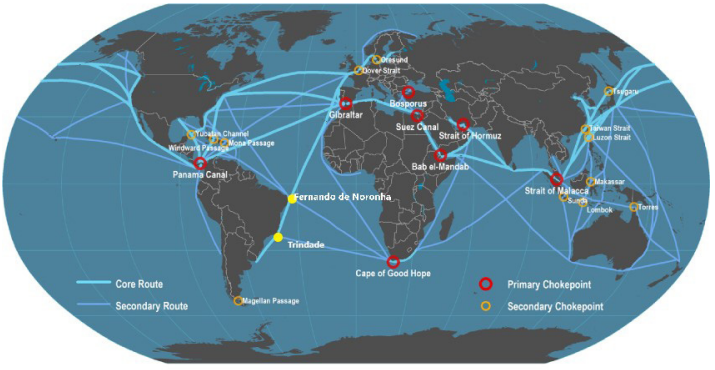
> b) Cabo da Boa Esperança, cuja posição geográfica é hoje vital para o comércio marítimo, em especial no que se refere ao petróleo do Golfo Pérsico;
> c) Cabo Horn e Estreito de Magalhães, como alternativa para acesso ao Pacífico pelos navios de grande porte;
> d) Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha, devido à posição que ocupam em relação ao Tráfego Marítimo do Atlântico Sul. Ascensão, já utilizada na II Guerra Mundial como base naval e aeronaval, domina, a menos de 900 milhas, o centro da faixa oceânica até o saliente africano, de Dakar para o Sul; e
> e) As áreas do Estuário do Prata, que representa um papel fundamental na vida dos dois países a que serve, e de Bahía Blanca, onde se situam cinco portos comerciais, com destaque para Puerto Belgrano, sede da esquadra argentina.(VIEGAS FILHO, 2016, pp.22-23).

Ainda Viegas Filho (2016, pp.23-24) relaciona as seguintes áreas de importância estratégica para o Brasil, em sua costa atlântica:

> a) o polígono de concentração industrial, representativo da maior parcela do potencial nacional;
> b) as de atividades de exploração de petróleo na plataforma continental, sobretudo na costa do estado do Rio de Janeiro;
> c) os complexos portuários e as instalações de apoio e reparo relacionados com as atividades marítimas, localizadas principalmente no Rio Grande, Porto Alegre, Santos, Rio de Janeiro e na Baía de Todos os Santos;
> d) os terminais petrolíferos e as refinarias de petróleo localizadas nas proximidades do litoral; e
> e) as bases navais brasileiras situadas no Rio de Janeiro, São Pedro da Aldeia, Salvador (Aratu), Natal e Belém.

Ademais, listam-se como áreas focais também a área marítima ao Sul do Cabo da Boa Esperança; o Estuário do Rio da Prata; ao Largo de Cabo Frio; ao Largo de Fernando de Noronha; ao Largo da costa Nigeriana e ao Largo de Cabo Verde (LOPES, 2014, p.369). Viegas Filho (2016, p. 24) também inclui, além das mencionadas acima, por Lopes, as áreas de Vitória-Santos, do Saliente do Nordeste Brasileiro, do Estuário Amazônico, de Trinidad, de Cabo Verde-Dakar e do Golfo da Guiné.

Figura 2 - Principais Rotas Marítimas do mundo, primários e secundários *choke points*, com as posições das Ilhas de Fernando de Noronha e Trindade (destacadas em amarelo).




Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Rodrigue (2013).

Percebe-se que ambas as literaturas apresentadas encontram similaridades quanto às áreas focais. Como se verifica pela figura 2, essa dissertação somaria às áreas elencadas pelo embaixador José Viegas Filho e por Roberto Lopes, também as Ilhas oceânicas de Fernando de Noronha e de Trindade, por se localizarem na confluência das principais LCM do Brasil, pois conforme Albuquerque (2017, p. 512), "ao se considerar a segurança das rotas marítimas em áreas tão extensas, evidente que as ilhas marítimas e posições na costa dos países lindeiros têm sua importância geoestratégica redobrada".

Albuquerque (2017, p. 529), apresenta, em relação à Natal, argumentos de que esta cidade pode representar um enorme ganho de tempo para o emprego do poder aéreo brasileiro como força de dissuasão, no Atlântico Sul e em apoio à Marinha, ou ainda, de forma independente, em operações de busca e salvamento e patrulha costeira.

Conforme exposto, ambas as ilhas oceânicas brasileiras, por serem estratégicos *choke points*, por estarem mais afastadas da costa do Brasil, poderiam incorporar, de forma mais adequada, os argumentos utilizados pelo autor supramencionado para Natal, como os pontos do território brasileiro mais adequados para a projeção de poder brasileira no Atlântico Sul e defesa da Zona Econômica Exclusiva do Brasil, pois:

> A extensa área de trafegabilidade dos navios mercantes dificulta a pronta resposta da cobertura naval no Atlântico Sul, mas a evolução tecnológica com os sensores remotos instalados em plataformas espaciais e em aviões de patrulhamento tornam a identificação e a interdição do espaço marítimo pelo poder aéreo algo cada vez mais factível (...). Nessas condições, os choke points adquirem novas funções estra-

> tégicas, como comprovado pelas operações de reabastecimento de jatos militares por ocasião da Guerra do Golfo (ilha de Diego Garcia) e da Guerra das Malvinas (ilha de Ascensão). (ALBUQUERQUE, 2017, p. 530).

Especificamente a porção sul desse oceano, denominada de Oceano Atlântico Sul, doravante Atlântico Sul (AS), se traveste de uma importância vital como uma região objeto de pesquisa acadêmica, sobretudo para uma nação sul-atlântica, como o Brasil, com aspirações e interesses geopolíticos regionais e mundiais.

Nesta conjuntura, sobretudo após a formulação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2012, o país voltou a apresentar um novo ímpeto quanto às questões sul-atlânticas, retomando a concepção estratégica onde o AS, a última fronteira do Brasil, possui uma grande significação como região.

A relevância estratégica do AS é decorrência de seu incomensurável valor como fonte de recursos energéticos, minerais e biológicos; por conter as linhas de comunicações marítimas pelas quais trafegam a quase totalidade da movimentação comercial brasileira, ou ainda por ser o espaço marítimo onde os interesses nacionais brasileiro no mar são projetados no sistema internacional.

Sobre a projeção de poder, define Paiva (2015, p.207):

> (...) É a aplicação do poder nacional no exterior, em apoio à política exterior, de forma branda, dura ou inteligente, para atrair, persuadir, coagir ou derrotar militarmente um oponente, de modo a garantir a consecução de interesses nacionais. Estes últimos, quando importantes ou vitais, podem levar o país a contenciosos que extrapolem o campo da negociação pacífica. Os três conceitos convergem na finalidade de garantir os interesses nacionais, portanto, as ações realizadas em cada um contribuem para os propósitos dos demais.

Quanta à categorização do AS, dentre as várias categorias possíveis de classificação desta porção oceânica, faz-se mister, neste trabalho, apresentar duas divisões possíveis desse oceano, quais sejam, a geográfica e a geoestratégica.

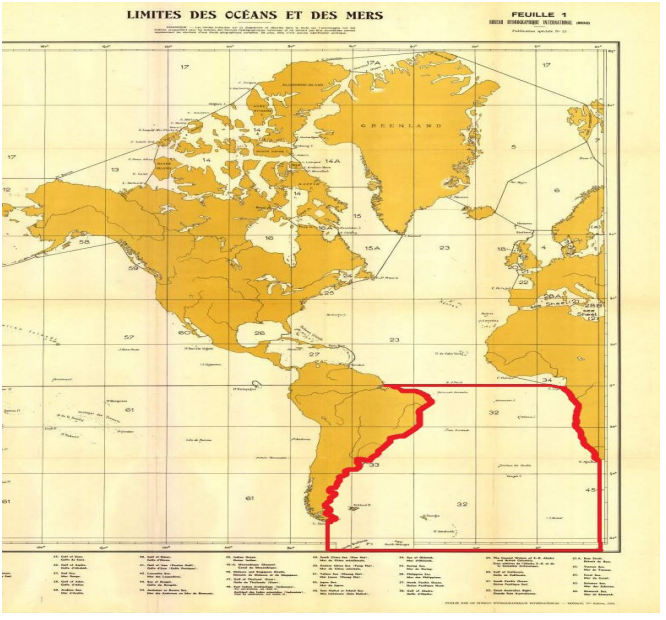
Para a demarcação do Atlântico Sul geográfico, essa dissertação se valerá da Publicação Especial S-23, de 1953, da Organização Hidrográfica Internacional (OHI) intitulada L*imits of Oceans and Seas,* a qual define, sem significado político (INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION, 1953, p. 4), os limites dos oceanos e mares, estabelecidos e convencionados pelas diversas Conferências Hidrográficas Internacionais ocorridas até então. Desta forma, os limites geográficos da bacia do Atlântico Sul seriam os seguintes:

> 1. Norte: A linha do equador, a partir da costa do Brasil, até o limite sudoeste do Golfo da Guiné;
> 2. Sul: O continente antártico;

> 3. Sudoeste: Meridiano do Cabo Horn (067º 16'W), desde a Terra do Fogo até o Continente Antártico; a linha desde o Cabo Virgins (52º21'S, 068º 21'W) até o Cabo Espírito Santo, Terra do Fogo, a entrada mais a leste para o Estreito de Magalhães.
> 4. Oeste: O limite do Rio da Prata;
> 5. Nordeste: O limite do Golfo da Guiné;
> 6. Sudeste: A partir do Cabo das Agulhas, ao longo do meridiano de 20º Este, em direção ao Continente Antártico (INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION, 1953, pp.15-18).

Esses limites estão graficamente expostos na figura 3 abaixo, em vermelho:

Figura 3 – Limites do Atlântico Sul Geográfico




Fonte: Elaborado pelo Autor, a partir de imagem disponível no site da OHI.

Já o AS geoestratégico pode ser definido de diversas formas, posto que a geoestratégia é um método de análise de política externa que tem por objetivo a compreensão e previsão do comportamento estratégico dos Estados no cenário internacional, a partir dos fatores geográficos.

Desta feita, a conceituação geoestratégica perpassa os objetivos estratégicos e os interesses nacionais dos Estados, variando conforme esses objetivos são redefinidos pelos formuladores de políticas, os *policy makers*.

Tendo em conta essa premissa, para esse trabalho, o conceito geoestratégico do AS a ser empregado será aquele que é utilizado pela Marinha do Brasil (MB) posto que esta Força Armada singular, na forma da lei

(BRASIL, 1999), possui, como uma de suas atribuições subsidiárias, contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais, no que dizem respeito ao mar.

Portanto, o AS geoestratégico seria definido como "a região compreendida entre o Paralelo 16ºN, a costa ocidental da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas Menores, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras" (WIEMER, 2013, p.194).

É importante que se defina também o conceito de Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), o qual compõe a definição geoestratégica de AS. A Norma da Autoridade Marítima (NORMAM), número 4, a qual regulamenta a operação de embarcações estrangeiras nas AJB, as define como:

> Compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer (BRASIL, 2013, p.1-1).

O conceito de AJB se aproxima do conceito de "águas sob jurisdição nacional", exposto no artigo 3º, do Decreto nº 4.136/2002, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas. Para os efeitos daquele Decreto, são consideradas águas sob jurisdição nacional:

> I - águas interiores:
> as compreendidas entre a costa e a linha de base reta, a partir de onde se mede o mar territorial;
> as dos portos;
> as das baías;
> as dos rios e de suas desembocaduras;
> as dos lagos, das lagoas e dos canais;
> as dos arquipélagos;
> as águas entre os baixios a descoberto e a costa;
>
> II - águas marítimas, todas aquelas sob jurisdição nacional que não sejam interiores, a saber:
>
> a) as águas abrangidas por uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de base reta e da linha de baixa-mar, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil (mar territorial);

> b) as águas abrangidas por uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir o mar territorial, que constituem a zona econômica exclusiva (ZEE); e
> c) as águas sobrejacentes à plataforma continental quando esta ultrapassar os limites da ZEE (BRASIL, 2002).

Acrescente-se que conjuntamente aos conceitos já apresentados, é necessário também expor o entendimento do regime das ilhas, à luz da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Desta feita, uma ilha é definida no artigo 121 da Parte VIII, da citada Convenção como:

> 1. Uma ilha é uma formação natural de terra, rodeada de água, que fica a descoberto na preamar.
> 2. Salvo o disposto no parágrafo 3º, o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental de uma ilha serão determinados de conformidade com as disposições da presente Convenção aplicáveis a outras formações terrestres.
> 3. Os rochedos que, por si próprios, não se prestam à habitação humana ou a vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Destarte a definição da Convenção, teremos que compreender também a ocasião em que as porções de terra não estarão descobertas na preamar, apenas na baixa-mar. Nesse caso, essas terras emersas são denominadas de "baixios a descoberto", definidos também pela CNUDM, em seu artigo 13, como:

> 1. Um "baixio a descoberto" é uma extensão natural de terra rodeada de água, que, na baixa-mar, fica acima do nível do mar, mas que submerge na preamar. Quando um "baixio a descoberto" se encontre, total ou parcialmente, a uma distância do continente ou de uma ilha que não exceda a largura do mar territorial, a linha de baixa-mar desse baixio pode ser utilizada como linha de base para medir a largura do mar territorial.
> 2. Quando um "baixio a descoberto" estiver, na totalidade, situado a uma distância do continente ou de uma ilha superior à largura do mar territorial, não possui mar territorial próprio (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Destaca-se que, assim como a delimitação da área marítima do Estado Costeiro, que se dá a partir das linhas de base — linha de baixa-mar ao longo da costa — as ilhas, à semelhança das linhas costeiras, também possuem a capacidade de gerarem Mar Territorial (MT), Zona Contígua (ZC), Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental (PC).

Além disso, não há na CNUDM a distinção entre os rochedos e as ilhas, já que no artigo 121, a Convenção deixa a entender que são sinônimos no

aspecto geográfico, entretanto diferenciando-se das ilhas por não possuírem habitação humana ou vida econômica. Esses últimos conceitos também não são definidos na CNUDM, tornando a distinção de ilhas e rochedos uma discricionariedade soberana do Estado Costeiro, se atendidas as duas condições de habitação humana e vida econômica17.

Nesse sentido afirma Adherbal Meira Mattos:

> Conforme a Convenção, até os rochedos que se prestem à habitação humana ou à vida terão ZEE e Plataforma Continental (é silente sobre Mar Territorial e Zona Contígua), daí a política estratégica do País quanto aos Penedos São Pedro e São Paulo. A meu ver, porém, o disposto no art. 121, 3, parece conflitar com o disposto no art. 77, 3, da Convenção, quanto aos direitos do Estado costeiro em sua plataforma continental (MATTOS, 2014, pp.29-30)

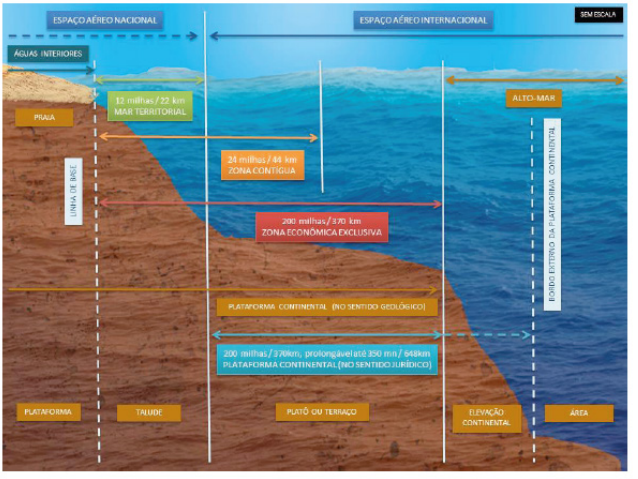
O artigo 77, inciso 3º afirma que "os direitos do Estado costeiro sobre a plataforma continental são independentes da sua ocupação, real ou fictícia, ou de qualquer declaração expressa" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Contudo, a fim de não se fugir da temática do trabalho, acredita-se que as soluções de controvérsias advindas da interpretação da CNUDM devem ser solucionadas tendo por base o artigo 279, que preconiza a obrigação dos Estados Partes da CNUDM de solucioná-las por meios pacíficos no que tange à interpretação ou aplicação da presente Convenção, em conformidade com a Carta das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Sobre as definições dos espaços marítimos da CNUDM, optou-se por apresenta-lo graficamente, de forma a facilitar a exposição e compreensão. Os espaços marítimos e suas extensões, portanto, podem ser verificados na Figura 4 abaixo:

[17] Destaca-se também, que no dia 12 de julho de 2016, o tribunal arbitral constituído nos termos do Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar proferiu sua sentença sobre o mérito no caso apresentado pelas Filipinas contra a China relativo ao Mar do Sul da China. Em resumo a decisão afirma que não há bases legais para a China reclamar para ela direitos históricos legais sobre vastas áreas do Mar do Sul da China, pois os mesmos são contrários à Convenção, e não possuem efeito legal, dado que extrapolam os limites geográficos e substantivos dos direitos marítimos da China sob a Convenção.

Figura 4 - Delimitação dos espaços marítimos, segundo a CNUDM




Fonte: (MENEZES, 2015, p.90)

Especificamente no caso do Brasil, a Lei nº 8.617, de 1993 (BRASIL, 1993) dispõe sobre os direitos de soberania brasileiros nos espaços marítimos da CNUDM, quais sejam, Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e Plataforma Continental do país:

> Capítulo I – Do Mar Territorial
> Artigo 1º O mar territorial brasileiro compreende uma faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, como indicada nas cartas náuticas de grande escala,reconhecidas oficialmente no Brasil.
> Artigo 2º A soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo.
> § 3º Os navios estrangeiros no mar territorial brasileiro estarão sujeitos aos regulamentos estabelecidos pelo Governo brasileiro.
> Capítulo II – Da Zona Contígua
> Artigo 4º A zona contígua brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.
> Artigo 5º Na zona contígua, o Brasil poderá tomar as medidas de fiscalização necessárias para: (...).
> Capítulo III – Da Zona Econômica Exclusiva
> Artigo 6º A zona econômica exclusiva brasileira compreende uma faixa que se estende das doze às duzentas milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base que servem para medir a largura do mar territorial.
> Artigo 7º Na zona econômica exclusiva, o Brasil tem direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não-vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito
> do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vistas à exploração e ao aproveitamento da zona para fins econômicos.
> Artigo 8º Na zona econômica exclusiva, o Brasil, no exercício de sua jurisdição, tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação

> científica marinha, a proteção e preservação do meio marítimo, bem como a construção, operação e uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas.
> Parágrafo único. A investigação científica marinha na zona econômica exclusiva só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do Governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria.
> Artigo 9º A realização por outros Estados, na zona econômica exclusiva, de exercícios ou manobras militares, em particular as que impliquem o uso de armas ou explosivos, somente poderá ocorrer com o consentimento do
> Governo brasileiro.
> Artigo 10 É reconhecido a todos os Estados o gozo, na zona econômica exclusiva, das liberdades de navegação e sobrevoo, bem como de outros usos do mar internacionalmente lícitos, relacionados com as referidas liberdades,
> tais como os ligados à operação de navios e aeronaves.
> Capítulo IV – Da Plataforma Continental
> Artigo 11 A plataforma continental do Brasil compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural de seu território terrestre, até o bordo
> exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não
> atinja essa distância.
> Parágrafo único. O limite exterior da plataforma continental será fixado de conformidade com os critérios estabelecidos no Artigo 76 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, em 10 de dezembro de 1982.
> Artigo 12 O Brasil exerce direitos de soberania sobre a plataforma continental, para efeitos de exploração dos recursos naturais.
> Parágrafo único. Os recursos naturais a que se refere o caput são os recursos minerais e outros não-vivos do leito do mar e subsolo, bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, àquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo, ou que só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo
> Artigo 13 Na plataforma continental, o Brasil, no exercício de sua jurisdição, tem o direito exclusivo de regulamentar a investigação científica marinha, a proteção e preservação do meio marinho, bem como a construção, operação e
> o uso de todos os tipos de ilhas artificiais, instalações e estruturas.
> § 1o A investigação científica marinha, na plataforma continental, só poderá ser conduzida por outros Estados com o consentimento prévio do Governo brasileiro, nos termos da legislação em vigor que regula a matéria.
> § 2o O Governo brasileiro tem o direito exclusivo de autorizar e regulamentar as perfurações na plataforma continental, quaisquer que sejam os seus fins. (BRASIL, 1993).

Dada a classificação geoestratégica do AS de acordo com a perspectiva e os interesses brasileiros, serão apresentados, na próxima seção, os pensamentos de Therezinha de Castro, sobre a importância das ilhas oceânicas do Atlântico Sul, e do Almirante Armando Vidigal, o qual aborda o Atlântico Sul de forma mais holística, contemplando as vulnerabilidades

estratégicas do Brasil nesse espaço marítimo, o que é necessário haver em uma formulação estratégica nacional, e como e qual deveria ser a defesa brasileira frente às ameaças marítimas percebidas até o momento de seus escritos, e que permanecem atuais, no cenário geoestratégico do Atlântico Sul.

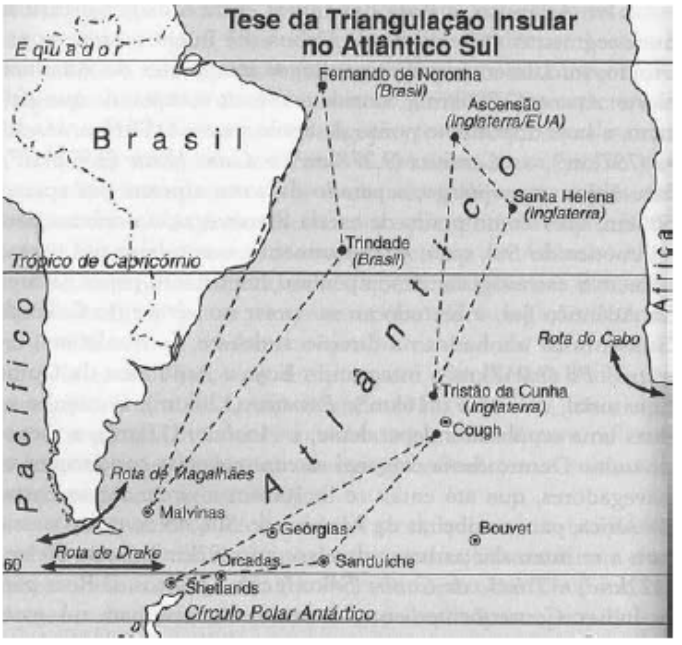
## 1.3 Pensando o Atlântico Sul: Therezinha de Castro e Armando Vidigal

Os conceitos de estratégia marítima mantém sua relevância, mas devem ser interpretados de acordo com as condições atuais, contudo, apesar dos anos passados, o pensamento geopolítico de Therezinha de Castro e a visão geoestratégica de Armando Vidigal ainda permanecem relevantes e pertinentes para o Atlântico Sul.

Therezinha de Castro (1996, pp. 24-25) ressalta que os segmentos insulares do Atlântico Sul se transformaram de pontos de apoio no passado, a trampolins de valor geoestratégico no presente. Trindade e Fernando de Noronha, sentinelas para operações no segmento meridional e central do Atlântico Sul (CASTRO, 1996, p. 14) são postos avançados para a guarda e integridade da costa sul-americana, tendo seus posicionamentos geoestratégicos destacados desde a Segunda Guerra Mundial, no caso de Fernando de Noronha, e com o maior dinamismo da Rota de navegação do Cabo, no caso de Trindade. Nesse sentido, a autora concebeu a "Tese da Triangulação Insular" (Figura 5) a qual identifica três triângulos geoestratégicos na região do Atlântico Sul:

> (...) sendo o primeiro formado pelas ilhas Ascensão, Santa Helena e Tristão da Cunha; (...) que serve de trampolim para América do Sul, e de outro lado, serve de apoio para a Rota do Cabo.
> O segundo triângulo geoestratégico é formado pelo arquipélago Fernando de Noronha, a Ilha Trindade e o Arquipélago das Malvinas, constituem postos avançados para a guarda e a integridade da costa americana pertencente ao Brasil, a Argentina e o Uruguai. (...)
> O terceiro triângulo geoestratégico do Atlântico Sul, formado pelos arquipélagos subantárticos, Shetlands do Sul, Orcadas do Sul, e Gough e em uma reta que atinge as Geórgia do Sul e Sanduíches do Sul, tem significado importante (CASTRO, 1999, p. 311, apud NEVES, 2015, p. 251).

Figura 5 – Tese da Triangulação Insular de Therezinha de Castro




Fonte: (CASTRO,1999, p. 310, apud NEVES, 2015, p.252)

A importância geoestratégica dessas ilhas será abordada pormenorizadamente no capítulo subsequente deste trabalho.

O Vice-Almirante Armando Amorim Ferreira Vidigal utiliza-se do conceito de "vulnerabilidades estratégicas" ao invés do interesse nacional. O autor justifica esta escolha devido, basicamente, ao fato de que no sistema internacional pós-Guerra Fria não haveria uma ameaça estabelecida, apesar de o sistema adquirir uma configuração monopolar, não se poderia estabelecer um inimigo a priori, só identificar possíveis tipos de ameaças, que não provém de uma dada direção, mas de qualquer direção.

Em um segundo momento era que "no sistema democrático, os chamados "interesses nacionais" são tão genéricos, bastantes amplos para que possam conciliar as diferentes tendências de uma sociedade pluralista" (VIDIGAL, 2018, p.315).

Continua Vidigal (2018, p.315) sobre a definição de vulnerabilidades estratégicas:

> Diante da incerteza atual, julgo que um caminho adequado é a identificação das "fraquezas" do país e a partir daí definir os meios militares que irão atenuar ou eliminar essas fraquezas. Nasceu assim o conceito de "vulnerabilidades estratégicas", que implica na localização de pontos fracos, onde o país é vulnerável à ação de forças mesmo sem grande expressão ou onde os danos causados podem

> afetar seriamente o país, na sua capacidade produtiva, na vontade nacional, etc. A posse de um bem de grande valor, sem os meios necessários para garanti-la, é, sem dúvida, uma "vulnerabilidade".

Em relação ao Atlântico Sul, Vidigal detalha e hierarquiza as vulnerabilidades estratégicas. A primeira seria a importação de hidrocarbonetos pelo Brasil (carvão, petróleo e gás natural) por via marítima, além das principais regiões de exploração e explotação de petróleo estarem localizadas na plataforma continental.

A segunda vulnerabilidade seria a dependência do Brasil do tráfego marítimo para realização de seu comércio internacional, tráfego este sujeito a diversas ameaças.

Por fim, a terceira vulnerabilidade estratégica seria a extensão da costa brasileira e correspondente ZEE, e o direito do Estado costeiro da exploração exclusiva de todas as riquezas vivas e não vivas do solo e subsolo marinhos e das águas subjacentes, advindas da CNUDM (VIDIGAL, 2018, pp. 316 - 317).

Uma concepção estratégica, para o Almirante Vidigal deveria refletir "as reais necessidades do país; estabelecida essa necessidade — pela avaliação das 'vulnerabilidades estratégicas' e de determinados objetivos nacionais definidos em termos concretos" (VIDIGAL, 2004 apud SANT'ANNA, 2011, p. 120) para, a partir desta necessidade, definir as capacidades necessárias. (VIDIGAL, 2010, p.18).

Ainda Vidigal (2010) afirmava que o Brasil era profundamente vulnerável às ameaças marítimas, estatais e não estatais, sendo necessário que a defesa brasileira se fizesse o mais longe da costa, sendo suficiente, para esse fim, a defesa por submarinos, sem contudo deixar de reconhecer que o mais adequado, para essa finalidade, seria uma Marinha de águas azuis, de águas oceânicas, "que tem uma auto capacidade de se proteger contra ameaças submarinas, de superfície e aéreas e que, graças ao apoio logístico móvel, pode se manter de forma prolongada a grande distância de suas bases" (VIDIGAL, 2010, p.8).

Já nos pontos mais sensíveis da costa, um tipo de defesa próxima careceria ser instalado, posto que a guerra litorânea seria a tendência de maior possibilidade de confronto no século XXI (VIDIGAL, 2010, p.11). A defesa na costa combinaria:

> Mísseis superfície-superfície lançados de terra, embarcações velozes armadas com mísseis superfície-superfície *sea skimmer,* aviação de ataque baseada em terra, minagem defensiva e submarinos adequados à operação em águas rasas (VIDIGAL, 2010, p.14).

Sobre os equipamentos, o componente aéreo e o naval de superfície deveriam ser balanceados, tendo-se em mente a maior velocidade do avião e seu alcance maior, em menos tempo; em contraponto a maior capacidade de permanência dos navios em uma determinada área a des-

peito das condições meteorológicas, o que não ocorre de forma tão independente com as aeronaves. (VIDIGAL, 2010, p.15).

Tecendo considerações sobre a discussão de qual modelo deveria ser o mais apropriado para o cumprimento da missão da MB, se aquele composto por pequenas unidades dedicadas a operações nas águas jurisdicionais ou aquele de unidades mais aprimoradas, com alcance superior às AJB e considerável capacidade de projetar poder sobre terra, o Almirante expõe que ambos os modelos devem ter em mente as seguintes questões, de grande valia a essa dissertação, quais sejam:

> - a capacidade de fazer face às nossas vulnerabilidades no mar;
> - o alcance geográfico;
> - a capacidade de emprego em apoio à política do estado; e
> - o orçamento. (VIDIGAL, 2010, p.12)

Sobre as novas ameaças, Vidigal alertava que a pirataria e o terrorismo poderiam se tornar efetivos a qualquer momento, e que a repressão a esses atos requeria um amplo sistema de patrulha das AJB, ampliado pelo fato de que a poluição marinha já se apresentava como uma questão alarmante (VIDIGAL, 2010, p.14).

Por fim, Vidigal (2010, p. 20) alerta as gerações vindouras, afirmando que "a conjuntura é menos estável que a forma que as nuvens tomam no céu e acreditar que as ameaças que hoje não enxergamos não se concretizarão é como jogar roleta russa com o destino do país".

Na sequência, serão apresentados o lugar do Atlântico Sul na Estratégia Nacional de Defesa, o interesse nacional brasileiro refletido nos objetivos nacionais de defesa, da END, e as ameaças à segurança marítima.

## 1.4 O Atlântico Sul na Estratégia Nacional de Defesa (END) 2012, 2016

Para o Brasil, o Atlântico Sul representa uma via de transporte essencial para o seu comércio exterior, por conter as LCM; fonte de riquezas, especialmente na exploração de hidrocarbonetos, recursos naturais e minerais, sendo elemento fundamental para a defesa marítima do Brasil e meio para a sua projeção internacional nos oceanos.

Portanto, assiste-se a um ressurgimento da importância geopolítica do Atlântico Sul para o Brasil, posto ser essa região parte de nosso entorno estratégico. Nesse contexto, o Brasil deverá ser capaz, de acordo com as orientações constantes da Política Nacional de Defesa, de "manter a segurança das linhas de comunicações marítimas e das linhas de navegação aérea, especialmente no Atlântico Sul" (BRASIL, 2012, p. 31).

Nesse enquadramento, sobre a PND e a END, disserta Neves (2015, pp. 234-235):

> Por meio dos principais objetivos da nova estratégia internacional definidos na Política Nacional de Defesa (PND) e na Estratégia Nacional de Defesa de 2012, o governo brasileiro propõe uma nova política externa que integra plenamente suas ações diplomáticas, com suas políticas de defesa e desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, propõe um conceito novo na história brasileira: o entorno estratégico. (...) É nesse contexto que o país demonstrou uma nova postura em relação ao Atlântico Sul, assumindo plenamente o fato da grande relevância que esta região representa aos interesses estratégicos brasileiros. Isto advém por conta dos seguintes aspectos: de ser uma reserva e uma fonte importante para recursos econômicos, por ser o seu principal meio de transporte e intercâmbio comercial e, por último, por ser um meio de projeção de influência e poder na África. Em outras palavras, além das reservas brasileiras de petróleo do pré-sal brasileiro, encontram-se também na região da Bacia do Atlântico Sul reservas na plataforma continental na região do Golfo da Guiné, sobretudo na Nigéria, em Angola, no Gabão, no Congo e em São Tomé e Príncipe. Outros recursos também são encontrados na região, como por exemplo: crostas cobaltíferas, nódulos polimetálicos – níquel, cobalto, cobre e manganês –, sulfetos poli metálicos – ferro, zinco, prata, cobre e ouro.

O objetivo fundamental do Brasil no Atlântico Sul é a preservação de sua paz, afinal "um país democrático e pacífico deve adotar em sua política de defesa, sobretudo em relação aos vizinhos, um forte componente de cooperação" (AMORIM, 2016, p. 47).

Para atingir esse fim, a estratégia utilizada pelo Brasil se realiza por meio da diversificação dos laços bilaterais com os países da costa ocidental da África e no refortalecimento da importância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) (ABDENUR & SOUZA NETO, 2014, p.216; AMORIM, 2016, p. 49), contribuindo assim para que esse oceano seja uma via segura de comércio, livre de ações de pirataria e de crime organizado. (AMORIM, 2016, p. 38).

Todavia, cabe aqui uma ressalva. O Brasil não pode se iludir ao atrelar sua política de defesa somente ao poder brando oriundo da cooperação, afinal "o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais". (AMORIM, 2016, p.52). Daí a importância, cada vez mais presente, de uma geoestratégia de defesa proativa das LCM e da ZEE do Brasil no Atlântico Sul.

## 1.5 Interesse nacional brasileiro refletido nos objetivos nacionais de defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil tem por propósito orientar as ações estratégicas de médio e longo prazo do país, denominadas de Ações Estratégicas de Defesa, a serem desenvolvidas pelo Estado

para alcançar os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), definidos na PND e, por conseguinte, atingir os desejados níveis de segurança, além de se propor a modernizar a estrutura nacional de defesa.

Para a formulação dos OND deve se levar em conta a complexidade do poder na política internacional. Uma das grandes diferenças entre a política internacional e a política doméstica é precisamente o fato de que não existe uma autoridade acima dos Estados, a fim de que os conflitos sejam solucionados por essa entidade. É a anarquia, entendida não como a falta de governo, conforme a análise etimológica da palavra, mas sim a falta de uma autoridade no sistema internacional, que por definição, será caracterizado como anárquico (KISSINGER, 2015, p. 14).

O sistema internacional, com seus costumes, normas, diversos atores e seus interesses, constrangem a atuação dos Estados, os quais poderão reagir de variadas formas, passando pelo amplo arco da cooperação, da rivalidade até a *ultima ratio*, o conflito.A semelhança dos demais Estados, o Brasil, tendo em vista esse contexto do sistema internacional, e a avaliação do espectro de ameaças à sua soberania e aos seus interesses nacionais estabeleceu os seguintes Objetivos Nacionais de Defesa:

> i. garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
> ii. defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
> iii. contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
> iv. contribuir para a estabilidade regional;
> v. contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
> vi. intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
> vii. manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
> viii. conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
> ix. desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
> x. estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
> xi. desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. (BRASIL, 2012, p.29)

Após a definição dos objetivos nacionais de defesa, é necessário que se verifique quais são as principais ameaças a esses objetivos, de forma a se levantar as vulnerabilidades estratégicas ao Brasil. É das ameaças não estatais, sobretudos às relacionadas à segurança marítima, que serão tratadas na próxima seção.

## 1.6 Ameaças à segurança marítima

No Brasil, grande parte dos discursos oficiais, nos últimos quinze anos, sobre as questões sul-atlânticas apresentam a pirataria marítima e o roubo armado, a pesca ilegal, o tráfico de armas e drogas, até mesmo o terrorismo como as principais ameaças não estatais à segurança marítima na ZEE brasileira (AMORIM, 2016, passim). Ademais, no Brasil, as áreas estratégicas mais expostas à agressão de uma potência global estão no litoral atlântico.

Incluiria também, nesta relação, sobretudo após as últimas Conferências das Partes da Convenção-Quadro da Organização das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a questão da poluição marinha e da preservação do meio ambiente marinho, especialmente do meio ambiente costeiro, os quais impõem, ano após ano, grandes desafios à sociedade internacional, e pode ser entendida como segurança ambiental.

Antes, contudo, de discutir a segurança marítima, há o imperativo de se definir o conceito de segurança. Sobre esse conceito, diversos autores das áreas de Ciência Política e das Relações internacionais admitem que não exista um consenso quanto ao seu significado (WILLIAMS, 2008, p.1).

De uma forma geral, como abstração teórica, a maioria dos estudiosos das Relações Internacionais trabalha com uma definição de segurança que passa pela ideia básica de a segurança ser a suspensão da ameaça a um determinado valor apreciado.

Como não é o propósito desse trabalho aprofundar o debate sobre as diversas definições de segurança propostas pelas variadas correntes teóricas das relações internacionais, usar-se-á a conceituação de segurança advinda da Política Nacional de Defesa (PND), qual seja:

> Segurança é a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (BRASIL, 2012, p.15).

Diferindo-o do conceito de Defesa Nacional, extraído, igualmente, da PND, que é definido por:

> Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas. (BRASIL, 2012, p.15)

Já em relação ao conceito de segurança marítima, este também não é consensual, incorporando diversos significados, sendo, portanto, complexo e polissêmico (BEIRÃO, 2014, p.135). Essa visão é também compartilhada por Burger (2015, p. 163):

> A segurança marítima é uma palavra-chave. Não tem um significado definido. Atinge o seu significado por atores que relacionam o conceito com os outros, por tentar preenchê-lo com diferentes problemas e agindo em seu nome. Se os atores concordarem com o valor da segurança marítima em termos gerais, o significado prático variará sempre entre os atores, o tempo e o espaço. Esforçar-se por uma definição universalmente aceitável de segurança marítima é daí uma busca improdutiva. (tradução livre) [18]

O atual instrumento do Direito Internacional que foi criado para o ordenamento jurídico dos espaços oceânicos, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), firmada em Montego Bay, Jamaica, em 1982, constitui um dos principais arcabouços políticos e jurídicos para regulamentar o uso dos oceanos, não define o conceito de segurança marítima.

Na CNUDM, em sua versão oficial em língua inglesa, a palavra *security* pode significar desde segurança, no sentido *lato sensu*, *security*, no sentido de proteção ou defesa; *safety*, quando possuir o sentido de salvaguarda, de segurança da navegação e da proteção do meio ambiente; ou ainda se apresentar de forma ambígua (BEIRÃO 2014).

Ademais, continuaremos a presente abordagem apresentando as principais ameaças à segurança marítima, atualmente, como a poluição ambiental, a pirataria marítima e o roubo armado, a pesca ilegal e o terrorismo (MUKHERJEE; MEJIA JR.; GAUCI, 2002).

Quanto ao narcotráfico este trabalho optou por não abordá-lo por concordar com ex-Ministro da Defesa (2011-2015), embaixador Celso Amorim, de que "o Brasil não pode associar-se a propostas de fazer com que a destinação primária das Forças Armadas volte-se para o combate ao narcotráfico (...) funções não típicas do estamento militar". (AMORIM, 2016, p.113), sem deixar de reconhecer, todavia, a gravidade dessa temática.

## 1.6.1. Poluição Ambiental

Desde a década de 1970, os debates ambientais e as preocupações com a influência e o impacto das ações antrópicas sobre o meio ambiente, e seus reflexos para a sociedade humana, começaram a surgir ao redor do mundo.

Os marcos iniciais desse processo foram a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e a Conferência de Estocolmo, ambos em 1972 (RIBEIRO, 2005, p.73).

---

[18] Do original: *Maritime security is a buzzword. It has no definite meaning. It achieves its meaning by actors relating the concept to others,by attempts to fill it with different issues and by acting in the name of it. If actors agree on the value of maritime security in general terms,its practical meaning will always vary across actors,time and space. Striving for a universally acceptable definition of maritime security is hence an unproductive quest.*

Passados pouco mais de quarenta anos dessas iniciativas, a temática ambiental apresenta-se cada vez mais relevante. A CNUDM também incorporou a agenda ambiental. A parte XII da Convenção trata da proteção e preservação (conservação) do meio marinho, em termos de cooperação; assistência técnica; controle sistemático e avaliação ecológica; regras internacionais e legislação nacional, para prevenir, reduzir e controlar a população no meio marinho; execução de normas; garantias; e responsabilidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014). Sobre a poluição marinha, esta pode ser definida como:

> É a introdução antrópica, direta ou indireta, de substâncias ou energia no meio marinho e nos estuários, sempre que provoquem ou possam vir a provocar efeitos nocivos. Entre esses efeitos, destacam-se: os danos aos recursos vivos, à vida marinha e à saúde humana; os entraves às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar; as alterações da boa qualidade da água do mar, no que se refere à utilização e à deterioração dos locais de recreio. Portanto, poluição tem um conceito mais amplo do que contaminação do ambiente aquático, que é a alteração de sua qualidade, causada diretamente pela adição de uma determinada substância, provocando mudanças em sua composição normal, bem como na estrutura e no funcionamento das comunidades que nele vivem (CEMBRA, 2012, p.27).

Nesse sentido, a poluição marinha e a preservação do meio ambiente marinho constituem, atualmente, um dos grandes desafios para os Estados costeiros de todo o mundo. De variadas causas, a poluição marinha, por exemplo, pode ser provocada pelo derramamento de óleo de embarcações; em decorrência da limpeza dos tanques de combustível e de lastro dos navios; lixo industrial jogado no mar; esgotos sem tratamento despejados pelas cidades litorâneas; vazamentos de petróleo provocado pela exploração de poços de petróleo em alto mar; dejetos químicos oriundos de refinarias e instalações petroquímicas instaladas junto ao litoral, dentre outras ações humanas.

A devastação ambiental causado por acidentes no ambiente marinho, bem como nas costas das regiões afetadas, as perdas econômicas advindas da interdição da navegação, associadas ao elevado custo para a recuperação do ecossistema e limpeza do local impactado pela poluição são, em geral, as consequências após a ocorrência da poluição marinha, sobretudo aquelas de maior magnitude (BARRIENTOS-PARRA & SILVA, 2017, p.137).

A presença efetiva do Estado brasileiro, através da utilização militar, ainda que parcial, das ilhas oceânicas brasileiras ajudará, em larga medida à preservação do meio ambiente, ao mesmo tempo em que atende, de forma unívoca, aos objetivos nacionais de defesa estabelecidos na END.

Ressalta-se que o desafio ambiental também se apresenta no caso específico da construção de uma infraestrutura militar nas ilhas oceânicas

brasileiras. Essas estruturas não podem ser concomitantemente, a solução de um problema estratégico para a defesa proativa da ZEE e a gênese de um problema ambiental, causado pelo próprio Estado costeiro, o Brasil, que tem por atribuição, a preservação do meio ambiente marinho e costeiro de suas AJB.

A geoestratégia de ocupação deve ter em mente os impactos ambientais à fauna e flora locais pois:

> a possibilidade de projetar e construir em locais como (...) a Ilha de Trindade, os Arquipélagos de Fernando de Noronha (...) é, antes de tudo, um desafio. Interferir nesses locais cuja exuberância do ambiente natural é um dos condicionantes de projeto, associado às dificuldades logísticas para a operacionalização e posterior uso das edificações requer, necessariamente, um esforço de equipe e uma coordenação que mantenha como elemento norteador o caráter global da problemática (ALVAREZ, 2003).

Contudo, através de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA), a ser elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) será possível a produção de um estudo que atenda a todos os requisitos militares para essas áreas e que minimizem os impactos ambientais.

### 1.6.2 Pesca Ilegal

A pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (Do inglês, *Illegal, unreported and unregulated fishing*) pode ser caracterizada com uma das ameaças ao Brasil, em sua Zona Econômica Exclusiva. No país, a pesca de alto mar ocorre principalmente nos limites da ZEE e no alto mar contíguo. (CEMBRA, 2012, p. 146).

Em linhas gerais, o problema da pesca ilegal perpassa o da questão da preservação do meio ambiente marinho. Ela se dá por diversos motivos, dos quais ressalta-se a sobreexplotação de determinadas espécies, em decorrência da não obediência do período de defeso, da pesca em índices acima da capacidade de recuperação do ecossistema, da pesca não autorizada ou praticada em zonas não permitidas, ou ainda pela utilização de equipamentos e técnicas de alto impacto à biota marinha.

O investimento em tecnologia e na qualificação dos profissionais ligados à indústria pesqueira, bem como uma maior presença da Marinha do Brasil, por meio de ações e inspeções de patrulha naval, sobretudo na orla exterior da ZEE do Brasil, contribuiria, sobremaneira, para o combate a essa atividade predatória e, por vezes, ilícita.

Dispor, portanto, de pontos avançados nas ilhas oceânicas brasileiras, sobretudo no Nordeste Brasileiro, um ganho considerável de tempo nas ações de patrulha costeira na Amazônia Azul, reconhecida como uma área de grande potencial pesqueiro e de outros recursos naturais (BRASIL, 2012, p.24).

### 1.6.3 Pirataria e roubo armado

A CNUDM define, em seu artigo 101 a pirataria como sendo:

> a) todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: (i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; (ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
> b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;
> c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Caninas (2009) afirma, então, que de acordo com a definição da CNUDM, para tipificar os atos de pirataria há necessidade que os crimes tenham três critérios: objeto, localização geográfica e finalidade. O objeto do ato deve ser um navio, aeronave ou passageiros/tripulantes destes veículos. O critério geográfico, por sua vez, estipula que o crime tem que ser perpetrado em alto mar ou em lugar onde não haja a jurisdição de um Estado. Logo, deixariam de ser considerados todos os atos cometidos nas águas interiores, mar territorial e ZEE. Já o roubo armado (*armed robbery*), é definido pela Organização Marítima Internacional (*International Maritime Organization*) como:

> Qualquer ato ilegal cometido com violência ou detenção ou qualquer ato de depredação ou ameaça, que não seja classificado como pirataria, dirigido contra embarcação ou pessoas ou propriedade a bordo desta embarcação na área de jurisdição de um Estado[19] (INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION, 2009, tradução livre).

[19] *"Armed robbery against ships" means any of the following acts. 1 any illegal act of violence or detention or any act of depredation, or threat thereof, other than an act of piracy, committed for private ends and directed against a ship or against persons or property on board such a ship, within a State's internal waters, archipelagic waters and territorial sea; .2 any act of inciting or of intentionally facilitating an act described above.*

Figura 6 - Imagem do Relatório de Pirataria do International Maritime Bureau, referente ao ano de 2017

Fonte: (INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, 2018) https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/maritime-piracy-armed-robbery-reaches-22-year-low-says-imb-report/

Em uma distinção simplificada, mas que atende à proposta desta dissertação, pirataria seriam os atos ilícitos, de acordo com a definição apresentada acima, cometidos em águas internacionais, ao passo que os atos ilícitos em águas jurisdicionais de algum Estado seriam enquadrados como roubo armado.

Como se verifica pela análise da Figura 6, representação gráfica do Relatório de Pirataria do ICC *International Maritime Bureau*, para o ano de 2017, não houve nenhum caso de pirataria nas AJB. Entretanto, constata-se que o Golfo da Guiné, uma das áreas críticas do Atlântico Sul, nosso entorno estratégico e, por conseguinte, alvo da preocupação brasileira (PAIVA, 2015, p. 223), tem concentrado uma significativa quantidade de casos classificados como de pirataria, sendo esta questão possível de ser transbordada para a nossa Amazônia Azul (ICC International Maritime Bureau, 2018).

## 1.6.4. Terrorismo

Por fim, como uma das principais ameaças elencadas pela literatura atual está o terrorismo. A sociedade internacional ainda não possui uma definição consensual do que é terrorismo.

Na falta de consenso internacional, o que se procura conceituar são os atos terroristas, pela identificação de determinadas características, que permitam então, aos Estados nacionais, os quais possuem a autoridade para afirmar se determinado ato é ou não um ato terrorista. Gray (2007,

p.256) apresenta algumas características do ato terrorista. É um ato de violência exemplar, público, político, com o objetivo de induzir medo entre o público em geral, podendo ser direcionado contra civis ou agentes do Estado.

Trazendo esses atos violentos para o mar, Halberstam (1988, p. 270), afirma que a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* (*SUA Convention*) foi um passo importante no desenvolvimento do Direito Internacional contra o terrorismo, especificamente o marítimo.

A Convenção SUA (BRASIL, 2007), a semelhança do costume internacional, não conceitua terrorismo marítimo, mas sim os atos ilícitos contra a segurança da navegação marítima, em seu artigo 3º, normatizando que qualquer pessoa comete delito se, ilícita e intencionalmente:

> (a) sequestrar ou exercer controle sobre um navio, pela força ou ameaça de força ou por qualquer outra forma de intimidação; ou
> (b) praticar ato de violência contra pessoa a bordo de um navio, se esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
> (c) destruir um navio ou causar dano a um navio ou à sua carga e esse ato for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
> (d) colocar ou mandar colocar em um navio, por qualquer meio, dispositivo ou substância capaz de destruí-lo ou causar dano a esse navio ou à sua carga, e esse ato puser em perigo ou for capaz de pôr em perigo a navegação segura desse navio; ou
> (e) destruir ou danificar seriamente instalações de navegação marítima ou interferir seriamente em seu funcionamento, se qualquer desses atos for capaz de pôr em perigo a navegação segura do navio; ou
> (f) fornecer informações que sabe serem falsas, dessa forma pondo em perigo a navegação segura de um navio; ou
> (g) ferir ou matar qualquer pessoa, em conexão com a prática ou tentativa de prática de qualquer dos delitos previstos nas letras (a) a (f).

Ademais, continua a Convenção SUA,

> 2. Qualquer pessoa também comete delito se: (a) tentar cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1; ou (b) ajudar na prática de qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, cometido por qualquer pessoa, ou for, de outra forma, cúmplice de pessoa que cometa tal delito; ou (c) ameaçar, com ou sem condição, conforme disposto na lei nacional, com o objetivo de compelir pessoa física ou jurídica a praticar ou deixar de praticar qualquer ato, cometer qualquer dos delitos previstos no parágrafo 1, letras (b), (c) e (e), se essa ameaça for capaz de pôr em perigo a navegação segura do navio em questão. (BRASIL, 2007)

Simioni (2011, p.180) destaca que ao se transpor os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, em Nova York, que se utilizou de aeronaves civis como armas, para o mar, as seguintes pos-

sibilidades de ameaças que o setor marítimo poderiam ser enfrentadas, em um futuro próximo:

> (1) Navios, portos e plataformas como alvos econômicos;
> (2) Navios sendo empregados como armas;
> (3) Navios como transporte de pessoas, cargas perigosas e armas de destruição em massa;
> (4) Sequestro de navios ou de membros da tripulação para fins diversos; e
> (5) Navios militares como alvos compensadores (ícones / alta repercussão na mídia).

Não seria, pois, surpreendente ou improvável, que organizações terroristas em algum momento, atuem no mar, em busca de atos com maior visibilidade midiática. Para tanto, se valeriam de ataques aos navios e embarcações das LCM do Brasil.

## 1.7 Vulnerabilidades Estratégicas do Brasil

Atualmente, no sistema internacional, existe a tendência de um crescente processo de territorialização dos espaços oceânicos (OXMAN, 2006), advindas da expansão das fronteiras marítimas dos Estados costeiros, posto que a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), da ONU recebeu 80 submissões, nos termos do artigo 76, parágrafo 8º da CNUDM, entre 2001 até o fim de 2018.

Ainda que a Convenção garanta ao Estado costeiro, em sua Zona Econômica Exclusiva (ZEE) apenas "(...) direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo (...)" (ONU, 2014, art. 56, inciso 1º, alínea a).

O acréscimo de novas áreas à ZEE e a Plataforma Continental proporciona uma nova dimensão de poder para os Estados perante seus pares, multiplicando em até 32 vezes seu território terrestre, conforme demonstrado por Amorim (2014, p.204).

No contexto das fronteiras marítimas brasileiras, escreve Paiva (2015, p. 188):

> Ao contrário das fronteiras físicas terrestres, as marítimas estão em processo de definição, pois ainda se busca o reconhecimento internacional da projeção de nossa plataforma continental - prolongamento submerso da crosta territorial de um país marítimo - até 350 milhas da costa do Brasil. Em 2004, a CNUDM recebeu o pedido para esse reconhecimento e constituiu uma comissão de peritos para avaliar o pleito. Em 2006, o colegiado deu parecer favorável ao reconhecimento de 75% da proposta brasileira, mas o país pretende recorrer àquela comissão, a fim de ver reconhecida a proposta inicial em sua totalidade[20].

[20] De 8 a 10 de agosto de 2017, uma Delegação brasileira se reuniu com a CLPC da ONU, a fim de defender os argumentos técnicos, visando à definição da PC além das 200 MN na Região Sul, que fora reencaminhada em 2015 ou seja, determinar a área marítima

Portanto, não se pode desconsiderar a alta probabilidade, em um futuro próximo, de o Brasil enfrentar ameaças dos mais variados graus de intensidade, posto a elevada importância geoestratégica, relacionada à abundância de recursos naturais, minerais e energéticos, em seu território emerso, de dimensões continentais, mas especialmente àqueles recursos localizados em seu território imerso, seu Mar Territorial (MT) e ZEE expandida, ameaças essas as quais se concentrariam, principalmente, na orla exterior de sua fronteira marítima, pois:

> A principal preocupação de segurança dos Estados tem historicamente sido defender fronteiras e preservar a soberania, bem como expandir seu poder sobre áreas adjacentes. A definição de fronteiras marítimas faz parte do processo de formação do estado, vinculando diretamente os interesses da soberania do Estado e do uso do oceano. (...). Os interesses de segurança nos oceanos também são desenvolvidos como resposta ao vínculo entre as atividades marítimas e aquelas em terra, que muitas vezes tem um impacto na segurança territorial (SOUSA, 2014, p.6) (tradução livre). [21]

Em um contexto presente de ameaças difusas, agravado pela lógica da anarquia do sistema internacional, é indispensável que se identifiquem novos parâmetros que possam orientar o preparo e o desenvolvimento do poder militar da nação (VIDIGAL, 2004), para alcançar seus interesses nacionais, não sem antes identificar os percalços existentes nessa trajetória. Por conseguinte, a identificação de vulnerabilidades do país é um passo importante para a trajetória de um Estado em busca de seus interesses nacionais.

O Atlântico Sul é uma região fulcral para o Brasil. Tendo a perspectiva da vulnerabilidade e da falta de um sistema defensivo para a proteção dos recursos marinhos, sobretudo os petrolíferos, disserta Paiva (2015, p.194):

> O Atlântico vem ganhando mais importância com a ascensão do Brasil e da África no contexto da globalização, particularmente, após as descobertas de reservas petrolíferas gigantescas. Em torno de 90% do petróleo brasileiro vem de cerca de 130 plataformas petrolíferas existentes dentro dos limites marítimos nacionais, sendo a maior parte concentrada no litoral da região Sudeste. Eis aí uma dependência transformada em vulnerabilidade por não dispor o país de um sistema de defesa efetivo que proporcione segurança à bacia petrolífera, diante de eventual ameaça de uma potência naval.

---

na qual o Brasil exercerá direitos de soberania para a exploração e o aproveitamento dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos. As outras Submissões Revistas são as das Regiões Equatorial e Oriental/Meridional.

[21] Do original: *"States' primary security concern has historically been defending borders and preserving sovereignty, as well as expanding its power over adjacent areas. The definition of maritime borders is part of the process of state formation, directly linking the interests of state sovereignty and ocean use. (...) Security interests in the oceans are also developed as a response to the link between maritime activities and those on land, which often have an impact on territorial security".*

> Na Planície Abissal, conhecida internacionalmente como a Área, não existe soberania, sendo um dos espaços comuns do planeta. É rica em petróleo, gás, ouro, diamante e urânio, bem como pelos seus nódulos e sulfetos polimetálicos e crostas cobaltíferas, fontes de minerais estratégicos como o cobre, manganês, níquel, cobalto e óxidos de ferro.

Nesse sentido Faria (2011) elenca quatro vulnerabilidades estratégicas brasileiras no Atlântico Sul, quais sejam: (1) a concentração da produção de petróleo no mar sem um sistema de defesa eficaz, embora a Marinha do Brasil já tenha proposto o Sistema de Defesa da Amazônia Azul; (2) a concentração de grandes cidades e do sistema produtivo e energético próximos ao litoral, os quais podem ser ameaçados por armamentos lançados do mar; (3) o comércio exterior dependente, quase que totalmente, de linhas de comunicações marítimas extensas, cujo controle e cuja defesa são complexos hoje em dia – hoje, os navios são de propriedade de armadores de vários países, e a tripulação desses navios é de várias nacionalidades, com a carga passando por vários portos; e (4) a existência de ilhas oceânicas brasileiras sem um sistema de defesa preestabelecido.

Continua o autor afirmando a importância estratégica de afastar as ameaças do território nacional, tendo em vista que:

> A nossa concepção estratégica em termos macro é: se o Brasil um dia se envolver em uma guerra, devemos levar o conflito o mais longe possível do território nacional, pois não adianta fazer a defesa próximo da costa. E, para isso, precisamos de um poder naval adequado. Mesmo que não tenhamos o apoio da aviação de caça, da Força Aérea, devemos levar as ações navais para área bem distante do território nacional. (FARIA, 2011, p. 93)

Para tanto, é primordial que a distribuição das Forças Armadas no território nacional, aí incluídas as ilhas oceânicas, as quais ainda não estão completamente ajustadas, atendam às necessidades estratégicas, a fim de se realizar a dissuasão adequada. Ressalta-se que a possibilidade de dissuadir não implica ter o mesmo poder militar das ameaças (PAIVA, 2015, p. 224). Ainda na temática da dissuasão, o autor precedente continua, afirmando que, no entorno estratégico brasileiro:

> Salvo melhor juízo da parte de pesquisadores especializados em poder naval e aéreo, se a Força Aérea e a Marinha do Brasil se aproximassem de 60% a 70% do poder das francesas ou das britânicas e o Exército tivesse um total de brigadas operacionais próximo ao dos Exércitos daquelas potências, o país teria capacidade de dissuasão extrarregional e de projeção de poder, inclusive para compor forças expedicionárias (PAIVA, 2015, p. 225).

Igualmente, Reis (2011) assevera que o Brasil deve possuir capacidades de defender-se afastado da costa, antecipando-se às ameaças, aproveitando-se, inclusive, das facilidades proporcionadas pela tecnologia:

> Essa área estratégica apontada (Amazônia Azul) precisa ser ampliada. Ninguém faz defesa somente dentro da própria área territorial. É preciso pensar sempre em se defender longe do litoral, a fim de não atrair a ameaça para dentro do próprio território. (...). Busca-se obter um tempo de resposta em níveis adequados, ainda mais hoje, quando os meios ofertados pelo desenvolvimento tecnológico encurtam distancias e os períodos temporais ao processo de tomada de decisão (REIS, 2011, p. 69).

Penna Filho (2015, p.182) resgata a relevância do poder militar para a defesa das fronteiras marítimas, alertando que:

> O Brasil não pode contar apenas com os esquemas político-diplomáticos para garantir a defesa da sua soberania sobre as fronteiras marítimas, como a ZOPACAS (Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul), ou mesmo outros fóruns multilaterais. Nesse sentido, é imperativo que o Estado brasileiro envide esforços para, no caso do Atlântico Sul, modernizar a Marinha de Guerra e dar-lhe condições dissuasórias efetivas, principalmente dando-lhe condições de modernização e reaparelhamento de suas belonaves e submarinos e, inclusive, redefinindo prioridades como a implementação da Segunda Esquadra, que deverá ser sediada no Estado do Maranhão e terá uma função dupla, haja vista que irá propiciar melhores condições de defesa das duas 'Amazônias' brasileiras".

Dado o exposto, afirma-se a crescente relevância da utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, de forma a contribuir com a questão da defesa e segurança marítima do Atlântico Sul contíguo ao Brasil, com o objetivo de dotar o Estado brasileiro de pontos avançados para a defesa de seu território continental, bem como dos limites exteriores da Amazônia Azul. Adicionalmente, Till (2013, p. 204) recomenda o efetivo controle da área marítima contígua como a melhor defesa contra ações de projeção de poder sobre terra, como a que precede uma invasão do território, tanto pela dissuasão que produz, como por sua ação propriamente dita.

Paiva (2015, p. 214) é explícito ao afirmar que as rotas de navegação, incluindo as ilhas oceânicas, são áreas sensíveis do Brasil. A ameaça dar-se-ia, em caso de conflito, pela ocupação para uso militar, das ilhas oceânicas, por uma esquadra inimiga, a fim de infligir o maior dano possível ao comércio marítimo brasileiro. As rotas de navegação brasileiras respondem por 95% do comércio brasileiro, e sua interrupção ou bloqueio levaria à economia brasileira ao colapso.

Além disso, Paiva também elenca o Saliente Nordestino, com Fernando de Noronha, e sua extensão à Baía de São Salvador, como outra área sensível. Como ameaça, o uso da região como base militar pela OTAN ou

EUA, em caso de conflito no Atlântico ou na África, ou como um objetivo militar de potência em conflito com o Brasil no Atlântico. Essa ameaça se justificaria pelo propósito de controle do gargalo entre África e América do Sul (antecedente histórico da Segunda Guerra Mundial).

Lista, ainda como sensíveis, os espaços comuns oceânicos onde não há soberania, ou seja, além das águas de jurisdição nacional (Zona Econômica Exclusiva). A principal ameaça está na "concorrência de potências rivais com alta tecnologia pela autorização de pesquisa e exploração desses espaços". A justificativa da ameaça residiria no fato de a presença de empresas que explorariam esses espaços serem respaldadas pelo poder militar de seus Estados nacionais, quando o retorno se tornar vital para a existência dessas empresas (PAIVA, 2015, p. 215).

Seria importante então, que o país tenha uma geoestratégia de utilização militar dos pontos mais externos da ZEE brasileira, quais sejam as ilhas oceânicas brasileiras (IOB) de Fernando de Noronha (26 km²), Trindade e Martim Vaz (10,4 km²) e do Arquipélago de São Pedro e São Paulo[22].

As ilhas de Fernando de Noronha e Trindade e Martim Vaz são, segundo Penha (2012, p.118), trampolins para operações nos segmentos central e meridional do Atlântico e dão segurança para o tráfego de cabotagem e das linhas de comunicação marítima por onde circulam 90% do comércio exterior brasileiro, e que atualmente, encontram-se menos privilegiadas pelo Estado Brasileiro, em sua política de defesa para o Atlântico Sul.

Ressalta-se, ainda, que tal geoestratégia encontra ressonância e amparo na END (BRASIL, 2012). Visando assegurar as condições de negar o uso do mar ao inimigo, controlar áreas marítimas e projetar poder, na área marítima de importância político-estratégica, econômica e militar do Brasil, o Atlântico Sul, a END afirma que essas tarefas devem ter por foco, sem hierarquização de objetivos[23] e de acordo com as circunstâncias, o seguinte: a defesa proativa de plataformas petrolíferas; das instalações navais e portuárias; e dos **arquipélagos e ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras** e prontidão para responder a qualquer

[22] Cabe aqui uma ressalva quanto a não inclusão do Arquipélago de São Pedro e São Paulo na pesquisa. Este é um grupo de rochedos situados a 330 milhas náuticas (MN) ao nordeste de Fernando de Noronha. Está a 710 MN da costa, estando ali instalada uma estação científica guarnecida por brasileiros, não sendo possível, devio à sua diminuta área, a instalação de qualquer tipo de apoio às forças militares. Aqui o importante não é o valor militar, mas o estratégico e econômico (FARIA 2011, p. 92). Manter o arquipélago habitável proporciona ao Brasil uma ZEE de 200 MN em seu redor.

[23] Esses objetivos permanecem na minuta da END (BRASIL, 2016, p. 26) para o período 2017/2020, enviada pelo MD para apreciação do Congresso Nacional em 2016. Na minuta da END, os objetivos se apresentam com a seguinte redação: as capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras e responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio.

ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio. (BRASIL, 2012, p. 69, grifo nosso).

Sobre o entorno estratégico brasileiro e as áreas sensíveis do Brasil, as ilhas oceânicas; o Saliente Nordestino, com Fernando de Noronha; e os espaços comuns oceânicos onde não há soberania, além das águas de jurisdição nacional, afirma Paiva (2015, p. 229):

> A prioridade conferida ao entorno por nossa política externa foi uma correta decisão do país. A área compreendida pela região, que extrapola em muito a América do Sul, é de extrema relevância em termos geopolíticos e geoestratégicos, pois implica desafios, ameaças e oportunidades que impactam direta ou indiretamente o Brasil, inclusive no tocante à defesa e projeção de poder. Porém, a extensão da região, comparada às possibilidades nacionais, impede a elaboração e condução de um grande número de iniciativas simultâneas em todo o entorno, ao contrário das potências competidoras que se projetam na região. As áreas sensíveis, apontadas como sendo mais relacionadas com a defesa da pátria devem capitalizar a atenção do setor nacional de defesa e da liderança política, pois nelas estão praticamente todos os interesses vitais da nação. (PAIVA, 2015, p. 229)

A defesa de ilhas oceânicas e territórios ultramarinos é parcela da geoestratégia de diversos países (UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, 2010; 2015); (CHILE, 2018); (REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, 2015); (FRANCE, 2008), ao redor do globo, demonstrando que a END comunga da mesma visão estratégica de diversos documentos de Defesa similares de outros Estados.

A defesa proativa das ilhas oceânicas brasileiras, por meio da ocupação, ainda que parcialmente, militar, atenderia aos seguintes interesses brasileiros:

> (1) aumento da presença brasileira na ZEE dessas ilhas, com a consequente defesa da exploração e manutenção dos recursos naturais e da segurança das LCM contra ameaças existenciais e potenciais;
> (2) redução do tempo de reação militar brasileiro no AS, sobretudo nas áreas de exploração petrolíferas situadas entre Vitória e Santos, e no Saliente Nordestino;
> (3) o atendimento ao próprio objetivo de defesa proativa das ilhas oceânicas, previsto na END, contribuindo para a defesa da soberania e da integridade nacional;
> (4) servir de estímulo ao desenvolvimento da base industrial de defesa, pela construção e manutenção de bases aeronavais nas ilhas oceânicas ou ainda, de estruturas militares, as quais requerem, para sua consecução, aporte tecnológico e logístico;
> (5) como fator de dissuasão e de balanceamento à presença mais assertiva de potências extra regionais, territoriais ou não, no Atlântico Sul;
> (6) garantir a exploração sustentável de recursos marinhos;
> (7) proteger e preservar o meio-ambiente e o uso do mar, especialmente na ZEE circundante às ilhas;

(8) garantir a obediência aos tratados e obrigações internacionais e às leis nacionais; e
(9) defender o Estado brasileiro das ameaças militares e não-militares.
Dessa forma, por meio desta geoestratégia contribuiríamos, com a consecução de três das quatro tarefas básicas do poder naval brasileiro e com as missões das esquadras preconizadas por Coutau-Bégarie (2006, p. 485) "(1) ação contra as forças; (2) ação contra os interesses; (3) ação contra terra; (4) gestão da dissuasão; (5) manobra de crise; e (6) proteção das zonas econômicas exclusivas e das instalações off-shore", exercendo um maior controle da área marítima de interesse do Brasil, projetando o poder sobre terra, no caso de o território continental brasileiro for ocupado e ou invadido, e ao fim, promovendo a dissuasão nas águas jurisdicionais brasileiras, garantindo a vontade nacional no mar.

## CAPÍTULO 2: GEOESTRATÉGIA PARA O ATLÂNTICO SUL: A UTILIZAÇÃO MILITAR DAS ILHAS OCEÂNICAS BRASILEIRAS

O presente capítulo desta dissertação se propõe a apresentar alguns pontos para uma geoestratégia brasileira para o Atlântico Sul, que passaria pela relevância da utilização militar, ainda que parcial, das ilhas oceânicas brasileiras, concomitantemente à manutenção de iniciativas de cooperação, um traço característico da inserção internacional do Brasil e de seu relacionamento com os demais países no sistema internacional, especialmente os países ribeirinhos sul-atlânticos.

A utilização militar contribuiria para a defesa e segurança da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil, e em um segundo momento, da própria defesa do Atlântico Sul geoestratégico brasileiro, em sua totalidade, contra as diversas ameaças à segurança marítima e à soberania, estatais e não estatais.

Essa geoestratégia teria como base institucional multilateral, de forma a não despertar nos demais países lindeiros da bacia sul-atlântica o temor de uma política de expansionismo e militarização do Atlântico Sul, por parte do Brasil, os arranjos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), conforme as orientações emanadas da Estratégia Nacional de Defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) destaca em sua seção Inserção Internacional, — onde são expostas as diretrizes para a atuação do Ministério da Defesa (MD) em apoio à participação brasileira no cenário internacional — o seguinte: "a consolidação da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), e o incremento na interação inter-regionais, como a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (...) (BRASIL, 2012, p.36).

O impulsionamento das interações entre os países da bacia do Atlântico Sul alicerçadas na CPLP e ZOPACAS objetiva aprofundar, ainda mais, a confiança mútua entre os países lindeiros do Atlântico Sul, e entre esses e

o Brasil. Essa confiança tem de se lastrear na compreensão comunal dos países-membros tanto da Zona, quanto da Comunidade, de que os desafios que se apresentam ao Brasil, também se apresentam a esses países sul-americanos, mas, sobretudo aos Estados africanos sul-atlânticos.

Esses desafios se enquadrariam nas dimensões de país em desenvolvimento de todas essas nações do Sul global, e nas dimensões de segurança e defesa, por conta de ameaças a seus territórios e a seus recursos energéticos e naturais marinhos de seus entornos estratégicos. Afinal de contas:

> O aumento das atividades de exploração econômica nos mares e oceanos e sua tendência de crescimento no médio e longo prazos tem despertado a atenção de diplomatas, pesquisadores e estrategistas que passaram a vislumbrar perspectivas de disputas entre nações por recursos marinhos, sejam eles pesqueiros ou minerais (PENNA FILHO, 2015, p.178-179).

Estes desafios, naturalmente, poderão levar a uma cooperação mais intensa entre esses países, reforçando as identidades e interesses comuns no Atlântico Sul, equilibrando-se, também, através desses arranjos multilaterais, a presença extra regional de potências marítimas na região sul-atlântica. Entretanto, ressalta-se que os desafios não podem ser percebidos, e resolvidos, apenas pela ótica da cooperação, pois:

> Embora exista um quadro de paz em termos de conflitos entre Estados e a cooperação seja uma realidade, nem a paz e a cooperação existentes são suficientes para diminuir a insegurança imposta por novos desafios, como o aumento da pirataria e da ação de grupos criminosos atuando no mar. No que diz respeito ao Brasil, a sensação de ameaça proveniente da possível atuação no Atlântico Sul de poderosos interesses vindos do Norte, centra-se em aspectos econômicos e está estreitamente vinculada ao incremento das atividades petrolíferas no litoral. (PENNA FILHO, 2015, p.168-169)

Nessa lógica, a geoestratégia proposta neste trabalho é da utilização militar das ilhas oceânicas brasileira, em conjunto com iniciativas de cooperação no âmbito desses arranjos, sobretudo àquelas relacionadas à segurança marítima[24]. Justificadas pelos desafios supramencionados, essa geoestratégia poderia contribuir, em última análise, para efetivamente

[24] Em geral, os arranjos cooperativos em segurança marítima do Atlântico Sul, além da ZOPACAS, podem ser categorizados da seguinte forma, nas seguintes molduras institucionais, segundo MEDEIROS & MOREIRA, (2017, p.63): na América do Sul (MERCOSUL, Coordenação da Área Marítima do Atlântico Sul, CAMAS); África Ocidental, Organização Marítima para a África Ocidental e Central (*Maritime Organisation for West and Central Africa, MOWCA*), o Centro de Coordenação Inter-Regional, no âmbito da ECCAS, da ECOWAS) e da Comissão do Golfo da Guiné e União Africana (UA)); E ainda pela presença dos atores US-AFRICOM, CPLP e União Europeia.

se contrapor "ativamente e altivamente" (AMORIM, 2011a) à presença de potências extra regionais no Atlântico Sul, pois a associação do crescimento da insegurança marítima com a inaptidão dos Estados de fazer frente às atividades criminosas de toda a ordem no mar, cada vez mais presentes nas zonas marítimas dos países da costa atlântica, especialmente os da africana, compõe-se um quadro favorável para uma possível entrada de atores extra regionais no Atlântico Sul (PENNA FILHO, 2015, p.180).

Em seguida abordar-se-ão as principais ameaça geoestratégicas estatais, a presença territorial de potências extra regionais na região do Atlântico Sul — Reino Unido e França — e por fim, na última seção, haverá uma análise sobre a importância da utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, baseando-se na concepção estratégica do Almirante-de-Esquadra Maximiano Eduardo da Silva Fonseca, ex-ministro da Marinha do Brasil, durante o Governo Figueiredo (1979-1985).

## 2.1 Bases Institucionais da Estratégia de Utilização Militar: ZOPACAS e CPLP

### 2.1.1 Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é uma organização internacional lastreada na vinculação cultural, histórica e linguística existente entre os países lusófonos que a compõem. Os países lusófonos são aqueles em que a língua oficial, ou uma delas, é o português. Atualmente, os seguintes países são Estados-Membros dessa comunidade: Portugal, Brasil, Timor Leste, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Os seis últimos países, situados no continente africano, são denominados de Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP).

Possuem três objetivos gerais, elencados em seus Estatutos, quais sejam:

> a) a concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos *fora* internacionais;
> b) A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;
> c) A materialização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, designadamente através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa. (CPLP, 2007)

A origem da organização internacional está na realização da 1ª Cúpula dos Países Lusófonos, onde participaram as seguintes nações: Angola,

Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe, realizada em São Luís do Maranhão, em 1989, e presidida pelo então Presidente da República Federativa do Brasil, José Sarney, por inspiração do Embaixador brasileiro em Portugal, José Aparecido de Oliveira.

Como circunstâncias para a aproximação entre essas nações, estavam os tradicionais e longínquos laços especiais de amizade entre Brasil e Portugal, aos quais se vincularam as nações lusófonas recém-independentes. A essência da Cúpula estava em robustecer esses laços, por meio da institucionalização de uma comunidade de países lusófonos, centrada no propósito comum de projetar e consolidar, no plano internacional, os vínculos de amizade especiais entre os países de língua portuguesa.

Desta forma, dar-se-ia a essas nações da comunidade uma maior capacidade e autonomia para articular e defender seus valores e interesses nacionais, fundados, sobretudo, na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico.

Posteriormente, em 1994, ocorreu, em Brasília, o 1º Encontro dos Chanceleres dos Países de Língua Portuguesa, evento precursor da CPLP. Houve, ainda, mais uma reunião em Lisboa, em 1995, onde os países já nominados reafirmaram suas intenções do prosseguir com a constituição da organização o que ocorreria, então, no ano seguinte, em 1996 (AMORIM, 2011a).

Posteriormente, após sua independência, em 2002, o Timor Leste se tornou o oitavo membro. Por fim, a última adesão à Comunidade se deu em 2014, com a entrada da Guiné Equatorial, passando a CPLP a contar com nove Estados-Membros.

À exceção do Timor Leste, de Moçambique, bem como de Portugal — ainda que, este último país, em diversas ocasiões, reforce na comunidade internacional sua identidade geopolítica sul-atlântica sem, contudo sê-lo, geograficamente — os demais membros são lindeiros ao Atlântico Sul, tornando o Oceano Atlântico "o centro de gravidade da CPLP", nas palavras de Bernardino e Azevedo (2015).

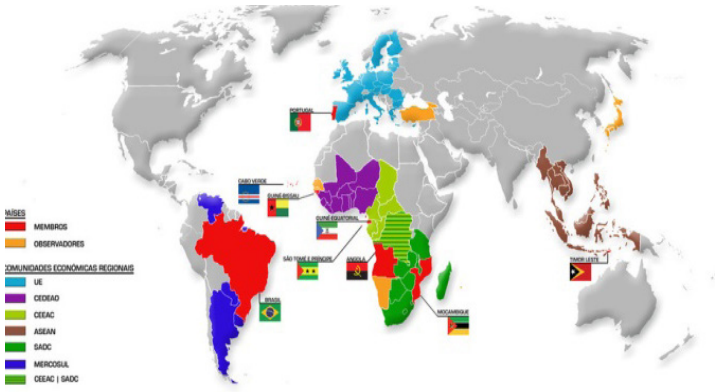
Juntos, os nove Estados da CPLP se encontram em quatro continentes (América do Sul, África, Europa e Ásia), em três oceanos (Atlântico, Índico e Pacífico), possuindo cerca de 260 milhões de pessoas, distribuídas em 10,7 milhões de km2 de área e cuja superfície marítima de águas jurisdicionais de seus Estados-Membros se estende por 7,6 milhões de km2, o que equivale a 2,5% da superfície marítima global.

Sua existência significa uma enormidade de recursos geoestratégicos e geopolíticos, bem como contém inúmeras rotas comerciais marítimas. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - PORTUGAL, 2015, p.8; BERNARDINO, 2011, p.43-47).

Seus Estados-Membros podem ser verificados abaixo, destacados em vermelho. O mapa também apresenta as comunidades econômicas regionais das quais os países membros da CPLP fazem parte, quais sejam:

a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), Associação de Nações do Sudoeste Asiático (ASEAN), Mercado Comum da América do Sul (MERCOSUL) e União Europeia, demonstrando, assim, a grande capilaridade da organização internacional, através de seus membros, sobretudo na região do Atlântico Sul, bem como a capacidade que a CPLP dispõe de fortalecer o potencial de negociação de seus Estados-Membros, nos diversos fóruns internacionais.

Figura 7 – Países membros da CPLP e Comunidades Econômicas Regionais




Fonte: União de Exportadores da CPLP, 2018

Contudo, como o objetivo deste capítulo é apresentar o argumento de que uma geoestratégia brasileira de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras deva ser aliada, concomitantemente, à manutenção de iniciativas de cooperação, esta ação teria de ser acompanhada por uma concertação multilateral institucionalizada (DIAS & BRANCO, 2011).

Dessa maneira, se alcançaria o intuito de sinalizar aos países ribeirinhos do Atlântico as intenções do Brasil, a fim de não caracterizar esse movimento como uma política expansionista — ainda que a gestão das ilhas seja uma decisão soberana brasileira, pois são território nacional.

Entretanto, dado o valor estratégico das ilhas oceânicas, é pouco provável que não haja uma manifestação diplomática, ainda que moderada, dos países do Atlântico Sul.

Tal fato pode ser dirimido, ou mesmo neutralizado, se o Brasil souber articular e instrumentalizar a estrutura da CPLP e, em um segundo momento, da ZOPACAS, tema da próxima seção deste capítulo, em seu proveito, com o intuito de expressar da maneira mais democrática e transparente suas intenções e ações, enfatizando os benefícios comuns advindos

de uma postura estratégica brasileira mais assertiva no Atlântico Sul, aos demais Estados-Membros da CPLP.

Evidentemente, que os países-membro da CPLP, e, especialmente, os PALOP, por força da ligação comum e identitária entre estes e o Brasil, ocupam um lugar de destaque na política externa brasileira, sobretudo nas temáticas e interesses nacionais relacionados às questões da bacia sul-atlântica, pois:

> Outra questão sobre a qual é preciso refletir é como estruturar as nossas relações com os países africanos. Nós (o Brasil) temos vários mecanismos de articulação. Um deles, talvez o mais antigo e que funciona com várias comissões, é a CPLP, que cobre os países de língua portuguesa. É um mecanismo muito importante, que ajuda muitíssimo e tem grande penetração na sociedade civil (AMORIM, 2011a, p. 485).

Dentro desse contexto, a defesa nacional aparece como um dos assuntos relevantes, sendo uma das orientações da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil, o incremento do apoio à participação brasileira no cenário internacional, nos foros inter-regionais, como a CPLP, por meio da atuação do Ministério da Defesa e demais ministérios, (BRASIL, 2012, p. 138).

Para tanto, dentro da estrutura ora existente na CPLP, o Brasil poderá se utilizar da Estratégia para os Oceanos da CPLP, aprovada por ocasião da I Reunião dos Ministros do Mar, ocorrida em 21 de março de 2010, em Oeiras, Portugal.

A Estratégia da CPLP para os Oceanos é o documento setorial da CPLP que contém uma perspectiva global para os Estados-Membros, com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável dos espaços oceânicos sob a jurisdição dos países membros, onde, inclusive, se enfatiza o papel da cooperação internacional, uma das pedras de toque da CPLP (CPLP, 2009).

Lourenço (2011, p. 31) assevera que, para a formulação, desenvolvimento e implantação das linhas de ação de uma política marítima é imprescindível que uma visão integrada da problemática seja desenvolvida, e que esta não seja apenas um aglomerado de perspectivas setoriais e, que esta política deverá responder a quatro questões fundamentais: saber o que se quer; querer fazer o que se propõe; poder fazer o que se propõe, e saber fazer. Nesse contexto, a Estratégia para os Oceanos da CPLP:

> (...) constitui um instrumento indispensável na definição das políticas e das estratégias para os oceanos, surgindo como um processo natural e necessário de assunção e consolidação de objetivos comuns e considerados da maior importância para o desenvolvimento de cada Estado membro e da organização (BERNARDINO, 2011, p.48).

Nesse sentido, o espírito da Estratégia dos Oceanos da CPLP se coaduna com os objetivos da CPLP, quais sejam: a concertação político-diplomática entre Estados membros, especialmente no que tange ao reforço da sua presença no cenário internacional, e a cooperação em vários domínios. A Estratégia para os Oceanos também é alicerçada pelo princípio da igualdade soberana dos Estados-Membros, pelo respeito à integridade territorial, pela promoção do desenvolvimento e da cooperação, conforme já citado. (CPLP, 2009)

Para implantação, acompanhamento e coordenação das diversas iniciativas e ações decorrentes da Estratégia para os Oceanos, os Estados membros da CPLP tem se reunido frequentemente, por meio de diversas reuniões entre Chefes de Estado, de Governo e Ministeriais, ressaltando-se, para implantação da Estratégia, os encontros entre os Ministros da CPLP responsáveis pelos Assuntos do Mar. Essas reuniões específicas são o mecanismo de governança entre os Estados-Membros para os Oceanos, como preconizado na Estratégia, em seu terceiro capítulo.

A I Reunião dos Ministros dos Assuntos do Mar da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), conforme já apresentado, realizou-se a 21 de março de 2010, em Oeiras, Portugal. A II Reunião realizou-se em Lisboa, no dia 6 de junho de 2015, no âmbito da Semana Azul. E a III Reunião Ordinária de Ministros dos Assuntos do Mar da CPLP aconteceu em 18 de maio de 2016, em Díli, no Timor-Leste.

Por ocasião da III Reunião, os Estados-Membros reconheceram através da Declaração de Dili (CPLP, 2016), a transversalidade dos assuntos do mar, isto é, a necessidade de se incluírem diversos campos de conhecimento e áreas temáticas na gestão do mar. Desta forma, ao se promover a coordenação e o diálogo nas diversas áreas ligadas ao mar — defesa, meio-ambiente, economia, segurança alimentar, pesca, portos e transportes marítimos, turismo, ciência, cultura e educação — os países membros reconhecem a importância de uma abordagem multidimensional para um desenvolvimento sustentável dos oceanos.

Igualmente multidimensional é a segurança marítima conforme demonstrado por Bueger (2014) e, atualmente, têm sido cada vez mais explícita a relação entre segurança e desenvolvimento, pois "sem segurança não nasce nem sobrevive tecido econômico e social que garanta o desenvolvimento" (LOURENÇO, 2011, p.32).

Retomando a análise da Estratégia, é importante que se faça uma abordagem de seus principais pontos, nomeadamente suas partes relacionadas (1) à cooperação, (2) segurança marítima, (3) desenvolvimento e (4) projeção internacional da CPLP.

Inicialmente, a Estratégia reconhece a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) como a atual estrutura jurídica, no direito internacional, que regula as atividades nos oceanos e mares. Ademais, também reconhece a temática da preservação ambiental e sua ligação com os oceanos, ressaltando que tanto a questão do meio ambiente, quanto a CNUDM evidenciaram os assuntos pertinentes ao mar.

Os pilares da Estratégia da CPLP para os Oceanos são os mesmos do desenvolvimento sustentável: o ambiental, o social e o econômico. (CPLP, 2009, p.3). Por desenvolvimento sustentável entende-se a "forma de sa-

tisfazer as necessidades das gerações atuais, sem prejudicar os recursos naturais de tal forma que as gerações futuras fiquem impedidas de satisfazê-las" (BERNARDINO, 2011, p.58).

Continua a Estratégia afirmando que, em decorrência de os países da Comunidade se espraiarem por diversos oceanos, associados à visão comum alicerçada na lusofonia existentes entre eles, poderá se construir então oportunidades de cooperação internacional entre os Estados--Membros, sobretudo naqueles domínios elementares para o desenvolvimento sustentável dos assuntos do mar, posto ser a CPLP "uma verdadeira comunidade marítima" (BERNARDINO, 2011).

A Estratégia sublinha que a mesma é baseada nas políticas nacionais dos países-membros e é amalgamada pelo idioma comum que os vincula, apesar da heterogeneidade social, econômica e geográfica entre seus membros (CPLP, 2009, p. 3).

Em seu segundo capítulo, a Estratégia delineia as áreas de potencial cooperação, enumerando seus objetivos gerais:

> 1) promover os princípios estabelecidos na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar;
> 2) contribuir para uma melhor gestão e desenvolvimento sustentável dos oceanos, através da aplicação da abordagem multisetorial (incluídas as abordagens de defesa, ambiental, científica, tecnológica, social e económica) e da cooperação internacional;
> 3) promover a constituição de áreas marinhas protegidas nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nos Estados membros da CPLP;
> 4) promover medidas de compreensão e de adaptação à mudança do clima nas regiões costeiras;
> 5) contribuir para o reforço de uma rede de recursos humanos capacitada para desenvolver uma política de oceanos integrada; e
> 6) promover medidas de aproveitamento econômico dos recursos marinhos, incluindo o encorajamento de parcerias empresariais. (CPLP, 2009, p.4)

Apesar de abarcar várias dimensões dos assuntos do mar, se destacam algumas áreas abordadas na Estratégia, quais sejam: o ordenamento do espaço marítimo; a segurança e vigilância marítima; a extensão da plataforma continental, e os fundos marinhos.

Iniciaremos, especificamente, pelo ordenamento do espaço marítimo, o qual a Estratégia para os Oceanos entende ser:

> (...) uma ferramenta de governação essencial para permitir a optimização do desenvolvimento de uma economia marítima sustentável e simultaneamente a preservação e melhor gestão do meio marinho, evitando conflitos entre os variados usos dos oceanos. O ordenamento costeiro permite a cooperação entre Estados membros na gestão dos oceanos e das zonas costeiras, bem como no desenvolvimento de atividades marítimas através da partilha de conhecimentos e do aproveitamento de experiências nacionais, na elaboração de planos de ordenamento. (CPLP, 2009, p. 6)

Já nas áreas de segurança e vigilância marítimas, o objetivo primordial da Estratégia se expressa, principalmente, pela ligação entre os sistemas de controle e de acompanhamento dos Estados-Membros, posto que o compartilhamento de informações se mostra decisivo, a fim de se combater e prevenir o cometimento de ilícitos e atividades criminosas nas águas jurisdicionais dos países da Comunidade, além de contribuir para o monitoramento das áreas de busca e salvamento marítimo (CPLP, 2009, p. 6).

Ademais, a enorme potencialidade em recursos vivos, e não vivos — como as reservas energéticas e de minerais existentes em alto mar— e também, na Zona Econômica Exclusiva dos Estados-Membros, especialmente no Atlântico Sul, impõe aos países da CPLP, o conhecimento dessas riquezas. Portanto, a Estratégia assevera que a extensão da plataforma continental dos Estados-Membros e o conhecimento das reservas existentes no fundo marinho (na denominada Área), são objetivos comuns da Comunidade.

Decorre então, desses objetivos comuns que, ao passo que o processo de submissão de extensão da plataforma continental à Comissão de Limites da Plataforma Continental, no âmbito da Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar é custoso, em face dos recursos humanos (capacitação e qualificação) e equipamentos para a coleta e processamento de dados batimétricos empregados, pode-se alcançar resultados positivos apenas por meio da cooperação em ciência e tecnologia entre os Estados-Membros. Pois "não existe o desenvolvimento de uma cooperação estratégica no setor do mar, sem meios e tecnologias que permitam conhecer e 'ocupar' o mar" (BERNARDINO, 2011, p.57).

Eventualmente, os dados científicos obtidos poderão da mesma forma, contribuir para o conhecimento dos recursos da Área. Por isso a Estratégia estimula a sinergia de cooperação entre os Estados-Membros, de forma a se alcançar os objetivos gerais outrora apresentados, para além do acréscimo dos recursos e da jurisdição de cada Estado, posto que a cooperação permite articular melhor a exploração e o monitoramento desses dados coletados (CPLP, 2009, pp. 10-12).

Esses quatro assuntos, se bem instrumentalizados diplomaticamente pelo Brasil junto aos demais Estados-Membros, no próprio foro da CPLP, ou junto aos países lusófonos em outros fóruns internacionais, como a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) ou a Organização Marítima Internacional, serão capazes de promover e fortalecer a moldura institucional, de viés cooperativo, com os demais países da CPLP e, igualmente, reforçariam a posição e o destaque da CPLP nessas organizações internacionais.

Nesse contexto de política externa e articulação internacional, a Estratégia para os Oceanos também se dedica a orientar os Estados-Membros sobre a projeção internacional da CPLP, através de algumas ações, das quais se ressaltam:

> 1) promover a concertação no âmbito das organizações internacionais sempre que sejam abordadas questões relativas aos oceanos sobre as quais exista, ou possa ser previamente coordenada, uma orientação partilhada pelos Estados membros. Essa concertação poderá traduzir-se numa declaração em nome da CPLP, nomeadamente a cargo do representante da Presidência em exercício, bem como no apoio a candidaturas dos Estados membros ou dos seus representantes, a cargos dos órgãos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.
> 2) dinamizar os Grupos CPLP, existentes nas várias capitais internacionais e nas cidades-sede das organizações internacionais, tendo em vista o seu papel mais ativo na promoção da discussão dos assuntos do mar nos países e organizações em que se encontram, quer através da realização de eventos próprios, quer através da associação a eventos organizados por terceiros, que sejam considerados relevantes para a prossecução do objetivo em causa (CPLP, 2009, p.13).

Trazendo esta questão para o caso brasileiro, sobretudo nos assuntos do mar, o Brasil deverá empenhar ainda mais seus esforços diplomáticos a fim de aprofundar os vínculos já existentes na CPLP, ensejando ou patrocinando o surgimento de novas instituições na estrutura da Comunidade. Notadamente por seu papel protagônico frente aos demais países lusófonos, em virtude de ser o maior país, tanto economicamente, quanto no tamanho de sua costa atlântica, e em possuir a maior capacidade naval (PENNA FILHO, 2015, p.168-169), no seio da Comunidade.

Ainda, o Brasil deve promover— e se engajar — no estímulo à coordenação e colaboração das Forças Armadas e de Segurança dos Estados-membros, nomeadamente as Marinhas e Guardas Costeiras, pois:

> A presença da Marinha brasileira no outro lado do Atlântico é estratégica para o Brasil. Ela deveria ser ampliada e estendida às outras forças, dependendo, naturalmente, dos interesses e objetivos de cada uma. No caso do Exército, a formação e treinamento de tropas africanas poderia promover maior aproximação e entrosamento, fomentando parcerias vantajosas para ambos os lados. (PENNA FILHO, 2015, p.166)

As Forças Armadas e de Segurança dos Estados lindeiros do Atlântico Sul, cooperando entre si, especialmente nas temáticas da segurança e vigilância marítima; prevenção à pirataria marítima e roubo armado; pesca ilegal; o tráfico de armas e drogas; terrorismo, e a poluição marinha reforçariam, sobremaneira, o combate às ameaças à segurança marítima e ambiental nas ZEE dos Estados-membros e, em última análise, nos "Mares da Lusofonia", em sua integralidade.

Esse combate revela-se imprescindível para a boa ordem no mar (*good order at sea*) que é compreendido, sinteticamente, pela manutenção da segurança do tráfego marítimo (BATEMAN; HO; CHAN, 2009, p.7), um dos pilares fundamentais da economia global.

Desta forma, a partir das ações supramencionadas, as ressalvas mútuas e os respectivos cenários de ameaça, que porventura existam entre os países membros da CPLP, sobretudo os da costa atlântica africana, representados pela ação militar brasileira, em suas ilhas oceânicas, seriam discursivamente desconstruídos.

Desconstrução essa só possível por meio de uma política externa que reforce a identidade sul-atlântica, especialmente a dos PALOP, e que resulte na percepção comum das ameaças à segurança marítima a todos os Estados-membros da CPLP, e que desaguaria se bem executada, em um modo concertado de ação no sistema internacional, dos países lusófonos.

Assim, em vez de ser vista como uma política expansionista e militarista no Atlântico Sul, a ocupação militar das ilhas oceânicas brasileiras seria, então, apoiada e reforçada pela própria CPLP. A confiança mútua lastreada nas identidades coletivas sul-atlântica e lusófonas entre seus membros, conduziriam a estrutura para que se consolide, internamente, a expectativa de um arranjo pacífico e democrático, dado que a iniciativa de um membro fora compartilhada com os demais. Desta forma, a coesão e o desejo de pertencimento à organização internacional seriam fortalecidos.

Assim sendo, a ação do governo brasileiro, no que tange à utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras seria percebida, pelos demais Estados-Membros da CPLP, como uma diligência em prol de toda a comunidade sul-atlântica lusófona, posto que estaria em conformidade com as orientações emanadas da Estratégia para os Oceanos, porquanto, em especial, o Atlântico, não está isento de ameaças à segurança marítima, com "ênfase para a costa africana, com particular relevância para a criminalidade violenta transnacional que se desenvolve no Golfo da Guiné" (lourenço, 2011, p.33).

Essas iniciativas nas ilhas oceânicas brasileiras poderiam ser materialmente justificadas, pela política externa brasileira, por sua coadunação às áreas e objetivos supramencionados na Estratégia, bem como por viabilizar a continuidade e a proteção aos projetos científicos já existentes nas Ilhas oceânicas, os quais, por exemplo, poderão subsidiar ações futuras do Brasil, como novas propostas e ou mesmo revisões de extensão da plataforma continental à Comissão de Limites da Plataforma Continental da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ou, ainda, a criação ou ampliação de novas áreas de conservação marinha, as quais, inclusive, poderão ter o *savoir-faire* brasileiro compartilhado com os demais membros da CPLP, pelas cooperações técnico-científicas nas áreas de hidrografia, cartografia, geologia e direito internacional, bem como pela capacitação de recursos humanos (CPLP, 2009, p.10-12); (MACHADO, 2014, pp.114-116).

## 2.1.2. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)

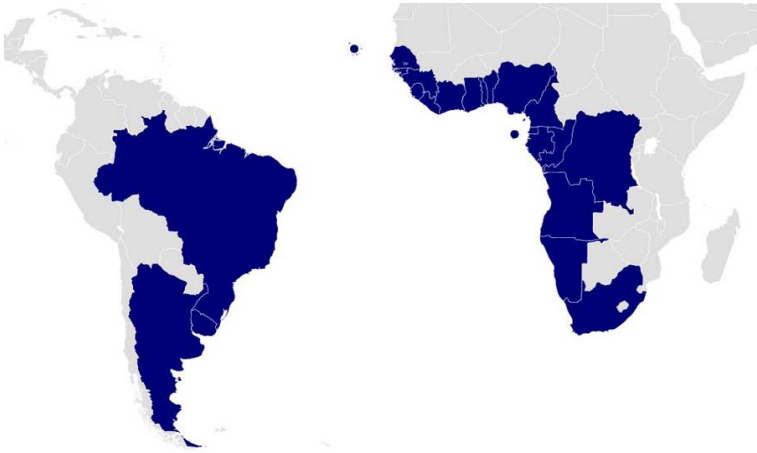
A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) se constituiu em 27 de outubro de 1986, no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU), após uma iniciativa e inspiração brasileiras a essa Assembleia, em conjunto com os demais países sul-americanos e africanos lindeiros ao Atlântico Sul, de uma organização internacional alicerçada na cooperação e paz entre seus membros.

Penna Filho (2015, p. 159) afirma que a ZOPACAS foi constituída, sob a égide de quatro premissas básicas, pelo lado brasileiro:

> i) tentar evitar a possibilidade de militarização do Atlântico Sul, seja por iniciativa da África do Sul, seja por iniciativa de qualquer outro país de fora da área;
> ii) surgiu em um contexto em que o Brasil começava a colher os frutos de uma aproximação comercial e política com os países da África, sendo que tal iniciativa foi muito bem recebida pelos países africanos que, àquela altura, tinham a África do Sul como inimiga e a percepção de que uma zona desmilitarizada era interessante para todos, ao mesmo tempo em que reforçava os laços políticos e cooperativos entre o Brasil e os países membros da Zona;
> iii) pela consciência de que o mar se constitui como uma área estratégica para o desenvolvimento e para a segurança do Brasil, pensamento este refletido em todo o esforço realizado pela diplomacia brasileira para ter o reconhecimento dos direitos do país em torno da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental; e
> iv) foi influenciada pelo menos parcialmente, pela presença naval britânica no Atlântico Sul e por sua demonstração de força quando da Guerra das Malvinas, além do próprio contexto da Guerra Fria, que ainda persistia. Aliás, neste tópico é importante, inclusive, observar que a Inglaterra acaba sendo, na prática, um ator relevante no Atlântico Sul, uma vez que está presente na região com a posse de ilhas como as Falklands/Malvinas, Tristão da Cunha, Santa Helena e Ascensão – assim como a França acaba sendo um ator a ser considerado no contexto pan-amazônico por estar presente na região com o Departamento da Guiana Francesa.

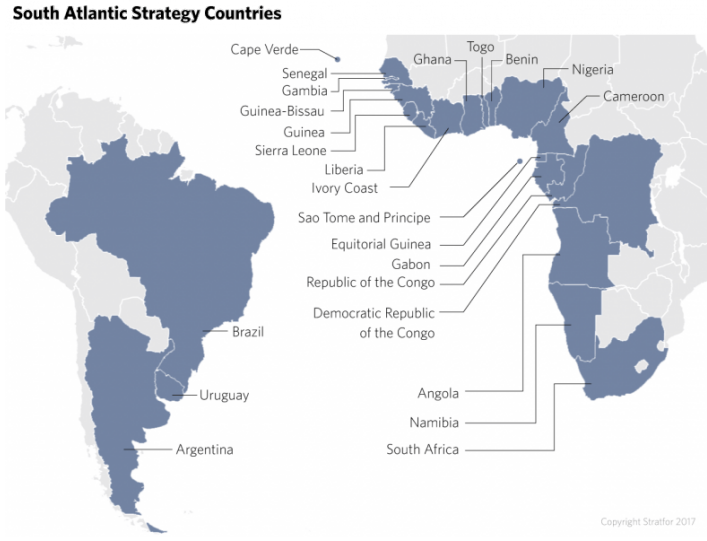
A Resolução nº 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas cria, então, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), composta, atualmente, por 24 Estados: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. As figuras abaixo representam e nomeiam os países membros da ZOPACAS.

Figura 8– Países-membros da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



Fonte: ZOPACAS, 2013

Figura 9– Discriminação dos países-membros, em inglês, da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul




Fonte: STRATFOR, 2017

Seu contexto inicial tinha por propósito ser:

> (...) um contraponto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e buscou substituir um projeto similar ao sul do oceano Atlântico: a Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS), liderada pela África do Sul.
> Em princípio, o intuito do fórum era proteger a região de tensões alheias aos países em desenvolvimento que a compõem e assegurar que a zona servisse apenas aos propósitos pacíficos de cooperação entre esses Estados. Entretanto, a ZOPACAS passou por um período de estagnação durante a década de 1990, retomando seus trabalhos no final dos anos 2000, quando suas esferas de cooperação foram renovadas. (CARVALHO; NUNES, 2014, p.84)

Os Estados Unidos foram o único país a votar contra a ZOPACAS na ONU, enquanto a Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal e o Japão optaram pela abstenção. (ABDENUR & SOUZA NETO, 2014, p.229).

Carvalho & Nunes (2014) também apontam que a ZOPACAS é uma das ferramentas das quais podem se valer os países sul-americanos e os da África Ocidental, a fim de se construir uma governança do Atlântico Sul, em prol do beneficio mútuo, da proteção dos recursos energéticos existentes nesse oceano, bem como afastar a interferência externa, de países fora da região.

Ademais, a iniciativa busca ampliar a cooperação e o diálogo de seus países-membros em diversos campos, dos quais se destacam o mapeamento e a exploração do fundo marinho, a proteção ao meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, o combate ao crime organizado e às atividades ilícitas transnacionais, defesa e segurança marítima, e a promoção de exercícios militares conjuntos.

A ZOPACAS é um arranjo com um enorme potencial cooperativo, possuindo alguns atributos que colaboram para seu fortalecimento institucional e legitimidade, como uma futura organização internacional. Ela foi criada na esfera da Organização das Nações Unidas, sendo integrada por todos os países ribeirinhos do Atlântico Sul, e seus países membros incentivam politicamente o fórum, engajando-se em seus encontros e reuniões temáticas. Ainda que não tenha muita efetividade, a ZOPACAS "proporciona ao Brasil uma presença direta nos assuntos relacionados ao Atlântico Sul, principalmente proporcionando ao país informações de primeira mão provenientes de Estados do continente africano" (PENNA FILHO, 2015, p.181).

A iniciativa configura-se, por conseguinte, como um importante meio de cooperação marítima entre os Estados sul-americanos e africanos,

sendo basilar para o desenvolvimento da política externa brasileira para a África.

Nessa perspectiva, a ZOPACAS pode, inclusive, se associar com a CPLP, na área do Atlântico Sul, através da liderança brasileira. O Brasil, além de pertencer aos dois fóruns, possui uma inerente capacidade de diálogo e conciliação, além de uma robusta estrutura de política externa e de primazia militar e política nas questões sul-atlânticas, de maneira a conduzir esse hipotético processo de aproximação, diálogo e associação entre as duas estruturas cooperativas, caso ocorram, de maneira natural.

De fato, existem vários temas convergentes entre os países membros da ZOPACAS em matéria de segurança, defesa e agenda política. Entretanto, as assimetrias entre os membros do bloco não podem ser desconsideradas da análise geoestratégica:

> Entre todas as Marinhas de Guerra dos 24 membros, apenas a do Brasil dispõe de alguma capacidade dissuasória. Alguns dos países membros, notadamente no continente africano, dispõem apenas nominalmente de Marinhas de Guerra e são incapazes de fazer frente ao crescimento de atividades criminosas que levam inseguranças às suas águas territoriais. Dessa forma, do ponto de vista militar, a capacidade da Zopacas é realmente precária. (...) O que se nota é que o Brasil, por exemplo, possui interesses mais focados em alguns países, como Angola, África do Sul e Nigéria (...) (PENNA FILHO, 2015, p.160).

Apesar das adversidades expostas, essa hipotética associação seria facilitada pelo fato de que, dos nove Estados-Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), seis também fazem parte da ZOPACAS, quais sejam Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné Bissau, Guiné Equatorial e São Tomé e Príncipe, excetuando desse arranjo, portanto, Moçambique, Portugal e Timor Leste.

A presença de nações lusófonas na ZOPACAS poderia contribuir sobremaneira para a liderança brasileira no processo de associação entre as duas iniciativas, ou caso o mesmo não seja realizável, ao menos o Brasil poderá ser o interlocutor entre as duas partes.

Uma das motivações enxergadas para a não concretização dessa aproximação pode ser a não existência de uma estrutura organizacional mínima, o que fragiliza, institucionalmente, os projetos de cooperação como um todo, mas em especial, neste caso, a ZOPACAS.

A revitalização da ZOPACAS, após um longo período de estagnação durante toda a década de 1990, e início dos anos 2000, se deu após a VI Reunião Ministerial, ocorrida em Luanda, Angola, de 18 a 19 de junho de 2007.

Antes, houve Reuniões Ministeriais no Rio de Janeiro, Brasil, em 1988; em Abuja, na Nigéria, em 1990; em Brasília, em 1994; em Somerset West, na África do Sul, em 1996, e em Buenos Aires, na Argentina, em 1998.

Posteriormente a Reunião de Luanda, aconteceu a VII Reunião Ministerial, realizada em Montevidéu, Uruguai, em 15 de janeiro de 2013, que aprovou uma declaração abrangente sobre diversos temas, a Declaração de Montevidéu, além de um plano de ação, o Plano de Ação de Montevidéu, sendo a sétima reunião um marco na continuidade do lento processo de revitalização da ZOPACAS, ocorrido no início deste século, pois:

> (...) as recentes descobertas de petróleo offshore, em ambas as margens do Atlântico Sul, contribuíram significativamente para a revitalização da importância da ZOPACAS para seus países-membros. A região voltou a ser foco desses Estados não apenas pelo petróleo, mas também pelo incremento do fluxo marítimo na região, pelo aumento do comércio entre os países e pelas atividades de pirataria no litoral africano, decorrentes do despreparo das marinhas dos países costeiros. Em vista disso, explica-se o grande interesse brasileiro em fortalecer a ZOPACAS, principalmente após o último encontro dos países membros, em Montevidéu (CARVALHO; NUNES, 2014, p.96)

A Declaração de Montevidéu enumera as principais questões as quais os países-membros da ZOPACAS têm a intenção de resolver ou contribuir para a solução. Dentre elas estão a governança global; o desarmamento e a extinção de todos os tipos de armas de destruição em massa, sobretudo o armamento nuclear; paz e segurança; defesa; segurança e desenvolvimento; desenvolvimento sustentável e mudanças climáticas; oceanos e recursos marinhos; e crimes internacionais, tais como pirataria, tráfico de drogas, armas e pessoas, lavagem de dinheiro e outros crimes correlatos. (ZOPACAS, 2013a).

A ZOPACAS é um dos fóruns, pelo menos como espaço de diálogo entre seus membros, que contribui para a estabilidade regional e para um Atlântico Sul empenhado em promover e discutir diversos temas[25] entre seus países ribeirinhos (ZOPACAS, 2013), ainda que enfrentando alguns percalços em sua trajetória.

Fica evidente, que é preciso reconhecer os limites desse arranjo. Especialmente na "grande distância entre o discurso oficial, as boas intenções, e a efetividade e praticidade da ZOPACAS" (PENNA FILHO, 2015, p.161), principalmente no que tange aos recursos financeiros para solucionar as necessidades dos países africanos, os quais dependem, sobremaneira, da cooperação internacional.

A título de conhecimento, pode-se citar como desafios presentes à ZOPACAS:

[25] A paz, a segurança, a cooperação, a democracia, o respeito pelos direitos humanos, o desenvolvimento sustentável, bem como a prosperidade econômica, a inclusão socioeconômica, a integração cultural e de solidariedade entre seus Estados componentes.

> (...) deve-se ressaltar que alguns fatores têm sido empecilho para a plena realização dos objetivos da ZOPACAS, especialmente os referentes à desaceleração econômica que atingiu o Brasil a partir de 2014, com consequentes restrições orçamentárias.
> De fato, o VIII Encontro Interministerial, a ser realizado em Cabo Verde, em 2015, foi adiado *sine die*, e não há (ao menos no momento em que este trabalho está sendo redigido) um posicionamento sobre a sua realização ou uma reunião em outro país. Tal aspecto ressalta o quanto a ZOPACAS (de inspiração brasileira, conforme mencionado anteriormente) tem no Brasil o principal ator estimulador, o que se reflete inclusive nas contribuições para a viabilização financeira dos Encontros Ministeriais. No caso do VIII Encontro Interministerial, a correspondência diplomática entre a Secretaria de Estado das Relações Internacionais e a Embaixada brasileira em Cabo Verde deixa claro o peso das restrições orçamentárias (AMORIM; CHIOZZO, 2017, p.106).

À semelhança da estrutura proporcionada pela CPLP como foro de entendimento, diálogo e cooperação entre seus membros, o arranjo da ZOPACAS pode e deve ser aproveitado pelo Brasil em sua geoestratégia de utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras.

Contudo, é importante ressaltar que esse aproveitamento requer elevada coordenação entre os países membros — sul-americanos, mas especialmente os africanos; disposição e vontade de o Brasil atuar como liderança política e diplomática regional, e a plena recuperação econômica brasileira, de forma a proporcionar dinamismo e uma base sólida de atuação do país como *player* global.

Nesse sentido, a ZOPACAS apresenta-se ao Brasil como um importante instrumento para a projeção brasileira no Atlântico Sul, sendo o espaço onde a possibilidade de articulação desta geoestratégia, pela união da política externa com as necessidades da política de defesa, associadas ao viés cooperativo com os demais países ribeirinhos, se faz mais provável de ser bem sucedida.

A probabilidade se mostra mais alta, sobretudo pela ênfase da ZOPACAS na cooperação em defesa e segurança marítima, onde os Estados-Membros concordam em "considerar formas e meios para reforçar suas capacidades navais e aéreas" (ZOPACAS, 2013) e em "aprimorar a cooperação entre os Estados membros da Zona em matéria de monitoramento, controle e vigilância de embarcações, com vistas a combater as atividades ilícitas, bem como a criminalidade organizada transnacional no mar no Atlântico Sul" (ZOPACAS, 2013). Afinal, deve-se considerar que:

> o lado mais vulnerável do Atlântico Sul se encontra na margem africana, o Brasil, como o país mais importante e desenvolvido da região, pode e deve cooperar com os vizinhos africanos para ajudar a melhorar a segurança marítima no Atlântico Sul, área considerada estratégica para o Brasil por uma série de fatores. É importante frisar que um dos aspectos que tem chamado a atenção de países que não fazem parte do Atlântico do Sul para a região, é justamente o cresci-

> mento da insegurança marítima e as dificuldades encontradas principalmente pelos Estados africanos em fazer frente a esse quadro. (PENNA FILHO, 2015, p.164)

Nesse sentido, o Brasil, como um dos fundadores e incentivadores da ZOPACAS, já se articula com demais membros há anos, estabelecendo cooperação na área de defesa, em temáticas diversas, com várias nações africanas, em quase a sua totalidade, pertencentes à bacia do Atlântico, tais como: Cabo Verde e Namíbia, em 1994; África do Sul, em 1993; Guiné-Bissau, em 2006; Moçambique, em 2009; Nigéria, Senegal, Angola e Guiné Equatorial, em 2010 (AGUILAR, 2013, p.55; PENNA FILHO, 2015, p.166).

Adicionalmente, há a realização de exercícios navais conjuntos, entre os países membros da ZOPACAS, como o Atlasur (Argentina, Brasil, Uruguai, África do Sul), FELINO (realizada pelos países da CPLP, e que se constitui em exercícios militares conjuntos com o objetivo de "permitir a interoperabilidade das Forças Armadas dos Estados Membros da Comunidade e o treino para o emprego das mesmas em operações de paz e assistência humanitária sob a égide de ONU"), *Atlantic Tidings* (Países da costa ocidental africana, assolados pela pirataria), IBSAMAR (Índia, Brasil, África do Sul) e Obangame Express (combate à pirataria, tráfico, e outras ameaças marítimas no Golfo da Guiné — Angola, Benin, Bélgica, Cabo Verde, Camarões, Canadá, Costa do Marfim, Dinamarca, França, Gabão, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Marrocos, Namíbia, Países Baixos, Nigéria, Portugal, República do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Espanha, Togo, Turquia, Estados Unidos e Reino Unido —, bem como envolvem a estrutura da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC, *Economic Community of Central African States*, ECCAS) e da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO, *Economic Community of West African States*, ECOWAS)). Excetuando os países africanos, todos os demais participantes deste exercício são membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

Assim, a utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras no Atlântico Sul contribuiria com esse compromisso internacional assumido pelo Brasil, perante a ZOPACAS. Desta forma, a utilização seria percebida, por uma quantidade muito maior de países, não como uma iniciativa unilateral brasileira, apenas, mas como um esforço realizado pela maior potência naval do Atlântico Sul em prol da implementação das medidas do Plano de Ação de Montevidéu, em proveito da ZOPACAS e da paz no sul do Atlântico, sem que haja uma desconfiança e insegurança entre os países membros (VIEGAS FILHO, 2016).

## 2.2. Ameaça geoestratégica: A presença de potências extraregionais no Atlântico Sul

Apresentadas nas seções anteriores a organização internacional da lusofonia, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, especialmente em sua vertente sul-atlântica, e a estrutura da ZOPACAS, constata-se que alguns países, individualmente, se destacam no espaço geográfico do Atlântico Sul, por sua extensão territorial, litorânea e de sua zona econômica exclusiva, como o Brasil e a Argentina, na América do Sul, e no continente africano, Angola, Nigéria e a África do Sul.

Todavia, ao se analisar mais amiúde um mapa do espaço geográfico do Atlântico Sul, como na figura abaixo, também se verifica que há a presença de outros países na região, os quais, através de seus territórios, dispõem de plataformas, potenciais e reais para se articularem estrategicamente nos mares do sul, a fim de projetarem seu poder e defender seus interesses no espaço geoestratégico sul-atlântico, especialmente no que se relaciona à preservação das zonas econômicas exclusivas geradas por esses territórios a essas nações (W. AMORIM, 2014).

Dentre as nações extras regionais com presenças territoriais no Atlântico Sul geoestratégico estão o Reino Unido da Grã-Bretanha, doravante Reino Unido, e a França, conforme a figura abaixo:

Figura 10 - Presença extra – regional no Atlântico Sul

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de imagem disponível no site Poder Naval (http://www.naval.com.br)

O Reino Unido possui, ao redor do globo, os Territórios Ultramarinos Britânicos — *British Overseas Territories*— os quais são quatorze possessões sob a soberania britânica que remontam à época em que os ingleses dominavam os mares, sendo, portanto, remanescentes do "império onde o sol jamais se punha" (HOBSBAWM, 2011). Os Territórios Ultramarinos não são constitucionalmente parte do Reino Unido, possuindo cada um uma constituição distinta e uma relação jurídica única com o Reino Unido.

Os quatorzes Territórios Ultramarinos Britânicos são, em ordem alfabética: Anguilla; Bermuda; Território Antártico Britânico; Território Britânico do Oceano Índico— o qual inclui a Ilha de Diego Garcia; Ilhas Virgens Britânicas; Ilhas Cayman; as Zonas Soberanas de Akrotiri e Dhekelia, em Chipre; as Ilhas Falklands; Gibraltar; Montserrat; as Ilhas Pitcairn; Santa Helena e suas dependências — Ilha de Ascensão e Tristão da Cunha—, Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, e as Ilhas Turcas e Caicos.

É importante distinguir que, na imaginação popular, às vezes os Territórios Ultramarinos são confundidos com as Dependências da Coroa (*Crown Dependencies*). No entanto, Dependências da Coroa são posses da Coroa Britânica, e possuem um status constitucional diferente dos Territórios Ultramarinos. As Dependências da Coroa são as da Ilha do Canal de Jersey e Guernsey, no Canal da Mancha (*English Channel*) e a Ilha de Man, no Mar da Irlanda.

Especialmente na área geográfica em tela neste estudo, o Atlântico Sul, o Reino Unido possui os seguintes territórios, seguidos pelas suas áreas: Ilhas de Ascensão (82 km²), Santa Helena (122 km²), Tristão da Cunha (98 km²), Gough (65 km²), Shetlands do Sul, Órcadas do Sul, Sandwich do Sul, Geórgias do Sul, Falklands (16.384 km²) (BROZOSKI, 2013, p.15), apresentados na figura abaixo:

Figura 11 – Territórios Ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul

Fonte: https://www.options.co.uk/work/tackling-hivaids-uk-overseas-territories-caribbean-and--south-atlantic

A manutenção desses territórios pelo Reino Unido seria justificável face ao ganho territorial, em decorrência da zona econômica exclusiva gerada, bem como por facilitar o acesso aos recursos naturais e energéticos, sobretudo haliêuticos e hidrocarbonetos (RICHARDSON et al., 2012, p.50; SILVA, 2014, p.203; TILL, 2007, p.158) do Atlântico Sul e ao Território Antártico Britânico—*British Antarctic Territory*, o qual compreende, na Antártica, ao setores ao sul da latitude 60º S, e entre as longitudes 020ºW e 080ºW. Como ressalvado pelo próprio Governo Britânico, todas as reivindicações de soberania territorial à Antártida são suspensas em virtude do Artigo IV do Tratado da Antártida de 1959 (THE BRITISH ANTARCTIC TERRITORY, 2018).

Em relação às Ilhas de Tristão da Cunha, Gough, Geórgia do Sul, Órcadas do Sul, e Sandwich do Sul, nos expõe Albuquerque (2017, p. 523) que:

> (...) Tristão da Cunha é o arquipélago habitado mais remoto do mundo. Em termos de projeção de poder militar, sua importância é quase nula. Não possui pista de pouso, e há apenas um pequeno porto pesqueiro. A única instalação expressiva é uma estação meteorológica, que contribui para a previsão do tempo no AtlânticoSul.
> O mesmo pode ser dito acerca da ilha de Gonçalo Álvares, denominada pelos britânicos de ilha Gough, e localizada 400 km a sudeste de Tristão da Cunha. A ilha não tem população permanente, e conta com apenas seis militares sul-africanos que cuidam de uma base meteorológica local, por meio de acordo com o governo britânico.
> E projetando-se ao sul da América do Sul e na direção do Círculo Polar Antártico temos as ilhas Geórgia do Sul, Órcades do Sul, Sandwich do Sul (...). A Geórgia do Sul é cercada por penhascos rochosos e quase totalmente coberta por gelo. Reúne em certas épocas do ano pescadores de baleias e focas, além de pesquisadores britânicos na Estação de Pesquisas Antárticas Rei Eduardo, abrigados na EastBay. O arquipélago Sandwich do Sul é desabitado e também coberto por geleiras, e o mesmo pode ser dito das Órcades do Sul. Estas últimas abrangidas pelos limites do Tratado Antártico, e por isso também alvos das pretensões territorialistas argentinas.

Pelos motivos expostos acima, a presente abordagem geoestratégica desta seção se concentrará nos três territórios restantes no Atlântico Sul: As Ilhas Falklands, de Ascensão e Santa Helena.

A *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, de 2015, o qual delineia a estratégia britânica para se alcançar os objetivos de segurança nacional, até 2025, e assim proteger a sua população, territórios, economia e infraestrutura, assim como projetar a influência global do Reino Unido, dedica uma seção aos Territórios Ultramarinos Britânicos (UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, 2015).

Para a região sul-atlântica, em especial, a disputa com a Argentina em relação às Ilhas Falklands ainda constitui o principal ponto nevrálgico envolvendo um país extra região. A Estratégia supramencionada afirma que o governo britânico continuará a trabalhar com os habitantes das Ilhas Falklands, a fim de defender seus direitos de autodeterminação, conforme a Carta da Organização das Nações Unidas posta a existência da reivindicação territorial feita pela Argentina, que motivou de conflito entre os dois países em 1982, na denominada Guerra das Malvinas/Falklands, encerrada com a vitória britânica.

Apesar de considerar o risco de um ataque militar baixo, especialmente por parte da Argentina, nesse território, o Reino Unido mantém uma postura de dissuasão nas Ilhas Falklands, possuindo forças militares suficientes para a defesa desta área.

O pessoal estacionado permanentemente no território é de 340 pessoas, podendo chegar a 1.200 pessoas, ao se incluir o pessoal temporário. Ademais, se incluem na estrutura de defesa os navios e submarinos, inclusive nucleares, da *Royal Navy* (Marinha), que se revezam na Estação Naval de águas profundas *Mare Harbour*, em *deployment*; unidades do Exército (*British Army*), e aeronaves da Real Força Aérea (*Royal Air Force*),

com destaque para o caça-bombardeiro *Typhoon*, estacionados na Base Aérea de *Mount Pleasant*, a qual possui duas pistas de pouso, de 2.590 e 1.525 metros de comprimento, capaz de receber voos transatlânticos, sendo também o principal aeroporto civil das Falklands (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p. 14). Ademais, há a previsão de investimento, com o intuito de se incrementar a capacidade de comunicações e infraestrutura, e renovar o sistema de defesa antiaéreo das Ilhas (UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND, 2015, p.25).

Em relação aos demais territórios no Atlântico Sul, o Reino Unido detém também o aeródromo de Wideawake, na Ilha de Ascensão, igualmente usado pela Força Aérea norte-americana (*United States Air Force*, USAF), como uma base regular. A utilização desse aeródromo foi fundamental para a operação de aeronaves de transporte C-130 "‹Hercules"›, de reabastecimento em voo "VC-10", e bombardeiros "Vulcan" na Guerra das Malvinas (DUARTE, 1986). Sua pista mede 3.000 metros (ALBUQUERQUE, 2017, p. 522). Outras estruturas se destacam, como "uma das cinco antenas utilizadas pelo Sistema de Posicionamento Global (GPS); estações de interceptação de sinais (SIGINT) via satélite e via radiodifusão, e uma estação do serviço de inteligência criptológica britânico (GCHQ)" (ALBUQUERQUE, 2017, p.522). Além disso, em Ascensão existe um centro de rastreamento dos foguetes Ariane 5, da Agência Espacial Europeia.

Na Ilha de Santa Helena, as instalações militares estão:

> dispostas ao longo do estreito Vale Rupert's, incluindo galpões e reservatórios de combustível. Esse vale fica bem ao lado da capital Jamestown, (...). Praticamente no extremo leste da ilha fica o Aeroporto de Santa Helena, que possui uma pista de cerca de 1.365 metros (ALBUQUERQUE, 2017, p. 520)

Em síntese, os Territórios Ultramarinos do Reino Unido no Atlântico Sul proporcionam aos meios operativos navais e aéreos desse país um notável suporte e plataforma para as operações de longa distância de patrulha aérea, naval, reconhecimento, esclarecimento, busca e salvamento nas águas dos mares dos sul.

Esse corredor de ilhas britânicas do Atlântico, em relação ao Brasil, permite à Inglaterra:

> interferir nas ligações com a África e a Antártida, na passagem entre o Atlântico Sul e o Índico e no intenso comércio marítimo nacional, além de afetar a defesa da costa do Brasil por defrontação. As ilhas ocupadas pela Grã-Bretanha estão próximas à passagem entre o Atlântico e o Pacífico, defrontam a Antártida, têm potencial econômico no tocante à exploração de recursos do mar e das respectivas plataformas continentais (...). O quadro desenhado ao longo desse corredor oceânico o torna uma região estratégica, requerendo ações de projeção de poder nos âmbitos da diplomacia, da dissuasão e da cooperação militar, a fim de defender interesses do Brasil. (PAIVA, 2015, p. 212).

Nesse contexto, é fundamental que o Brasil aumente seus programas de pesquisa e ocupação dos arquipélagos atlânticos brasileiros (ABDENUR & SOUZA NETO, 2014a, p.224), de forma a adquirir o mais breve possível, a plena capacidade operacional de estruturas militares nesses arquipélagos, explorando o enorme potencial geoestratégico das ilhas oceânicas brasileiras igualando, assim, no segmento central do Atlântico Sul, a capacidade detida pelo Reino Unido nos segmentos setentrional (Ilhas de Ascensão) e meridional (Ilhas Falklands).

Já a França possui o departamento ultramarino— *département d'o*utremer— da Guiana (*Guyane*), situado na costa norte da América do Sul, encravado entre o Suriname e o estado brasileiro do Amapá, cuja fronteira é delimitada pelo rio Oiapoque. Possui uma superfície de 83.534 km2, o que equivale a cerca de 16% do território francês metropolitano, sendo a maior região francesa, com uma população estimada de 268.606 habitantes (2015), onde de 25 a 30% se concentram em sua capital, Caiena. Sua zona econômica exclusiva é de, aproximadamente, 134.656 km2 (HARPER ET AL., 2015) (equivalente a cerca de 40% da ZEE da França mediterrânea, atlântica e da Ilha da Córsega, somadas, cujo valor é de 333.691 km2) (SEA AROUND US, 2018a). Seu solo é coberto por cerca de 95% de floresta, e possui baixa agregação à economia francesa (TOSTES; FERREIRA, 2017).

Figura 12 - Mapa da Guiana Francesa

Fonte: (TOSTES; FERREIRA, 2017)

Apesar de sua pouca relevância econômica, possui elevado valor geoestratégico. Possibilita à França acesso privilegiado à região caribenha, onde também se encontram outros dois departamentos ultramarinos franceses, Guadalupe e Martinica, além de, à semelhança dos territórios ultramarinos do Reino Unido, proporcionar uma elevada ZEE, onde

estão inclusos seus recursos naturais, sobretudo os pesqueiros (ANTOINETTE; GUERRIAU; TUHEIAVA, 2014), alvos de pesca ilegal, por embarcações brasileiras e guianenses.

A Guiana Francesa é o local do *Centre Spatial Guyanais* – (CSG), em Kourou, que faz lançamentos para a França e também para a Agência Espacial Europeia, o que, em termos geoestratégicos, tem implicações tanto na América do Sul como também no Atlântico Sul.

Em relação à estrutura militar, é sede das Forças Armadas da Guiana (FAG) (*Les Forces Armées en Guyane*), a qual abriga cerca de 1.300 militares, distribuídos pelas seguintes unidades: 9º Regimento de Infantaria da Marinha, baseado em Caiena e em *Saint-Jean du Maroni*, e o Terceiro Regimento de Infantaria da Legião Estrangeira, sediado em Kourou, onde protege o CSG. Possui também um centro de treinamento na floresta equatorial, em Régina (FOREIGN LEGION INFO, 2018).

Quanto à presença naval da Marine *Nationale Française*, localiza-se na Guiana Francesa a estação naval de *Dégrad des Cannes*, onde estão dois navios patrulha P400, *Guyanese Light Patrol Vessels* (PLG), *La Confiance* (P733) e *La Résolue* (P734),comissionados em abril e agosto de 2017 respectivamente (NAVAL TECHNOLOGY, 2018), bem como duas embarcações a motor de alta velocidade, para vigilância marítima, operadas pela Gendarmeria.

No tocante à Força Aérea— *Armée de L'Air*, a França dispõe, na região, da Base Aérea 367 , capitaine François Massé, em *Cayenne* Rochambeau, base do Esquadrão de Helicópteros de Ultramar 68, *Escadron de Helicoptere Outre-Mer,* junto ao aeroporto internacional Félix Eboué. Nesta Base operam cinco helicópteros Puma, quatro Fennec e três aeronaves de transporte Casa CN235. Além disso, há o centro de controle militar, localizado no CSG, em Kourou, e a unidade de radar de *Mont Venus* (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p.12).

Ainda que não muito percebida, demonstrado um perfil mais discreto quando o assunto é o Atlântico Sul (PENNA FILHO, 2015, p.169) em comparação à presença do Reino Unido, a presença francesa no Atlântico Sul possui seu valor geoestratégico, conforme exposto ao longo desta seção, notadamente pelas extensões significativas que a zona econômica exclusiva e o território continental da Guiana Francesa agregam à França, além da existência de instalações estratégicas, como o CSG.

Ampliando a perspectiva quanto aos interesses estratégicos franceses, na totalidade do Atlântico Sul, a França demonstra legar alta importância ao Golfo da Guiné, ficando explícito que é na costa africana que reside sua principal atenção no Atlântico Sul, destacando-se a presença militar em três países atlânticos: Senegal, Costa do Marfim e Gabão. Os franceses dispõem nesses países de bases militares equipadas e com pessoal experiente, prontos a serem mobilizados celeremente. Sobre a presença francesa na África disserta Penna Filho (2015, p. 173):

> A França que, a rigor, não "abandonou" e nem tampouco deixou suas antigas colônias sem atenção. De fato, os franceses possuem uma política ativa para as suas antigas áreas coloniais, pontuada por intervenções militares desde o período da descolonização. Nenhuma outra ex-metrópole foi tão ativa na África quanto a França, mesmo após o fim da Guerra Fria, mas sua atuação tem sido centrada nos países francófonos.

No Senegal, a França dispõe do *Commandement des éléments français au Sénégal* (COMELEF), Comando dos Elementos Franceses no Senegal, também denominado, apenas, de *les éléments français au Sénégal* (EFS), criado em 1º de agosto de 2011, no bojo do Tratado de Defesa assinado entre os dois países, com um efetivo de cerca de 350 militares. O Comando localiza-se no distrito "Coronel Frederic Geille" em Ouakam, e no distrito "Contra-Almirante Protet" (porto militar de Dakar), possuindo também uma estrutura de apoio aéreo, no aeroporto militar de Dakar-Senghor, e uma estação de transmissão de alta frequência, em Rufisque. Sua Zona de Responsabilidade Permanente (ZRP) é composta pelos quinze países da CEDEAO26e a Mauritânia (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018). Este Comando militar possui as seguintes tarefas, segundo o Estado-Maior do Exército Francês (*Etat-Major des Armées*):

> Defender os interesses franceses e proteger os nacionais franceses; apoiar o desenvolvimento das operações na região, contribuindo para cooperação operacional na região;
> contribuir para a aplicação dos acordos bilaterais de cooperação militar, no escopo do Tratado de Defesa assinado entre a França e o Senegal. Nesse sentido, pode apoiar as operações de busca e salvamento (*search and rescue,* SAR), bem como contribuir para missões de segurança civil, em apoio às autoridades senegalesas;
> apoiar os Estados africanos no fortalecimento de sua segurança coletiva, sobretudo no âmbito da CEDEAO;
> Apoiar a formação dos contingentes militares dos países de sua ZRP, no que diz respeito ao seu envolvimento em missões de manutenção da paz, reforçando as capacidades desses países;
> participar na preparação operacional de unidades francesas e estrangeiras para a guerra e combate na zona semi-desértica, oferecendo, também, o suporte às aeronaves que operem na região (Ministère de la Défense, 2018 ).

[26] A Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) é composta por quinze países membros situados na região da África Ocidental. São eles: Benim, Burkina Fasso, Cabo-Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Esses países têm simultaneamente laços culturais e geopolíticos, e partilham interesses econômicos comuns. A região da África Ocidental situa-se a oeste do eixo norte-sul, a partir da longitude 010º Leste. O oceano atlântico constitui a fronteira oeste e a sul da região da África Ocidental. A fronteira norte é o Deserto do Saara. A fronteira leste situa-se entre a vala de Benue, e uma linha que vai do Monte Camarões ao Lago Chade.

Na Costa do Marfim, dispõe do Comando das Forças Francesas na Costa do Marfim (*Les Forces Françaises en Côte d'Ivoire, FFCI*), baseado na capital do país, Abidjan, com cerca de 900 soldados, distribuídos nas estruturas militares do Campo Militar e o Destacamento de Intervenção Lagunar, ambos em Port-Bouët; do aeroporto de Abidjan; da área de Saboret, e do Complexo de Tiro de Lomo Nord.

Adicionalmente, por sua localização geográfica e pela qualidade das infraestruturas portuária e aeroportuária, e capacidade militar, a FFCI é considerada um instrumento estratégico, sobretudo na África Ocidental. Tem por missão, além de assegurar a presença militar francesa na região, em proveito dos nacionais franceses, de implementar a cooperação bilateral militar com a Costa do Marfim, formando e capacitando contigentes militares dos países do entorno. Por fim, também empreende ações cívico-militares, em proveito da população da região (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018a).

A presença francesa na costa atlântica também está no Gabão. Sua capital, Libreville, é sede do Comando dos Elementos Franceses no Gabão (*Les éléments français au Gabon*), cuja ZRP são os estados africanos da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) 27. Com cerca de 350 militares, sua estrutura está dividida em duas áreas: o Campo Militar de Gaulle, que sedia o 6º Batalhão de Infantaria da Marinha, e a Base Aérea de Guy Pidoux. Além disso, conta com um Centro de Agenciamento Ultramarino e no Exterior (*Centre d'aguerrissement de l'outre-mer et de l'étranger*, CAOME), um centro de instrução militar e com uma missão logística em Douala. Sua missão é similar ao das estruturas militares no Senegal e na Costa do Marfim, somadas com a de promover a implantação dos acordos bilaterais de cooperação militar, que são parte do tratado de cooperação em defesa assinado pela França, com o Gabão, em 2011 (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018b).

A forte presença francesa na África se deve, principalmente, à política da "La Françafrique", inaugurada pelo líder francês Charles de Gaulle, o qual, apesar de não ser entusiasta da política colonial, não dissociava a criação de uma esfera de influência francesa na África, de sua ideia grandeza da França (*une certaine idée de la France*), fundamental para sua visão de mundo da França como poder global (COOK, 2008).

Essa política visa aprofundar e intensificar os vínculos econômicos e militares, com as ex-colônias na África Negra. Sua factibilidade só é possível em decorrência de as transferências de poder para os então países recém-independentes terem sido, em sua grande maioria, pacíficas, não havendo rupturas no relacionamento com a ex-potência colonial — dife-

[27] Os países-membros são: Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, Congo, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe, República Democrática do Congo e Angola. Sua sede está em Libreville, capital do Gabão.

rentemente dos traumáticos e violentos processos de descolonização da Indochina e da Argélia.

Notável é o considerável apoio, na sociedade francesa da política africana da França. As intervenções e a permanência de bases militares na África são vistas como naturais. Assim, sucessivos governos mantém um padrão muito semelhante quando o assunto é a África. (PENNA FILHO, 2015, p.177).

Ressalta-se, entretanto, que por detrás da retórica de "grande família franco-africana", reside o real interesse da França: que a presença em certas regiões do globo se reverta na proteção dos interesses econômicos franceses; seja pela aquisição de matérias- primas estratégicas, como petróleo e urânio, ou pela criação de mercados para seus produtos de alta tecnologia. Isto faz com que essas iniciativas estratégicas sejam parte de uma grande política de defesa e de retenção de espaço na África, em face do aumento da presença norte-americana e chinesa no continente africano (BARBOSA, 2015, p.54-55; CHAFER, 2005). Ademais, "o padrão do relacionamento da França com a África sugere que a afirmação do país como uma potência mundial passa pela permanente tutela dos estados francófonos africanos" (PENNA FILHO, 2015, p.178).

Por fim, ressalta-se que o Parlamento Europeu já aponta a necessidade de, em face do crescente custo de sustentar uma infraestrutura de segurança marítima abrangente, requerer que a presença anglo-francesa ultramarina, torne-se mais europeia, reforçando, assim, a segurança marítima da União Europeia (UE) como um todo. Desta maneira a segurança marítima tornar-se-ia mais eficaz e coordenada, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa, protegendo com esta ação, simultaneamente, as linhas de comunicação marítimas europeias de interesse e a presença avançada da União Europeia no exterior. Assim, ao passo que a mesma se desenvolve como poder global, estaria se contribuindo para a formação de uma mentalidade europeia estratégica (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p.21).

## 2.3. A utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras

Vidigal (2018, p. 312), afirmava que "o objetivo das Forças armadas de qualquer país, é o de aliar uma capacidade efetiva de ação política na paz — dissuasória ou de outro tipo— à capacidade de fazer a guerra com eficácia quando esta ocorrer".

Continua o estrategista naval brasileiro a argumentar que um Poder Naval, para produzir os efeitos dissuasórios deve:

> (...) desenvolver uma eficaz capacidade de fazer uso da guerra de minas, especialmente no que concerne ao estabelecimento de campos defensivos nas áreas de maior valor estratégico ao longo de suas cos-

> tas; **deve estabelecer plataformas de lançamento de mísseis superfície-superfície**, **em pontos estratégicos, onde a sua localização seja difícil**; deve dispor de uma força de submarinos de pequeno porte, adaptados à operação em águas rasas, podendo permanecer mergulhados por longos períodos, e submarinos maiores, para ataque ao tráfego marítimo em águas profundas; **deve contar com forças aéreas**, embarcadas e **baseadas em terra e com capacidade de reabastecimento em voo, para o ataque ao tráfego marítimo e às forças navais** apoiando operações de desembarque (VIDIGAL, 2018, pp. 313-314, grifo nosso).

Todavia, ainda que os armamentos e a capacidade tecnológica representem grande parte do poder militar de uma nação, de nada adianta possuir o arsenal mais avançado, se não há uma concepção estratégica autóctone que adira os objetivos e interesses nacionais com os recursos de toda ordem de que dispõe o Estado para a sua consecução. Agrava-se o fato de não se possuir esta concepção, a inserção da realidade, a qual, na maioria das vezes, acaba por constranger, e até mesmo, se impor, de maneira dolorosa e amarga aos países míopes estrategicamente.

O Brasil dispõe de pensamento estratégico genuinamente brasileiro, especialmente o militar naval. Nesse seguimento, além do pensamento original do Almirante Vidigal, é cabido trazer à luz o posicionamento do Almirante-de-Esquadra Maximiano Eduardo da Silva Fonseca (1919-1998), Ministro da Marinha pelo período de 15 de março de 1979 a 21 de março de 1984, durante o governo do Presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo (1918-1999), sobre a utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, especialmente a Ilha da Trindade.

Destaca-se esse recorte de pensamento, pois, desde então, não há, pelo menos em publicações ostensivas do Ministério da Defesa ou da Marinha do Brasil, uma discussão acerca do tema, que se apresenta de elevada importância e relevância estratégica, conforme explicitado ao longo dos capítulos desta dissertação. Mormente ao levarmos em consideração as presenças, em nosso entorno geoestratégico, de países extrarregionais detentores de capacidade de projeção de poder por meio de seus territórios ultramarinos, como os ingleses, ou a partir de bases estratégicas em outros países e departamento, como o caso francês na África subsaariana e na Guiana Francesa, respectivamente. Relevante também resgatar que a Ilha da Trindade já fora ocupada pelos britânicos, por uma última vez, em 1895-1896, e sua recuperação para a soberania brasileira deu-se após complexas negociações diplomáticas, como expõe Kämpf (2016), sendo:

> (...) pouco provável que algo desta natureza ocorra na atualidade, importa lembrar que o arquipélago de Trindade e Martim Vaz foi invadido no passado, pela Inglaterra, em ao menos duas ocasiões, em 1781 e, pela última vez, entre 1890 e 1896, justamente em um período em que existiam disputas pela delimitação da fronteira norte do Brasil com a então Guiana Inglesa, dentre outras tensões estratégicas en-

> tre o Brasil e a então potência hegemônica do século XIX. Pode-se considerar que a ocupação das ilhas por parte da Inglaterra pode ter sido um elemento determinante para a estratégia inglesa de pressionar o Brasil a aceitar uma negociação em termos mais favoráveis aos ingleses. Este processo resultou na aceitação, por parte do Brasil, de uma arbitragem desfavorável ao país em 1904, em que a Inglaterra ficou com cerca de 60% da área disputada na questão da região do Rio Pirara, na fronteira entre o atual estado de Roraima e a então Guiana Inglesa. Posteriormente, durante a Primeira Guerra Mundial, alemães e ingleses chegaram a travar uma batalha naval significativa na região das ilhas de Trindade e Martim Vaz, que na ocasião a Marinha alemã pretendia utilizar como uma base secreta para atacar navios no Atlântico Sul (DE OLIVEIRA; CEPIK; BRITES, 2016, p. 145).

O Almirante Maximiano da Fonseca possuía uma personalidade dinâmica e realizadora, por vezes *avant-la-lettre*, associada a uma grande loquacidade (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018). Em sua gestão, por exemplo, ocorreram diversas decisões que repercutem na Marinha do Brasil até hoje. Dentre elas, se destacam as seguintes: a autorizar a Marinha a ser a primeira Força Armada do Brasil a permitir o ingresso de mulheres militares; avalizou o relatório pormenorizado que defendia que a Marinha do Brasil deveria desenvolver um projeto científico de enriquecimento de urânio, com o proposito de dominar a estratégica e desafiante, sobretudo para um país em desenvolvimento como o Brasil, a tecnologia para a construção de um reator para propulsão de submarinos; criou um programa para construção de submarinos convencionais (cuja propulsão não é nuclear, mas sim através de motores diesel-elétricos), resultando na aquisição, pelo Brasil, das capacidades de projetar, construir e manutenir esse tipo de equipamento militar, por meio de transferência de tecnologia da Alemanha para o Brasil, dando origem à classe de submarinos "Tupi" (IKL-209); incentivou a realização de uma expedição à Antártida para marcar, em última instância, a presença brasileira naquele continente; autorizou a transferência da sede do Comando do 5º Distrito Naval da cidade de Florianópolis, em Santa Catarina, para a cidade de Rio Grande, no Rio Grande Sul, em razão, dentre outros motivos, da importância deste porto para o comércio marítimo; criou um Comando Naval em Manaus, atualmente, nomeado 9º Distrito Naval (FONSECA, 1985, passim).

O Ex-Ministro escreveu dois livros, uma autobiografia, "De Taboas a Brasília" (FONSECA, 1999), onde discorre sobre sua trajetória, e um livro-relatório intitulado "Cinco anos na Pasta da Marinha", de 1985, no qual faz um relato pormenorizado de sua gestão, dedicando-se inclusive a tecer suas considerações sobre a utilização militar, em sua plenitude, da Ilha da Trindade, em uma seção intitulada "Aeródromo na Ilha da Trindade". Apesar da distância temporal, sua pertinência estratégica continua válida e atual para o tempo presente.

A temática é abordada por Maximiano da Fonseca (FONSECA, 1985) iniciando-se com o argumento que o Brasil, em virtude de sua dimensão

territorial, população e desenvolvimento, associado às relações diplomáticas estáveis como nossos vizinhos, com os quais não há litígios fronteiriços, poderia, sob a ótica militar, não se preocupar com ameaças vindas do continente, em que pesem as deficiências nesse campo. Entretanto, o mesmo raciocínio não ocorreria, quanto às possíveis ameaças vindas do mar, extracontinentais.

O Brasil possui um litoral de cerca de oito mil quilômetros de linha de costa. Ademais, sua zona econômica exclusiva estende-se até duzentas milhas náuticas, a partir das linhas de costa, podendo, em alguns casos específicos da CNUDM, estender-se até trezentos e cinquenta milhas náuticas. Estes valores representam a enorme dimensão dos recursos necessários ao Poder Naval brasileiro para proporcionar a segurança contra ameaças vindas do mar, bem como exercer uma fiscalização em prol dos interesses brasileiros no mar.

Prossegue o argumento, ressaltando que, apesar de a Marinha pudesse ser considerada satisfatória quanto à sua qualidade, na questão quantitativa, era motivo de grandes preocupações, não somente por aqueles diretamente envolvidos por seu preparo e emprego, mas por todos os cidadãos brasileiros conscientes da importância do Poder Naval para as nações.

À época, 1985, segundo o almirante Maximiano, no que se refere aos meios flutuantes, podíamos, no máximo, ocupar um tímido quarto lugar, quando comparada às demais Marinhas sul-americanas. O ex-ministro não deixa claro se baseou sua conclusão apenas em uma análise do quantitativo numérico de navios de cada Marinha, o qual é um dos diversos critérios de classificação28 possíveis de marinhas de guerra (COUTAU-BÉGARIE, 2006, p.480).

Apesar do ceticismo por parte de alguns, quanto às ameaças vindas do mar, Maximiano reafirma suas possibilidades e veracidade, expondo que podem ser classificadas em, duas categorias: a primeira seriam as tentativas de explotação de recursos naturais brasileiros no mar, em decorrência da então recente Convenção de Montego Bay, que originou a CNUDM, em 1984. O Almirante então se remete, como exemplo, à Guerra da Lagosta (1963). Disserta Abreu29 (2007, p.29) sobre o episódio histórico destacando que o que ocorrera, de fato, fora uma crise oriunda de conflito de interesses, de temática ambiental, provavelmente o primeiro dessa natureza que o Brasil se envolveu. Sua origem se deveu à:

[28] Sobre classificação de Marinhas, destaca-se o recente trabalho de Almeida & Cabral (2018).

[29] O Contra-Almirante da Marinha do Brasil Guilherme Mattos de Abreu exerceu, dentre outros cargos e funções, o Comando da 2ª Divisão da Esquadra, a Direção do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE) da Escola Superior de Guerra (ESG), a Superintendente de Ensino da Escola Naval e a função de Assessor do Colégio Interamericano de Defesa, em Washington, Estados Unidos da América.

> (...) presença de barcos de pesca franceses capturando lagostas na costa do Nordeste, fora do Mar Territorial. Os franceses defendiam a tese que a lagosta nadava e era um recurso da água; portanto, poderia ser pescada. Para o Brasil, a lagosta necessitava manter-se em contato físico com o fundo, logo era um recurso da plataforma continental, e como tal, pertencia ao país costeiro. Note-se que o Brasil quase chegou ao enfrentamento bélico, não só para preservar um recurso econômico existente em sua plataforma continental, mas também, à luz dos argumentos empregados, para proteger o seu habitat, que os franceses já teriam impactado em outras áreas, devido às técnicas de captura que empregavam. Eles pescavam arrastando redes no fundo do mar, sistema que não é seletivo, pois pega tudo o que encontra: lagostas ovadas ou muito pequenas e outros espécimes, tanto da flora quanto da fauna marinha. No processo, o que não servia era devolvido à água. Em suma: um desastre ecológico. Houve acusações – comprovadas por ocasião das inspeções em barcos franceses apresados – de que as redes também capturavam e destruíam os dispositivos artesanais de pesca (covos) dos pescadores brasileiros. A crise foi um problema bastante grave, com condução por vezes deficiente por parte dos diversos atores envolvidos. Poderia evoluir para um confronto militar, uma vez que unidades da Marinha Francesa estavam relativamente próximas, realizando exercícios de adestramento de rotina nas costas do Senegal. Tanto que a escalada da crise ocorreu em decorrência do presidente De Gaulle decidir enviar um dos navios de guerra que participava do adestramento (o Contratorpedeiro "Tartu") para proteger os barcos de pesca franceses. Daí a reação brasileira de enviar navios da Esquadra do Rio de Janeiro para o Nordeste, a qual seria acompanhada por uma mídia alvoroçada.

A segunda categoria seria a ocorrência de uma conflagração de grandes proporções, que fatalmente afetaria o comércio brasileiro, realizado, em quase a sua totalidade, por via marítima.

Assevera Maximiano que, se dispuséssemos durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) de um Poder Naval congruente às necessidades de defesa brasileiras, o Brasil não teria sido forçado a ceder o estabelecimento, em seu território, de diversas bases aéreas e navais aos norte-americanos, muito antes de ter sido alvo de hostilidades ao nosso tráfego e linhas de comunicação marítimas. Maximiano reitera que poderíamos então, ter mantido nossa segurança marítima, sem abrir mão de nossa neutralidade, pois não seria adequado, por parte das potências do Eixo, notadamente a Alemanha do III Reich, a agressão a um país cujos meios navais, indubitavelmente, contribuiriam para o esforço de guerra dos Aliados, sobretudo no Atlântico. Nesse sentido, também afirma Paiva (2015, pp. 210-211):

> O "Saliente Nordestino" e Fernando de Noronha têm importância estratégica em caso de conflito no Atlântico, pelo gargalo formado entre essa região e a costa ocidental africana na altura de Dakar no Senegal e pela vantagem militar de ali dispor de uma base aeronaval pelas potências envolvidas no contencioso. Caso o Brasil quisesse

> manter neutralidade, só teria êxito se possuísse poder militar para dissuadir ou resistir à pressão, coação ou agressão de um contendor para usar a região ou impedir que ela fosse usada pelo oponente. Assim foi na Segunda Guerra Mundial. Se o Brasil não houvesse declarado guerra ao Eixo em 1942, seria difícil manter a neutralidade e dissuadir ou impedir uma intervenção dos aliados para conseguir a base de Natal, que se transformou no chamado "Trampolim da Vitória", apoiando a invasão do Norte da África no final de 1943.

Maximiano então se aprofunda na temática, após esse introito, reconhecendo que tem sido significativo o esforço de contínuas Administrações Navais, a fim de dotar a Marinha do Brasil (MB) de meios navais adequados para proporcionar a segurança do Brasil no mar. Apesar de ter havido, naquele tempo, algum progresso, fruto da dedicação, entusiasmo e criatividade daqueles que compunham os quadros da MB, a meta estava longe de ter sido alcançada.

O Almirante enxerga possíveis causas para a fraqueza do Poder Naval brasileiro: (1) as crônicas dificuldades econômico-financeiras que o Brasil enfrentava na década de 1980, e (2) a inexistência de uma sólida mentalidade marítima do povo brasileiro30. Em relação a esta causa, Maximiano é complacente, considerando-a natural, pela situação geográfica do Brasil, já exposta no início de sua argumentação.

Finalmente, o Ex-Ministro passa a tratar da ocupação militar da Ilha da Trindade, expressando que "a criatividade seria um dos melhores recursos de que se dispõe, para se compensar, pelo menos em parte, a falta de recursos".

Nessa perspectiva:

> o aproveitamento da Ilha da Trindade poderá contribuir de maneira muito significativa para o fortalecimento de nosso Poder naval. Sem exagero podemos afirmar que dotar a Ilha da Trindade de meios adequados, equivalerá a dotar a Marinha de um número significativo de meios flutuantes de combate, por um preço muito inferior ao que custaram tais meios. De fato, podemos pensar que para substituir a Ilha da Trindade, em sua função potencial de vigilância e proteção da área marítima por ela abrangida, necessitaríamos de uma força naval, nucleada num navio aeródromo, operando permanentemente. Por sua posição geográfica no Atlântico Sul e, particularmente, por sua localização em relação a nossa costa, a Ilha da Trindade pode exercer um papel da mais alta importância não só para a nossa própria segurança quanto às ameaças vindas do mar, mas também, para a segurança e garantia das linhas de navegação do Mundo ocidental, desde que ali sejam construídas adequadas instalações de apoio aos meio aeronavais (FONSECA, 1985, p. 110).

30 Na visão de Till (2013, pp.88-108), o poder marítimo (*seapower*) de um Estado se estabelece pela existência de alguns elementos fundamentais, quais sejam: pessoas, sociedade e governo com mentalidade marítima (atributos sociopolíticos), geografia marítima (atributo físico), recursos marítimos e existência de uma economia marítima (atributos econômicos) e tecnologia.

Maximiano vai mais além, inserindo o Brasil no esforço de defesa ocidental, contra a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), ainda que não a mencione explicitamente, posto ser essa a hipótese de conflito durante a Guerra Fria. Vislumbra então um papel para a Ilha da Trindade. Um complexo de vigilância dos navios em trânsito pelo Atlântico Sul, juntamente com a Ilha de Ascensão, uma vez que haveria os meios adequados, em decorrência da distância e da posição que as separariam, assim como pela distância da Ilha da Trindade ao litoral brasileiro. Este complexo de vigilância, na hipótese de conflagração geral, seria de maior importância para o então bloco ocidental. Desta forma, uma Base Aérea na Ilha da Trindade teria também, pela ótica do sistema internacional, incomensurável valor político para o Brasil.

No que tange exclusivamente aos interesses nacionais brasileiros, o Almirante Maximiano afirma que:

> (...) a existência de uma base aérea na referida Ilha permitirá, de maneira mais econômica e eficiente possível, uma vigilância permanente, de vasta extensão do nosso mar, ou em outras palavras, uma sentinela avançada do Brasil no Atlântico Sul, a mais de 600 milhas da costa brasileira (FONSECA, 1985, p. 110).

Pelos argumentos já expostos, Maximiano da Fonseca declara, peremptoriamente, que sempre fora da opinião que seria da maior importância, seja sob a ótica política —internacional —, quanto pela estratégica, dotar a Ilha da Trindade dos meios adequados ao apoio de forças aeronavais.

Neste momento da seção em que discorre sobre a importância de uma Base Aeronaval na Ilha da Trindade, o Almirante-de-Esquadra Maximiano aborda os aspectos operacionais para execução do projeto. Em seu primeiro ano no Ministério, Maximiano convidara o então Ministro da Aeronáutica, Tenente-Brigadeiro Délio Jardim de Matos (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2018a) a visitar Trindade, juntamente com outros oficiais da Aeronáutica, técnicos na construção de aeroportos.

Em um momento posterior também visitaram o local não apenas outros técnicos da Aeronáutica, mas engenheiros de duas grandes empresas de construção civil à época (Norberto Odebrecht e Internacional de Engenharia) a fim de executar estudo prévio sobre a viabilidade de construção de um aeródromo na Ilha da Trindade, além de outras facilidades. Escreve Maximiano da Fonseca:

> Como resultado, as Firmas apresentaram um Estudo Preliminar, demonstrando ser perfeitamente viável a construção de uma pista com cerca de 1.300 metros de extensão e que poderia, sem grandes dificuldades, ser ampliada para mais de 2.000 metros; um atracadouro para navios com até 10 metros de calado, este dependendo de um estudo mais profundo de exequibilidade; e da infraestrutura necessária para operações aéreas (FONSECA, 1985, p.110).

Discorre o Ex-Ministro sobre o processo de obtenção de financiamento, junto ao governo norte-americano, para a construção das estruturas militares, orçado, à época, em cerca de 200 milhões de dólares. A Marinha norte-americana não se mostrou receptiva quanto ao apoio para obtenção do empréstimo junto ao governo dos EUA, justificando que tinha outros problemas de superior prioridade. Maximiano então declarou que o real motivo pelo não apoio residia no fato de que as autoridades norte-americanas relegavam o Atlântico Sul a uma posição secundária, em seus cálculos estratégicos de segurança, e que apenas o uso da Ilha de Ascensão seria suficiente para a defesa de seus interesses neste oceano.

Ao longo do texto, apenas um argumento contrário à construção de um aeródromo e instalações de apoio na Ilha da Trindade foi apresentado pelo Almirante. Este seria baseado no fato de, uma vez que essa facilidade militar existisse, poderia despertar no inimigo a cobiça, com a possibilidade de o mesmo utilizar a estrutura militar contra o Brasil.

Maximiano manifesta seu ceticismo quanto ao argumento, sob o ponto de vista militar, afirmando que, analogamente, não se deveria usar uma arma para defesa pessoal, pois a mesma poderá ser tomada e utilizada contra seu portador.

Contextualizou, ainda, que a falta de uma defesa adequada não livraria o Brasil de um possível inimigo vir a ocupar, facilmente, a Ilha da Trindade, utilizando-a como ponto de apoio para ameaçar o território continental brasileiro, mesmo sem a existência de um aeródromo, com o episódio então recente, da Guerra das Malvinas. Maximiano cita a utilização da ilha de Geórgia do Sul, a qual, apesar de não dispor de maiores facilidades à época, foi de grande valia à Força Tarefa britânica, conforme relatado pessoalmente, ao Almirante Maximiano pelo próprio *First Sea Lord* do Almirantado inglês, Almirante-de Esquadra Sir John David Elliott Fieldhouse, que havia sido o Comandante da Força-Tarefa 317, e cuja missão era recuperar as Ilhas Falklands.

Essa valia estratégica das ilhas britânicas no Atlântico Sul, e que ameaçariam o Brasil, também é destacada por Paiva (2015, p.221):

> O "corredor" de ilhas britânicas possui um conjunto de bases aéreas e navais de alto valor estratégico para os Estados Unidos e seus aliados em qualquer conflito no Atlântico. (...) A partir dessas ilhas, o litoral brasileiro pode ser alcançado ou alvejado por forças agressoras e as rotas de navegação do Atlântico podem ser monitoradas, controladas, comprometidas ou bloqueadas. Daí serem alvos compensadores para a defesa nacional, em caso de conflito armado contra aquelas potências, no sentido de neutralizar suas instalações ou limitar sua utilização pelo oponente.

Concluindo seu pensamento, Maximiano Eduardo da Silva Fonseca confessou que sentia certa frustração por não ter conseguido viabilizar o aeródromo na Ilha da Trindade, posto a elevada importância a ele atribuí-

da em seu pensamento estratégico, e que poderia ser o primeiro e basilar passo no sentido de dotar a Ilha de todas as instalações necessárias ao apoio de Forças Aeronavais. Portanto, reconhecia que:

> Em consequência do que acabamos de mencionar, c**onsideramos da maior importância a construção de um aeródromo na Ilha da Trindade, complementado por instalações de defesas adequadas**, isto não só, conforme já havíamos exposto, pelo que ele representará para segurança de nosso território continental, mas também, para defesa da própria ilha, impedindo que facilmente possa ser tomada para ser utilizada como ponto de apoio de ações hostis contra nosso litoral (FONSECA, 1985, p. 111, grifo nosso).

Retirando-se a clivagem da Guerra Fria dos escritos do Ex-Ministro da Marinha Almirante-de-Esquadra Maximiano Eduardo da Silva Fonseca, percebe-se a atualidade de sua concepção estratégica para a utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras, posto que o aproveitamento pleno de seu enorme potencial como bases geoestratégicas avançadas para a defesa nacional do Brasil, ainda não se concretizou, em pleno século XXI.

Salienta-se também que a importância da ocupação militar das ilhas oceânicas, especialmente da Ilha da Trindade, pode se remontar a cem anos atrás. A seção Noticiário Marítimo, da Revista Marítima Brasileira, referente aos meses de julho e agosto de 1918, destaca uma conferência, realizada em três de agosto daquele ano, do Doutor Bruno Lobo, Diretor do Museu Nacional, o qual chefiara uma comissão científica à Ilha, sob jurisdição do então Ministério da Marinha, a bordo do Cruzador Barroso. Do resumo de sua conferência, sublinho o seguinte trecho, preservando a grafia então utilizada:

> O Sr. Professor Bruno Lobo terminou a sua instructiva conferencia, mostrando qual a importância da Ilha da Trindade, não como terreno de cultura, para o que não se presta nem como fonte de riqueza mineral, mas como excellente base maritima, deposito de combustível e estação de submarinos. 'A Ilha da Trindade, finaliza o Professor Bruno Lobo, é uma atalaia, um ponto de vigia em zona do Atlantico, uma defesa de primeira ordem de vasta extensão da nossa costa. Embora seja preciso fortificala, despendendo talvez elevada quantia, não nos devemos esquecer de Heligoland, rochedo transformado pela Allemanha em fortaleza até então ainda expugnada. O seu valor é todo militar. Demais, é um pedaço do Brasil (REVISTA MARÍTIMA, 1918).

Sobre a menção à Heligoland, está é uma ilha de 210 hectares (2,1 km2), atualmente parte do estado alemão de Schleswig-Holstein, localizada no noroeste da Alemanha, no Mar do Norte, a 65 km da costa noroeste da cidade de Cuxhaven. Os alemães após 1890, e principalmente durante o período da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) transformaram-na, à época do conflito, em uma "Gibraltar do Mar do Norte", com uma grande base naval, extensas instalações portuárias e docas, fortificações subter-

râneas e baterias de artilharia costeira. Sobre a estratégia naval a partir de bases alemã no Mar do Norte, disserta MacMillan (2014, p. 102):

> A Alemanha não conseguiria se sobrepor à Inglaterra no mundo inteiro, mas o que poderia fazer era constituir séria ameaça às ilhas [britânicas] a partir de bases alemães no Mar do Norte. Providencialmente, segundo o Acordo Anglo-Germânico de 1890, a Alemanha trocara seus direitos em Zanzibar pela ilha rochosa de Heligoland, que poderia ser útil na defesa dos acessos aos portos alemães no Mar do Norte. Assim, se a Inglaterra, (...), atacasse a costa alemã ou a própria Marinha da Alemanha no caso de uma guerra, sua esquadra poderia sofrer baixas expressivas. A estratégia [alemã] (...) permaneceu imutável ao longo dos anos: destruir a esquadra inglesa a cem milhas a oeste de Heligoland.

Sobre as bases, de uma forma geral, e sua relevância para uma estratégia marítima eficiente, Till (2013, p. 99, tradução livre) afirma que:

> Obter, explorar e defender bases também sempre foi uma parte importante da estratégia marítima, porque as bases proporcionam às forças navais um refúgio seguro, o fácil fornecimento de suprimentos e necessidades, um lugar para reparo, reequipamento de navios e a recuperação do pessoal. Elas dão às marinhas maior alcance e resistência.

No que tange às demais ilhas oceânicas, Martim Vaz e Fernando de Noronha, o pensamento estratégico exposto por Maximiano da Fonseca é de idêntica aplicação. Martim Vaz, por sua proximidade à Trindade, cerca de vinte e cinco milhas náuticas (quarenta e sete km), sua defesa poderá ser feita a partir daquela ilha.

Já a Ilha de Fernando de Noronha possui uma pista de 1.845 metros, operando com até sete aeronaves simultaneamente, e seu aeroporto é classificado pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) como de classe II31 (BRASIL, 2011). Portanto, já existe um aeródromo em seu território, o qual poderá ser complementado por estruturas de apoio, como hangares e oficinas, bem como unidades de defesa antiaérea, com mísseis e radares de detecção.

Além disso, a ilha tem a capacidade de suportar a construção de um píer para atracação de navios de médio e grande porte, como os Navios Patrulha Oceânicos (NPaOC) Classe Amazonas e os recém-adquiridos Navios de Apoio Oceânico (NApOc) Classe Mearim. Ou até mesmo Navios Escoltas, Tanques e Submarinos, transformando-se em um importante

[31] Aeródromo Classe II é aquele que processou entre 100.000 (cem mil) e 399.999 (trezentos e noventa e nove mil, novecentos e noventa e nove) passageiros, considerando a média aritmética anual no período de referência. Em 2016, de Acordo com o Anuário do Transporte Aéreo da ANAC, embarcaram-se, no Aeroporto de Fernando de Noronha (SBFN) 102.435 passageiros (ANAC, 2017).

ponto de apoio logístico e defensivo para as Forças navais em operação no segmento setentrional do Atlântico Sul, dando origem, por conseguinte a uma base aeronaval avançada.

Nesse sentido, disserta Albuquerque (2017, p.530) sobre as novas funções estratégicas dos *chokepoints*, especialmente as ilhas oceânicas, relembrando, igualmente, a presença de potências extra regionais no Atlântico, e as vantagens estratégicas que as mesmas já possuem na região, condição esta, infelizmente, que o Brasil ainda não possui, desde o trabalho do Almirante Maximiano, em meados da década de 1980:

> A extensa área de trafegabilidade dos navios mercantes dificulta a pronta resposta da cobertura naval no Atlântico Sul, mas a evolução tecnológica com os sensores remotos instalados em plataformas espaciais e em aviões de patrulhamento tornam a identificação e a interdição do espaço marítimo pelo poder aéreo algo cada vez mais factível. Nessas condições, os choke points adquirem novas funções estratégicas, como comprovado pelas operações de reabastecimento de jatos militares por ocasião da Guerra do Golfo (ilha de Diego Garcia) e da Guerra das Malvinas (ilha de Ascensão).
> No Atlântico Sul as ilhas britânicas de Ascensão (em consórcio com a USAF), Santa Helena e Malvinas contam com ampla logística para fins militares. E numa estratégia que replica o Eixo Natal - Dakar, a França mantêm vantagens de posição em ambas as margens do Atlântico Sul, projetando-se nas costas sul-americana e africana do estrangulamento do Atlântico (fechamento do Eixo Caiena - Dakar).
> A vantagem dessas potências extracontinentais no Atlântico Sul é também de meios. Além da localização estratégica de pistas aéreas e de tropas, Reino Unido, França (...) dispõe de navios aeródromos e submarinos nucleares em condições operacionais, que inclusive já foram mobilizados em operações militares na região (ALBUQUERQUE, 2017, p. 530)

Ademais, o cenário diagnosticado pelo ex-ministro da Marinha há quase quarenta anos, de ameaças à segurança marítima e ao território continental dos países costeiros, se difundiu, evoluindo em complexidade, intensidade e frequência, transformando-se as ameaças marítimas em ameaças multidimensionais, crescentes e cada vez mais recorrentes. Igualmente, persistem as contingências econômicas e restrições orçamentárias ao setor de defesa do Brasil, exigindo dos *policymakers* soluções inovadoras, das quais a geoestratégia de utilização militar das ilhas oceânicas brasileira poderia ser um paradigma a ser explorado, sendo a mesma uma possível linha de ação militar naval para prover a segurança e defesa no Atlântico Sul dos interesses brasileiros nesta parcela de oceano, compondo "o grande desafio brasileiro para este século: construir um caminho de expansão dentro e fora do seu entorno estratégico" (NEVES, 2015, p. 259).

# CAPÍTULO 3: BASES GEOESTRATÉGICAS EM ILHAS

O presente capítulo apresenta alguns países que possuem uma geoestratégia de utilização militar de ilhas oceânicas. Serão abordadas as instalações militares e de apoio insulares dos seguintes países: Índia, Reino Unido, França, China e EUA, bem como seus respectivos cenários geoestratégicos nas regiões de interesse.

Reino Unido, França e EUA buscam manter suas posições ultramarinas em ilhas obtidas ao longo de sua trajetória histórica, por vezes há séculos, ao passo que China e Índia ambicionam, atualmente, projetar seu poder a partir de trampolins geoestratégicos insulares, diferenciando-se do perfil estratégico apresentado nas últimas décadas, de circunspecção em seus entornos regionais.

Desta forma o propósito deste capítulo é explicitar que as ilhas oceânicas ainda possuem elevada valia estratégica, conforme enunciado por Alfred Thayer Mahan (HARKAVY, 1982, p. 295) e contemporaneamente por Till (2013, p. 323, tradução livre), o qual afirma que:

> A jurisdição sobre as ilhas é peculiarmente sensível, porque simboliza a autoridade e a reputação dos Estados demandantes, tanto nacional como internacionalmente. Como as ilhas estão necessariamente distantes dos centros de governo, elas são vistas como "indicadores de desempenho" gerais da capacidade de um regime de governar de forma eficaz. É por isso que a disputa sobre as Ilhas Falklands foi tão importante para os governos da Argentina e do Reino Unido; o que estava em jogo não era simplesmente uma questão de jurisdição sobre ilhas distantes, mas a reputação, e até mesmo a sobrevivência dos dois regimes conflitantes. (...) Além disso, o orgulho e a honra podem não estar relacionados ao status legal das ilhas, ao valor dos recursos que podem gerar ou mesmo ao seu valor estratégico[32].

Em harmonia com o que tem sido apresentado neste trabalho, serão nas novas fronteiras marítimas onde a delimitação dos espaços marítimos trará consigo cada vez maiores implicações geoestratégicas e geopolíticas, sendo um provável local onde ocorrerão os principais conflitos nos oceanos. Os litígios terão como causa a existência, ou mesmo o acesso a recursos energéticos, minerais e alimentares nos oceanos e o controle das linhas de comunicação marítimas críticas, imprescindíveis ao comér-

[32] Do original: *Jurisdiction over islands is peculiarly sensitive because its symbolizes the authority and the reputation of claimant states, both domestically and internationally. Because islands are necessarily remote from the centres of government, they are seen as general "performance indicators" of a regime's capacity to rule effectively. This why the dispute over the Falkland Islands was so important to the governments of both Argentina e UK; what was at stake was not simply a matter of jurisdiction over distant islands, but the reputation, even the survival as it turned out, of the two conflicting regimes. (...) Moreover, pride and honour maybe quite unrelated to the legal status of the islands, the value of there sources they might generate, or even their strategic value.*

cio mundial. Pois, "todas as questões de soberania emanam dos mesmos desejos e temores — o desejo de salvaguardar rotas para transporte militar e comercial, de possuir as riquezas naturais da região e o temor de que outros possam ganhar onde você perde" (MARSHALL, 2018, p. 263).

Corrobora o argumento as palavras de Marshall (2018, p.201) sobre o antagonismo sino-indiano. O autor esclarece que:

> (...) apesar das riquezas naturais, a Índia não rivalizou com o crescimento da China. Como ela [China] está saindo agora para o mundo, os dois países podem colidir — não ao longo da fronteira terrestre, mas no mar. (...) o avanço da tecnologia significa que as duas [nações] precisam de vastas quantidades de energia; a geografia não lhes legou essas riquezas, e assim ambos os países foram forçados a expandir seus horizontes e se aventurar nos oceanos, e foi aí que se defrontaram.

Soma-se aos conflitos interestatais, a problemática da segurança marítima — promovida, sobretudo por atores não estatais, a qual tende a tornar cada vez mais complexa a resolução de controvérsias nas fronteiras marítimas nos oceanos. Ainda que a segurança marítima estimule e exija a cooperação entre os poderes navais na construção de soluções aos problemas de segurança, como pirataria, terrorismo marítimo e desastres humanitários (KEMP, 2010, pp. 177-178); (TILL, 2013, p. 334).

Afinal, "os Estados sabem que para alguém ter sucesso (...) eles precisam cooperar, especialmente em questões como recursos pesqueiros, contrabando, terrorismo, busca e salvamento e desastres ambientais" (MARSHALL, 2018, p. 264), o que encontra ressonância em Coutau-Bégarie (2006, p.490) de que:

> o surgimento da globalização anuncia novas mudanças, com a importância cada vez maior dada a missões de patrulha, de luta contra o tráfico de todos os gêneros (drogas, imigração ilegal etc), de preservação do meio ambiente, de defesa da soberania do Estado sobre seu espaço marítimo e sobre os recursos da zona econômica exclusiva ou de sua plataforma continental.

Outro ativo significativo, de ordem material, são os cabos submarinos de dados, por onde trafegam a quase totalidade da informação do planeta, conectando a humanidade, e sendo mais rápidos e estáveis que os sistemas de dados satélites, e, é claro, uma infraestrutura crítica dos países, havendo, portanto, no que tange aos cabos submarinos, "uma ligação cada vez mais explícita entre geopolítica e telecomunicações" (FERNANDES, 2015, p.281).

Till (2013, p. 335) afirma que "as políticas marítimas nacionais devem ser destinadas a antecipar e preparar eventos antes que ocorram, em vez de simplesmente responder a eles". Assim sendo, "uma abordagem proativa deste tipo tornaria a gestão do problema mais eficaz e a sua resolu-

ção talvez um pouco menos impossível (...)" (TILL, 2013, p. 335). A política marítima, portanto, englobaria todas as atividades relacionadas ao mar, quais sejam as relações internacionais, o direito marítimo, a denominada "economia azul" e o comércio marítimo, a ciência e tecnologia.

No tocante à operacionalização da política marítima, ela se dá por meio da estratégia marítima, cuja estratégia naval é uma de suas componentes. Coutau-Bégarie (2006, p. 490) expõe que:

> A estratégia marítima contemporânea não apresenta, então, além da dimensão nuclear, mudança de natureza em relação à estratégia marítima clássica. As reviravoltas tecnológicas permitiram, simplesmente, ao instrumento naval multiplicar seu efeito contra terra. A estratégia marítima teórica leva em conta essas modificações e traduz, também, uma melhor tomada de consciência da sua integração em uma estratégia geral e da extensão da estratégia para além dos tempos de guerra.

Antes de prosseguir, porém, é necessário se determinar o significado de estratégia. Till (2013, p. 47) utiliza-se da definição de Liddell Hart (1967), onde estratégia é: "a arte de distribuir e aplicar os meios militares para cumprir os fins da política". Particularizando para a estratégia naval, em síntese e de forma objetiva esta seria o conjunto de atividades militares navais com o objetivo de se alcançar ou explorar o comando dos mares, a fim de se projetar o poder nacional sobre os oceanos.

Retomando a questão geoestratégica, aqueles países que possuem uma política e uma estratégia de utilização militar de suas ilhas oceânicas provavelmente gozarão de vantagem quando da irrupção de conflitos no oceano, pois terão mais opções no teatro de operações. Afinal, o objetivo de qualquer ação militar é obter avanços no tempo de reação, no posicionamento geográfico das forças e na concentração e apoio às forças militares, contribuindo, assim, para um equilíbrio estratégico favorável tanto na paz quanto na guerra (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p. 6).

Afinal, certa presença militar sempre deve ser mantida na região de interesse, enviando, assim, um sinal sobre os interesses e a ambição de uma nação numa dada área. O vácuo militar pode ser mal interpretado, como uma falta de interesse e prioridade nacional (MARSHALL, 2018, p. 261). Nesse sentido, Paiva (2015, p. 206) afirma que:

> Os países, isso é histórico, procuram sempre manter ou ampliar o poder nacional, daí a necessidade de assegurar o acesso a recursos importantes ou vitais, o que resulta muitas vezes em contenciosos cuja solução pode se dar por negociação pacífica, pressão, coação ou imposição armada. O emprego de força militar está sempre presente em apoio à política exterior de um país, seja de forma indireta pela cooperação, dissuasão e coação, seja de forma direta por um ato de força.

Para uma eficaz operacionalização da estratégia naval de utilização militar de ilhas oceânicas é fundamental que os países possuam instalações de apoio, particularmente bases navais e aéreas. Essas estruturas não apenas fornecem o apoio logístico para as forças militares em operação, mas também proporcionam aos países que as detém um grau significativo de influência política sobre a região em que estão localizadas.

Ademais, as instalações militares fora de seus territórios continentais nacionais permitem a projeção contínua de poder, em escala transcontinental, em pontos avançados do mundo. Afinal, quanto mais distantes forem as regiões de um determinado centro de poder, mais difícil é exercer a influência sobre elas, devido a dificuldades de comunicação, comando, controle e inteligência (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p. 7). Portanto, a presença é um atributo imprescindível e basilar, quando o assunto são as ilhas oceânicas, pois "ilhotas deserdadas e inabitáveis, que nenhum Estado sonhava em reivindicar, tornam-se objeto de uma competição por vezes encarniçada, uma vez que elas podem se beneficiar de uma zona econômica de 200 milhas, a qual pode multiplicar sua superfície por 10.000" (COUTAU-BÉGARIE, 2006, p. 628).

Ainda na questão da região, destaca-se que a posição geográfica ainda é um elemento crucial para a os países, pois "o mais estável dos fatores de que depende o poder de uma nação é obviamente a geografia" (MORGENTHAU, 2003, p.215).

Nessa lógica, Kaplan (2013, p. 3), identifica que os analistas geopolíticos haviam perdido, após o fim da Guerra Fria, o senso de geografia e para recuperá-lo:

> Devemos primeiro identificar o momento da História recente em que o perdemos de maneira mais profunda, explicar porque ele definhou e esclarecer como seu esmorecimento afetou nossos pressupostos acerca do mundo. Naturalmente, foi um processo gradual; no entanto, o momento que isolei, quando essa perda se manifestou de maneira mais aguda, foi imediatamente após a queda do Muro de Berlim (1989). Mesmo sendo uma fronteira artificial, cuja derrubada deveria ter acentuado nosso respeito pela geografia e pelo mapa topográfico — bem como pelo que esse tipo de mapa poderia ter prenunciado tanto nos adjacentes Balcãs quanto no Oriente Médio —, a supressão do Muro acabou por deixar-nos cegos aos verdadeiros obstáculos geográficos que ainda nos dividiam e aguardavam.

Outra questão geoestratégica primordial é o processo de territorialização dos espaços marítimos. Em face desse processo, cada vez mais os países terão como primeira necessidade a consolidação de suas fronteiras marítimas, através da definição de suas zonas soberanas nos oceanos, as zonas econômicas exclusivas, pela moldura jurídico-conceitual da CNUDM.

Ressalta-se, contudo, que a *International Seabed Authority* (ISA) poderá conceder, por um determinado período, às corporações públicas

estatais ou privadas, o direito de exploração e explotação de recursos minerais na área internacional do assoalho marinho, além dos limites da jurisdição nacional, isto é além da ZEE.

A consolidação das fronteiras marítimas, cujo limite exterior é representado pelas ZEE dos Estados Costeiros, poderá se dar de duas formas: pela cooperação e acordos, ou pela via do conflito (TILL, 2013, p. 334). Esta última opção acontece, especialmente, onde os interesses nacionais dos Estados se sobrepõem. Nesse contexto, em diversas partes do mundo já se constatam, frequentemente, escaramuças entre nações, no que diz respeito aos limites e jurisdição de cada ZEE, sobretudo naqueles espaços marítimos confinados e que contém *chokepoints*. O exemplo mais emblemático e flagrante dos últimos anos tem sido aquele ocorrido nos Mares do Sul e do Leste da China e no Oceano Índico, pois:

> os planos de modernização das marinhas indiana e chinesa podem levar a um equilíbrio de poder multipolar no Oceano Índico. Ambas as marinhas indiana e chinesa estão realizando programas de intercâmbio e extensão além de suas áreas normais de operação. Forças chinesas trabalharam com o Paquistão no Mar da Arábia, e a Índia participou com os Estados Unidos e o Japão em exercícios navais no distante Mar do Japão (KEMP, 2010, pp. 177 -178).

Retrocedendo especificamente no tocante às ilhas, Kemp[33](1977) já apontava para a crescente importância estratégica de numerosas pequenas ilhas, para o controle das linhas de comunicação marítimas, sobretudo as oriundas das regiões fontes de matérias-primas, nos mares do sul.

Interessante salientar que o autor, à semelhança de Kaplan, também identificava que durante o final dos anos 1950 e 1960, os estrategistas ocidentais haviam perdido o contato com o "senso geográfico desenvolvido durante a Segunda Guerra Mundial". Kemp atribui esse fenômeno, dentre outros fatores, à evolução da tecnologia militar, à influência perniciosa de cientistas e economistas sobre o estudo da estratégia e a primazia do conflito ideológico durante a Guerra Fria.

Kemp destaca que as ilhas de Diego Garcia, Mayotte, Ascensão, Santa Helena, Falklands, assim como várias ilhas no Pacífico, tornaram-se peças vitais de terreno estratégico. Continua o autor destacando a relevância estratégica das ilhas, as quais não são, evidentemente, um tema novo — como testemunha o uso, pelos britânicos, das vantagens das ilhas oceâni-

[33] Geoffrey Kemp (1939) serviu na Casa Branca durante a primeira administração do Presidente Ronald Reagan (1980-1984) como Assistente Especial para Assuntos de Segurança Nacional e Diretor Sênior para Assuntos do Oriente Próximo e do Sul da Ásia na equipe do Conselho de Segurança Nacional. Kemp é Ph.D. em ciência política pelo *Massachusetts Institute of Technology*, Mestre e Bacharel pela Universidade de Oxford. O artigo em referência intitula-se "*The New Strategic Map*", e foi escrito para o Journal "*Survival*" do International Institute for Strategic Studies, sendo anterior à Guerra das Malvinas, ocorrida em 1982.

cas como estações de carvão e terminais de cabos telegráficos, no século XIX.

Ademais, Kemp (1977, p.52) ressalta a relativa proximidade estratégica entre o Oceano Índico e o Atlântico Sul, e entre a Índia e o Brasil.

Em uma realidade que se fazia presente á época, fins da década de 1970, e que se mostrou persistente até a atualidade, Kemp afiançava que numerosas ilhas antes obscuras no Atlântico Sul e nos oceanos do sul da Índia são apontadas como posições potencialmente vitais de acesso — e de interdição —, a rotas marítimas relacionadas à logística de recursos naturais e matérias primas, particularmente a rota do petróleo ao redor do Cabo da Boa Esperança. Coutau-Bégarie (2006, p. 632) afirma que "esta regra vale também para o Atlântico Sul: a guerra das Malvinas destacou o papel essencial do ponto de apoio instalado na ilha de Ascensão. Sem ele, os britânicos não teriam talvez podido enviar sua esquadra a 14.000 km de suas bases de partida".

As ilhas do Atlântico Sul foram abordadas anteriormente. No caso do subcontinente indiano, os Estados insulares do Oceano Índico têm sido significantes no tabuleiro geopolítico que ocorre na região. Desta forma, o envolvimento naval da Índia com as Ilhas Maurício e Seychelles, partes interessadas em precaverem-se quanto à China e sua marinha de águas azuis, tem o propósito de que:

> (...) [as partes] juntas, possam ao menos acompanhar, se não dominar, a marinha Chinesa enquanto ela navega pelos mares da China, através do estreito de Málaca, para além da baía de Bengala e em torno da extremidade da Índia rumo ao mar Arábico, em direção ao porto amigável que os chineses construíram em Gwadar, no Paquistão (MARSHALL, 2018, p. 202).

Kemp concluiu que as potências marítimas ocidentais deveriam melhorar sua capacidade de mobilizar forças nos mares do sul, através dessas posições no Atlântico Sul e no Índico. (HARKAVY, 1982, p. 290). A análise da Figura 13 seguinte, uma projeção de Mercator azimutal equidistante centrada na Cidade do Cabo, República Sul-Africana, exemplifica a sentença aludida. A figura ressalta, mais uma vez, a importância da posição geográfica, notadamente dos países do Sul global, como o Brasil, a África do Sul e a Índia, pois "qualquer um que acredite sinceramente que a geografia foi destituída de sua centralidade sofre de profunda ignorância em relação à logística, a ciência de deslocarem quantidades significativas de pessoas e materiais de um continente para outro" (KAPLAN, 2013, p. 35), afinal "atualmente ainda, apesar da propulsão nuclear ou do reabastecimento no mar, as bases permanecem indispensáveis: o descanso das tripulações e a manutenção de um material cada dia mais complexo a exigem de maneira imperativa" (COUTAU-BÉGARIE, 2006 p. 631).

Digno de nota é encontrar menção explícita, no texto precedente, ao Brasil, e sua importância estratégica no Atlântico Sul, como ocorrido na

Segunda Guerra Mundial, durante a estratégia aliada, e como poder regional, devido à sua longa linha de costa que se projeta para o oceano Atlântico, ainda que não apresente em ambos os mapas, as Ilhas de Trindade e Martim Vaz e, em apenas um, a ilha de Fernando de Noronha. Kemp igualmente ressalta a proximidade da costa brasileira, a partir de Recife, da África Ocidental, a qual contém consideráveis reservas de petróleo e minerais estratégicos (KEMP, 1977, pp. 54-55).

Figura 13 - Ilhas Oceânicas e Rotas Marítimas de Petróleo

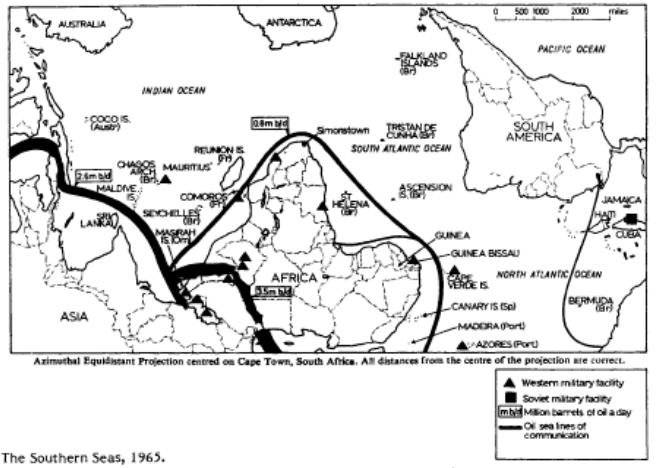
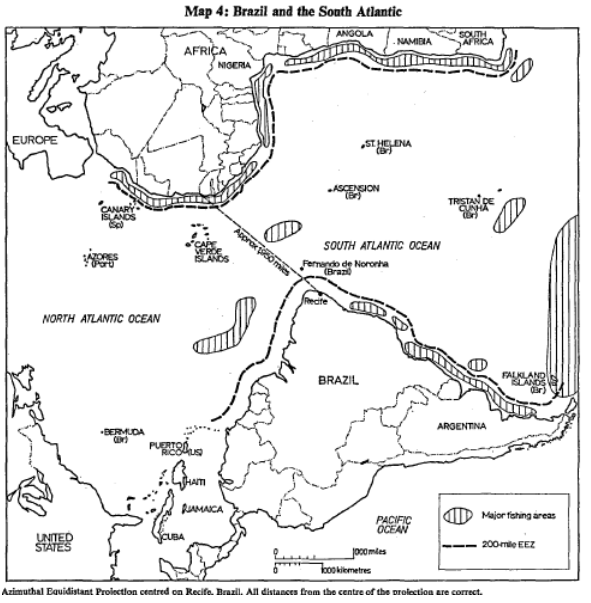



Fig. 6.4. The Southern Seas, 1965.
Source: Geoffrey Kemp, "The New Strategic Map in Survival," IISS, March/April 1977, p. 51.

Fonte: Kemp (1977)

Figura 14 - Brasil e Atlântico Sul




Fonte: Kemp (1977)

Na seção subsequente, serão apresentadas as iniciativas geoestratégicas de Índia, Reino Unido, França, China e EUA, nesta ordem, no que tange à utilização militar de suas ilhas oceânicas, de forma a solidificar que esses países já possuem uma "cultura estratégica de percepção e prática histórica de valoração de ilhas como um ativo geoestratégico" (TILL, 2013, p. 328), e devem servir de exemplo ao Brasil.

## 3.1. Índia

À semelhança do Brasil em seu entorno estratégico marítimo no Atlântico Sul, a Índia, no Oceano Índico, sempre aspirou controlá-lo, ainda que tal desejo não se concretizasse durante boa parte do século XX primeiramente pelo domínio britânico do Raj e do Índico pela Royal Navy até 1947, e após a independência indiana, pela supremacia nas águas do subcontinente pela Marinha dos Estados Unidos da América.

Além do não atingimento da capacidade naval de projeção de poder, a Índia não se direcionou para o mar, por possuir terras férteis no subcontinente, em consequência do regime das monções. As características físicas do território indiano, associadas às realidades geopolíticas e geoestratégicas de suas fronteiras e de inserção internacional a tornavam, até poucas décadas atrás, uma nação majoritariamente continental. Todavia:

> Esse quadro sofreu uma mudança súbita a partir dos avanços na tecnologia militar, que comprimiram a geografia oceânica, e do desenvolvimento da economia indiana, que se tornou capaz de financiar importantes aquisições e uma vibrante indústria naval. Outro fator a impelir a Índia para o mar é a ameaça representada pela própria China, na medida em que as aspirações navais dos próprios chineses os empurram para além do Pacífico Ocidental, Oceano Índico adentro. (KAPLAN, 2013, p. 255)

Kemp (2010, pp. 198) afirma que os estrategistas indianos, desde os anos 1940, advogavam que a Índia deveria controlar o espaço marítimo de interesse da região do Oceano Índico — do Cabo da Boa Esperança até o Chifre da África e do Estreito de Málaca até as águas da Antártica, onde o Mar da Arábia, a Baía de Bengala e o Golfo Pérsico teriam importância primordial. Desta forma, seriam assegurados os *chokepoints* vitais para suas linhas de comunicação marítimas, como as Ilhas Andaman, as rotas de transporte marítimo do Sri Lanka e das Ilhas Maurício.

A economia indiana está em franco crescimento (THE WORLD BANK, 2018), possuindo um plano de modernização de sua Marinha, e "aspirações a uma presença ao estilo da Doutrina Monroe por todo o Oceano Índico, do Sul da África à Austrália" (KAPLAN, 2013, p. 255), de forma a se estabelecer e se projetar como o poder naval hegemônico nas águas daquele oceano. Contudo, apesar de manifestar com convicção e publicamente suas pretensões navais em seu espaço marítimo regional, a Índia tem demonstrado — similarmente à estratégia sugerida para o Brasil, nesta dissertação — que sua crescente capacidade e presença naval no Oceano Índico não representa uma postura de desafio a outras potências que operam na região, tampouco uma ameaça aos Estados nacionais de menor extensão territorial da bacia do Índico.

Sua presença naval no Índico seria tão somente uma estratégia baseada não apenas em uma força naval com a tarefa de negar o uso do mar ou exercer o controle de área marítima, estritamente militares, mas em uma estratégia de defesa capaz de sinalizar aos demais países, sobretudo os da região, que a Índia possui cada vez mais uma Marinha que é capaz de prover segurança marítima regional, e que procura fazê-lo por meio da cooperação com outras marinhas regionais. Nesse sentido a Força Naval indiana criou um escritório dedicado à cooperação internacional, em 2005, e tem marcado também, suas intenções benignas, prestando auxílio em operação navais de caráter humanitário, em exercícios militares conjuntos e em fóruns internacionais, bem como promovendo visitas de cortesia de suas unidades navais a diversos países litorâneos do Oceano Índico e do Sudeste da Ásia (KAPLAN, 2013, p. 199).

No que tange aos desafios enfrentados pela segurança marítima na região do Oceano Índico, estes aumentaram significativamente nos últimos anos. As ameaças tradicionais incluem a presença militar de vários

países na região, e sua consequente rivalidade estratégica, bem como o terrorismo, a pirataria, o tráfico e o contrabando.

As ameaças não tradicionais gravitam em torno dos desafios advindos das mudanças climáticas, como o aumento de desastres naturais e seus impactos a meios tradicionais de subsistência, como a agricultura. Essas ameaças afetam tragicamente as nações insulares no Oceano Índico. Logo, parcerias entre a Índia e as nações insulares se tornam uma necessidade prática, e desempenham um papel central na manutenção da estabilidade geopolítica, na garantia da segurança e da boa ordem no mar na região (GUPTA, 2018).

Nesse contexto, a Índia tem se esforçado (INDIAN NAVY, 2018) para conseguir estabelecer sua primeira base militar no arquipélago das Ilhas Seychelles (THE ECONOMIC TIMES, 2018) fortalecendo consideravelmente sua presença naval no Oceano Índico, apesar da crescente oposição dos membros do Parlamento da Ilha, bem como de parcela da população insular. Seychelles é composta de 115 ilhas, de cerca de 1,3 milhões de quilômetros quadrados (SEA AROUND US, 2018), e compõem a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e a *Commonwealth*.

A base naval localizar-se-ia na Ilha de Assunção (*Assumption Island*), e contaria com uma estação naval, uma pista de pouso e estruturas de apoio para a Guarda Costeira das Seychelles (*Seychelles Coast Guard*, SCG).

O objetivo indiano era ajudar o país insular a aumentar sua capacidade de patrulhar sua vasta ZEE e também a área marítima próxima, do Canal de Moçambique, onde várias ameaças à segurança marítima ocorrem, em especial, a pesca ilegal, o tráfico marítimo de drogas e de pessoas e a pirataria.

A Índia já havia fornecido, por doação, às Seychelles uma aeronave de patrulha e esclarecimento marítimo *Dornier Do 22*, e navios patrulha, o PS Constant (ex-Indian Navy Ship Tarasa) e PS Topaz (ex-*Indian Navy Ship Tarmugli*). Salienta-se que a China também doou às Seychelles o navio-patrulha *Etoile*, e os Emirados *Àrabes* Unidos (EAU), o *La Flèche* e o *Le Vigilant*, que se juntaram ao navio-patrulha *Andromache*.

Os indianos também instalaram, em 2016, um sistema de radar de vigilância costeira, na principal ilha do arquipélago, Mahé, onde se localiza a capital, Victoria, para coletar informações. Ademais, navios de guerra indianos visitam as Seychelles, periodicamente. Onze navios estiveram no arquipélago em 2017 e oito, até o primeiro semestre de 2018 (THE DIPLOMAT, 2018).

Ainda no Oceano Índico, o Estreito de Malaca e o de Hormuz são *chokepoints* estratégicos da região, por onde passam mais de sessenta por cento do comércio mundial de petróleo e metade dos navios de carga. Ademais, há inumeras reservas de petróleo em alto mar, de recursos minerais, associada a diversificada biodiversidade marinha.

Destaca-se ainda que China, Índia, e França, bem como os países do Sudeste Asiático e da África, garantem seus interesses estratégicos nessa região por meio de seus próprios territórios insulares, ou pelo envolvimento com as nações insulares no Índico. A Índia, tal qual, atua estrategicamente da mesma forma. (GUPTA, 2018)

Ocupam papel central na estratégia marítima indiana para o Índico, as ilhas de Andaman e Nicobar. Essas ilhas localizam-se perto do Estreito de Malaca, a menos de noventa milhas náuticas de Aceh, na Indonésia. Por sua posição privilegiada, permitem a Índia monitorar o tráfego militar e comercial deste *chokepoint*, como "guardiães do Oceano Índico", bem como ter a possibilidade de interditar as linhas de comunicação marítimas chinesas, sobretudo de petróleo do Oriente Médio, em caso de conflito (SMITH, 2014).

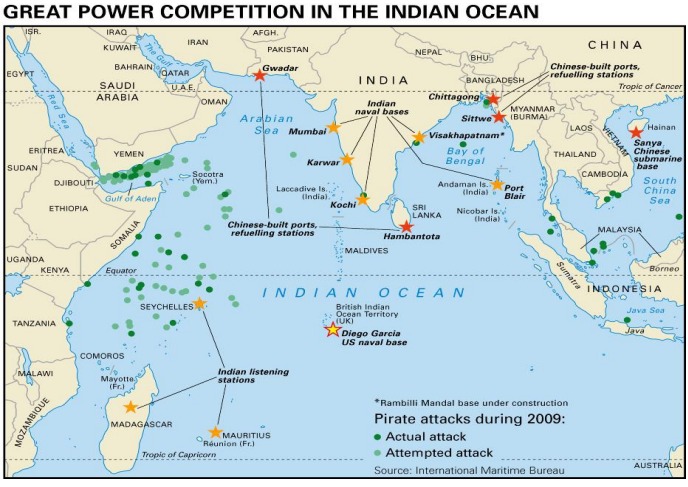
Tais iniciativas indianas nesse espaço marítimo tem o propósito estratégico de reagir à crescente hegemonia chinesa na região do Índico, sobretudo após o estabelecimento da primeira base chinesa ultramarina, em Djibouti, no Chifre da África, em 2017. Além da base no país africano, a China:

> Vem ajudando a construir ou modernizar portos nas adjacências da Índia: em Kyaukpyu, Mianmar; Chittagong, Bangladesh; Hambatonta, Sri Lanka; e Gwadar, Paquistão. Em todos esses países, os chineses tem fornecido um substancial auxílio militar e econômico, bem como apoio político. Como sabemos, a China já conta com uma vasta frota mercante e ambiciona uma Marinha oceânica de águas azuis, capaz de resguardar seus interesses e proteger suas rotas comerciais entre o Oriente Médio, rico em hidrocarbonetos, e a costa pacífica do país (KAPLAN, 2013, p. 255)

Dado o cenário geoestratégico que está se configurando em seu entorno regional, não é surpresa que a Índia tema o cerco chinês, com seu consequente isolamento no Índico, sobretudo em decorrência da componente marítima da iniciativa de integração chinesa "One Belt, One Road" (OBOR), "A nova Rota da Seda", denominada de "*21st Century Maritime Silk Road*". As autoridades chinesas tem a expectativa de, com essa estratégia de integração, secundariamente, reduzir a supremacia naval norte-americana na Ásia-Pacífico. A expansão do poder naval chinês para libertar-se de seu estrangulamento em águas regionais, de forma a acompanhar sua política externa diplomática mais assertiva, tem sido cada vez mais flagrante. Prossegue Kaplan sobre a concorrência geoestratégica sino-indiana no Oceano Índico, que pode ser vista na figura abaixo:

> A ampla sobreposição das duas esferas de interesse naval tem o efeito de agravar as ainda proeminentes disputas de fronteira no Norte himalaico. A China está apenas tentando proteger suas próprias linhas de comunicação marítimas com uma rede de portos amigos e com o que há de mais avançado em instalações portuárias; a Índia, no entanto, está se sentindo cercada. A possibilidade futurista de um centro naval de operações sino-paquistanês próximo à entrada do Golfo Pérsico, em Gwadar, levou à expansão do porto marítimo indiano de Karwar, no Mar da Arábia. O porto e os dutos energéticos que a China está construindo em Kyaukpyu, em Mianmar, levaram a Índia a dar início ao seu próprio porto e complexo energético em Sittwe, 80 km ao norte, à medida que Índia e China aceleram a concorrência por rotas e recursos no oeste da Indochina (KAPLAN, 2013, pp 255 256).

Figura 15 - Competição de grandes potências no Oceano Índico




Fonte: (ORIENTAL REVIEW, 2018)

Uma das saídas a esse xadrez estratégico, por parte da Índia, pode ser a busca pelo fortalecimento dos laços e acordos de cooperação naval com as demais potências navais regionais, tais como Estados Unidos da América, Japão e Austrália, de forma a contrabalancear a presença cada vez mais intensa da China nos mares do Índico.

## 3.2. Reino Unido

Conforme já apresentado em momento precedente, neste trabalho, o Reino Unido é um relevante ator internacional, conjuntamente com a França, no que se refere à posse e utilização de bases militares ultramarinas, especialmente pela constelação de territórios sob jurisdição britâni-

ca, denominados de *British Overseas Territories* (BOT), os quais foram, em larga medida, conquistados e/ou ocupados durante o processo de expansão imperial britânica, entre os séculos XVII e início do XX, particularmente pelos mares do Caribe, do Atlântico e do Índico.

Destaca-se que o pensamento geoestratégico já se aplica às Ilhas Britânicas, pois:

> Geograficamente, os britânicos estão num bom lugar. Boas terras de cultivo, rios decentes, excelente acesso aos mares e a seus estoques pesqueiros, perto o bastante do continente europeu para comerciar, e, no entanto protegidos, graças ao fato de serem um povo insular — houve ocasiões em que o Reino Unido deu graças por sua geografia, quando guerras e revoluções assolaram seus vizinhos (MARSHALL, 2018, p. 113)

Ademais, possui mais uma vantagem estratégica no Atlântico Norte, derivada de sua insularidade:

> (...) a brecha Giuk (acrônimo em inglês de Groelândia, Islândia e Reino Unido). Esta é um ponto de estrangulamento nas rotas marítimas do mundo — está longe de ser tão importante quanto o estreito de Hormuz ou o estreito de Málaca, mas deu tradicionalmente ao Reino Unido uma vantagem no Atlântico Norte. A rota alternativa para as marinha norte-europeias chegarem ao Atlântico é através do Canal da Macha, mas este é apertado — somente 32 quilômetros no estreito de Dover — e muito bem defendido (MARSHALL, 2018, p. 114).

Quanto à defesa dos territórios ultramarinos, no escopo da *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, de 2015, já foi abordada no capítulo precedente.

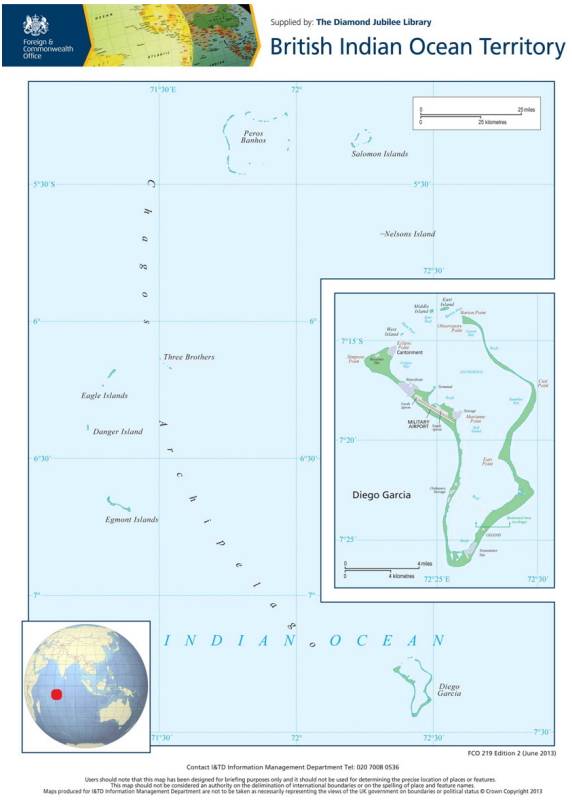
Em face do cumprimento daquela estratégia, o Reino Unido mantém uma estrutura militar nesses territórios, de forma a assegurar a estabilidade regional, a defesa e segurança, bem como a manutenção dos interesses nacionais britânicos nas regiões desses territórios.

A presença do Reino Unido nas Ilhas do Atlântico Sul já fora objeto de descrição pormenorizada precedente nesta dissertação. Portanto, esta seção ater-se-á à presença britânica insular em outras regiões, como o Oceano Índico, no cognominado "*British Indian Ocean Territory*" (BIOT) — Território Britânico do Oceano Índico — e no Mar Mediterrâneo, com o Território de Gibraltar, e os enclaves soberanos britânicos — *British Sovereign Areas* — de Akrotiri e Dhekelia, em Chipre.

Os Territórios Britânicos do Oceano Índico são compostos de 58 Ilhas (British Indian Ocean Territory, 2018), as quais fazem parte do Arquipélago Chagos. Este arquipélago se constitui de um grupo semicircular de ilhas, conforme representados na Figura 16, compreendendo os seguintes territórios: Ilhas Salomão; Atol de Peros Banhos; Ilha Nelsons; Ilhas dos Três Irmãos (Three Brothers Islands), as Ilhas Eagle; a Ilha Danger; as

Ilhas Egmont e o Atol de Diego Garcia. Este último território é o maior, com 44 km2. Em 2010, o governo do Reino Unido criou, no Território Britânico do Oceano Índico, uma das maiores áreas marinhas protegidas do mundo, em seus 640.000 km2 de território.

Figura 16 -Território Britânico do Oceano Índico




Fonte: BRITISH INDIAN OCEAN TERRITORY, 2018

Além disso, o Atol de Diego Garcia possui elevado valor militar, além do geoestratégico, posto sua localização a meio caminho entre o Continente Africano e o Sul-Sudeste Asiático, pois foi arrendado pelo Governo britânico, desde meados da década de 1970, para os Estados Unidos da América, o qual constituiu ali uma base militar, com cerca de 2.500 pessoas.

Durante a Guerra do Golfo (1990-1991) e as posteriores intervenções norte-americanas no Afeganistão, após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova York e Washington, e no Iraque, em 2003, no contexto da “Guerra ao Terror”, o atol desempenhou relevante papel estratégico como base de onde decolavam as aeronaves que realizavam operações aéreas de bombardeio nesses países.

Ademais, o Atol de Diego Garcia abriga uma das quatro antenas terrestres do Sistema Global de Navegação por Posicionamento Satélite (*Global Positioning System*, GPS). Além da já mencionada antena na Ilha de Ascensão, as outras antenas desse sistema localizam-se em Kwajalein, nas Ilhas Marshall, e em Cabo Canaveral, no estado norte-americano da Flórida.

Outra estrutura estratégica digna de menção é a operação, por parte da Força Aérea dos EUA (*United States Air Force*, USAF) de um conjunto de telescópios que fazem parte do Sistema de Vigilância de Espaço Profundo Eletro-Ótico Terrestre (*Ground-Based Electro-Optical Deep Space Surveillance System*, GEODSS) para rastreio de detritos orbitais, os quais podem representar um perigo às missões espaciais e seus tripulantes (CIA WORLD FACTBOOK, 2018).

À semelhança da Ilha de Ascensão, no Atlântico Sul, Diego Garcia representa mais um eficiente vetor da "relação especial" entre o Reino Unido e os Estados Unidos da América, especialmente no que tange à defesa, segurança e preservação de capacidades de projeção de poder, dos respectivos países, em suas áreas de interesse geoestratégico, nomeadamente no Oriente Médio, no Subcontinente Indiano e no Sul-Sudeste da Ásia.

Transpondo-nos do Oceano Índico para o espaço marítimo do Mar Mediterrâneo, há, nesta região, as bases militares britânicas no Território Ultramarino Britânico de Gibraltar e em duas Zonas Soberanas na Ilha de Chipre.

Apesar de não ser uma ilha, o promontório de Gibraltar é uma pequena península, cuja origem etimológica latina significa "quase ilha", sendo popularmente conhecido como de "*The Rock*" (O Rochedo), o que explica a opção por sua inclusão no presente capítulo.

Juntamente com a Ilha de Malta, foi um dos pilares da hegemonia naval britânica no Mar Meditterâneo, durante a totalidade do século XIX (BÉGARIE, 2006, p. 38), representando, ainda, um elevado valor estratégico, sendo "um ponto focal importante para a aproximação do Mediterrâneo para quem o demanda do Atlântico" (ALMEIDA, 2016, p. 100). Hodiernamente, se mantém como uma importante base britânica para operações militares no Mediterrâneo e no Atlântico.

Em relação à estrutura militar presente em Gibraltar, cerca de 300 militares estão permanentemente instalados na Base Permanente de Operações Conjuntas do Reino Unido (*United Kingdom Permanent Joint Operating Base*) neste território (THE BRITISH ARMY, 2018). Há também uma base da Real Força Áerea (*Royal Air Force*) sem, contudo, possuir um esquadrão de aeronaves orgânico, bem como um estaleiro da Marinha Real (*Royal Navy*) utilizado, frequentemente, por navios capitais da Marinha Real, como navios aeródromos e submarinos nucleares. Adicionalmente, estão em Gibraltar dois pequenos navios-patrulha, o HMS *Scimitar* e o HMS *Sabre* (ROYAL NAVY, 2018) (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p. 14).

Na Ilha de Chipre, a terceira maior do Mar Mediterrâneo, superada apenas pela Sicília e pela Sardenha, localizam-se as Área Soberanas Britânicas de Akrotiri (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018) e Dhekelia (EN-

CYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018 a), conforme se verifica na Figura 17 abaixo. Ambas as zonas soberanas foram obtidas pelo Acordo (*Agreement*) de Londres, de 1959, que concedeu a independência de Chipre. Do ponto de vista geoestratégico, interessam, especialmente, às operações militares do Exército Britânico e da Real Força Aérea no norte da África, Oriente próximo e no Oriente Médio, como aquelas desenvolvidas no na Líbia, no Afeganistão, na Síria e no Iraque. As duas zonas abrigam cerca de 3.000 militares.

A zona soberana de Akrotiri se localiza a sudoeste de Limassol, na península de mesmo nome, na parte sul da Ilha de Chipre. Possui um hospital, uma estação meteorológica e um aeródromo. Já Dhekelia localiza-se a nordeste da cidade de Larnaca, na costa leste da Ilha, e seu limite norte faz parte da fronteira entre a República de Chipre (sul) e a área administrada turco-cipriota (norte). Igualmente como Akrotiri, possui um hospital e um aeródromo. As duas bases são usadas como área de treinamento e apoio das forças britânicas na região, e também das Nações Unidas no Chipre (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018).

Figura 17 -Mapa de Chipre

Fonte: (UNIVERSITY OF TEXAS LIBRARIES, 2018)

## 3.3. França

A França se destaca com a presença militar nos seguintes territórios insulares: Antilhas, no Mar do Caribe; Tahiti (Polinésia Francesa), Nova Caledônia, ambos no Oceano Pacífico; Ilhas Reunião e Ilha Mayotte, no Oceano Índico.

Como postura estratégica, a França: "(...) é capaz de adotar uma política externa independente — na realidade, com sua *Force de Frappe* de

dissuasão nuclear, seus territórios ultramarinos e suas Forças Armadas apoiadas por porta-aviões, ela faz exatamente isso." (MARSHALL, 2018, p. 117).

Além destes, também é digno de menção dada sua elevada importância geoestratégica para a República Francesa, do território ultramarino denominado de Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF, Terres *Australes et Antarctiques Françaises*) na parte oeste do Oceano Índico, o qual abarca os arquipélagos de Crozet e Kerguelen, as ilhas de Saint-Paul e Amsterdã, a Terra de Adélie, no continente antártico, e as Ilhas Espalhadas (*Îles Éparses*), que compreendem as ilhas Europa, *Glorieuses*, Juan de Nova, Bassas da Índia — essas quatro localizadas no Canal de Moçambique— e Tromelin, localizada a nordeste de Madagascar, que podem ser vistas na figura abaixo (TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, 2018).

Figura 18 - As Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF)

Fonte: (TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES, 2018).

A Zona Econômica Exclusiva de todo o território é de 640.000 km2, mais do que a área da França metropolitana. Ademais, a Ilha de Tromelin é reivindicada por Madagascar, e também pela República de Maurício (*Republic of Mauritius*), pequeno país insular da costa sudeste africana e as Ilhas *Glorieuses* por Comores (LE MANACH; PAULY, 2015, p. 27). O isola-

mento do TAAF torna indispensável à administração francesa estabelecer uma complexa cadeia logística.

Adicionalmente, uma presença militar permanente francesa nas várias ilhas do Canal de Moçambique se mostra essencial para os interesses geoestratégicos franceses, em virtude das inúmeras ameaças, de todas as dimensões, à ZEE existente, bem como a reivindicação e contestação territorial da soberania francesa por países circunvizinhos (ANTOINETTE; GUERRIAU; TUHEIAVA, 2014), bem como por não haver população permanente em algumas dessas ilhas, como as *Glorieuses*, duas ilhas cercadas por recifes de corais e um parque natural marinho (AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ, 2018); e a Bassas da Índia, quase submersa na maré alta e cujo ponto mais alto está a apenas 2,4 metros do nível médio do mar.

A presença militar nas *Éparses* se dá na Ilha de Juan de Nova, a qual abriga uma pequena guarnição de 14 soldados oriundos do Segundo Regimento de Paraquedistas da Infantaria de Marinha (2e *Régiment de Parachutistes d'Infanterie de Marine*), sediado em Pierrefonds (Ilhas Reunião). O destacamento militar é deslocado por uma aeronave do Esquadrão de Transporte de Ultramar Transall C-160, da Força Aérea Francesa, e seus militares são revezados a cada 45 dias. A pista de aterrissagem da ilha possui 1.300 m de comprimento e foi construída em 1934 (ANTOINETTE; GUERRIAU; TUHEIAVA, 2014, p.77).

Na Figura 19 abaixo, extraída do relatório do Senado francês, de 2014, denominado de "Zonas Econômicas Exclusivas Ultramarinas (ZEE): O momento da verdade", elaborados pelos senadores Jean-Étienne Antoinette, da Guiana Francesa, Joël Guerriau, atualmente o Vice-Presidente da Comissão de Relações Exteriores, Defesa e Forças Armadas do Senado Francês (*Commission des Affaires Étrangères, de la Défense et des Forces Armées*) e Richard Tuheiava, da Polinésia Francesa, estão elencadas as superfícies terrestres e suas respectivas zonas econômicas exclusivas da Frnaça metropolitana e seus departamentos ultramarinos. Nesta tabela, verifica-se que a França possui uma Zona Econômica Exclusiva de 10.164 milhões de km2, alçando esse país ao patamar daqueles que possuem uma das mais extensas ZEE do mundo, e que ratificaram a CNUDM.

Figura 19 - As ZEE Francesas

| Domaine maritime français | Superficie terrestre (milliers de km²) | Longueur trait de côte, en km | Superficie des ZEE (milliers de km²) | *Ratio ZEE / superficie terrestre* |
|---|---|---|---|---|
| Hexagone | 551,7 | 5 853 | 349 | *0,6* |
| Antilles-Guyane | 89,41 | 1 380 | 264 | *2,9* |
| • Martinique | 1,13 | 293 | 47 | *41,6* |
| • Guadeloupe | 1,70 | 405 | 86 | *50,6* |
| • Saint-Martin | 0,053 | 50 | 1 | *18,9* |
| • Saint-Barthélemy | 0,025 | 24 | 4 | *160* |
| • Guyane | 86,5 | 608 | 126 | *1,46* |
| Océan Indien | 2,92 | 401 | 1 058 | *362,3* |
| • La Réunion | 2,51 | 206 | 304 | *121,1* |
| • Tromelin | 0,001 | 4 | 304 | *304 000* |
| • Europa | 0,028 | 35 | 140 | *5 000* |
| • Bassa da India | 0,0002 | 1 | 126 | *630 000* |
| • Juan de Nova | 0,004 | 11 | 71 | *17 750* |
| • Mayotte | 0,37 | 135 | 62 | *167,6* |
| • Glorieuses | 0,007 | 9 | 51 | *7 286* |
| Polynésie Française | 4,17 | 4 497 | 4 804 | *1 152* |
| Nouvelle-Calédonie | 18,58 | 3 367 | 1 364 | *73,4* |
| Wallis et Futuna | 0,14 | 106 | 266 | *1 900* |
| Iles australes | 7,63 | 2 539 | 1 615 | *211* |
| • Kerguelen | 7,22 | 2 340 | 547 | *75,8* |
| • Crozet | 0,35 | 156 | 562 | *1606* |
| • Amsterdam et St Paul | 0,06 | 43 | 506 | *7 906* |
| Saint-Pierre-et-Miquelon | 0,24 | 137 | 10 | *41,7* |
| Clipperton | 0,01 | 5 | 434 | *43 400* |
| France | 674,81 | 18 285 | 10 164 | *15,1* |

Fonte: (ANTOINETTE; GUERRIAU; TUHEIAVA, 2014, p.132)

Na região caribenha das Antilhas, que englobam os departamentos ultramarinos —*département d'outremer* (DOM) — de Martinica (*Martinique*) e Guadalupe (*Guadeloupe*), situados no Mar do Caribe, no arco de ilhas denominado Pequenas Antilhas (*Lesser Antilles*), de acordo com o mapa abaixo, também há estrutura militar insular:

Figura 20- Mar do Caribe

Fonte: (GEOLOGY.COM, 2018)

Especificamente em relação à presença militar francesa, a mesma denomina-se *Les forces armées aux Antilles* (FAA) (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018c). O efetivo das três forças é de cerca de 1.000 militares, e está distribuído nas seguintes estruturas militares: Trigésimo Terceiro Regimento de Infantaria do Exército Francês, composto de uma companhia de comando e logística, duas companhias de combate, uma companhia de reserva, e um Centro de Agenciamento Ultramarino e no Exterior (*Centre d'aguerrissement de l'outre-mer et de l'étranger*, CAOME), todos sediados em Fort de France, Martinica; e uma companhia de reserva e o Quadragésimo Primeiro Batalhão de Infantaria de Marinha, baseados em Guadalupe.

A Frota Naval francesa nas Antilhas se localiza na base naval de Fort Saint Louis, em Fort de France, e conta com um efetivo de 500 pessoas e quatro navios: as fragatas *Ventòse* e *Germinal*, com seus helicópteros orgânicos Panther, o Rebocador de Porto Costeiro *Maïto* ambos da Marinha Nacional da França; Em Guadalupe está baseado o navio-patrulha costeiro *La Violette*, operados pela Gendarmerie (Polícia) Marítima.

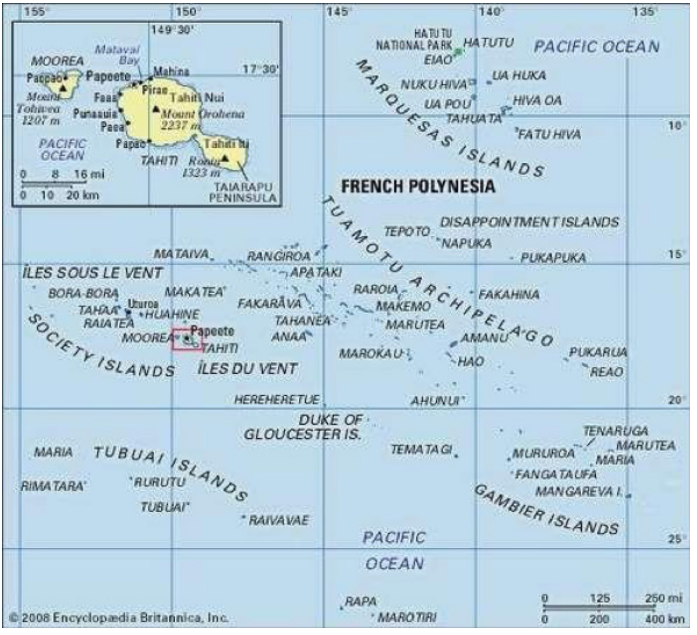
Adicionalmente, há o emprego frequente de aeronaves de vigilância marítima na região. A ala aérea possui um efetivo de 200 pessoas, e está sediada em Lamentin, Guadalupe. Seu inventário conta com três aeronaves de transporte CN 235 CASA, dois helicópteros Puma e dois Fennec. A presença militar francesa nas Antilhas é complementada por cerca de 400 funcionários civis e 1.250 membros da Gendarmerie. (EUROPEAN PARLIAMENT, 2009, p.12); (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018c).

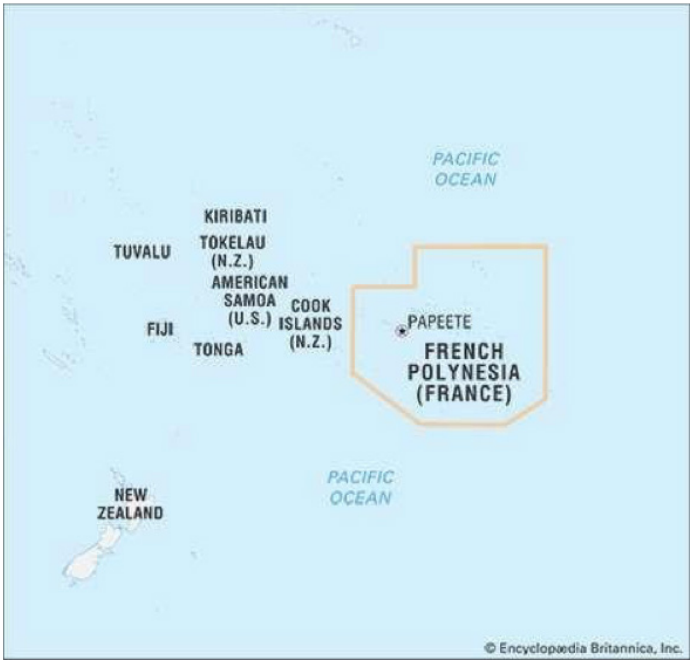
As FAA possuem como missão a manutenção da soberania francesa na região, por meio da proteção do território e segurança na zona de responsabilidade das Antilhas. Através dessas ações, as FAA contribuem para a preservação dos interesses da França, em uma ZEE de 138.000 km2. As FAA operam em conjunto com as Forças Armadas da Guiana (FAG), já apresentadas anteriormente, especialmente no combate ao narcotráfico e a segurança marítima, bem como em ações humanitárias, com foco na cooperação internacional marítima, no Mar do Caribe.

No Oceano Pacífico, especificamente na Polinésia Francesa, composta por cinco arquipélagos: Ilhas Sociedade, Tuamotu, Gambier, Marquesas e Tubuai, também existe estrutura militar. A sua capital é Papeete, e está na Ilha do Tahiti, a maior da Polinésia, nas Ilhas Sociedade (Figuras 21 e 22). A Polinésia tem o staus constitucional de País de ultramar (*Pays d'Outre-Mer*, *POM*), e a presença militar e garantia da soberania francesa são das Forças Armadas da Polinésia Francesa (*Les forces armées de Polynésie française*, FAPF) (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018d).

As FAPF são compostas por unidades do Exército, da Marinha Nacional e da Força Aérea. O primeiro, está presente na Polinésia com um efetivo de 700 militares, baseados no Regimento de Infantaria de Marinha do Pacífico-Polinésia (*Le Régiment d'Infanterie de Marine du Pacifique-Polynésie,* RIMaP-P) em Papeete. A Marinha possui na região um efetivo de 600 militares, sediados na base naval de Papeete, e os seguintes meios: a fragata *Prairial* com seu helicóptero orgânico Alouette III; três aviões de patrulha marítima *Guardian* (da Flotilha 25F), e dois helicópteros *Dauphin* N3 (da Flotilha 35F); e o navio-patrulha de serviço público (*le patrouilleur de service public*) *Arago*. O terceiro componente, o Destacamento áereo (*le détachement air*, DETAIR) inclui dois aviões de transporte CASA CN 235 do esquadrão de transporte de ultramar (ETOM) 0082 (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018d).

Figuras 21 e 22 - Polinésia Francesa




Fonte: (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018b)

Na Nova Caledônia, Figura 23, a presença militar francesa se dá por meio das Forças Armadas na Nova Caledônia (*Les forces armées en Nouvelle-Calédonie*, FANC) (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018e).

Figura 23 - Nova Caledônia

Fonte: (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018e)

A estrutura militar na Ilha é: Do Exército, o Regimento de Infantaria de Marinha do Pacífico-Nova Caledônia (*le régiment d'infanterie de marine du Pacifique – Nouvelle-Calédonie*, RIMaP-NC). Da Marinha Nacional, a base naval de Nouméa, onde merecem destaque a fragata *Vendémiaire* e seu helicóptero Alouette III; dois navios-patrulha P400, *La Moqueuse* e *La Glorieuse*; e dois aviões de patrulha marítima Guardian. Da Força Aérea, a base áerea Paul Klein, em Tontouta, onde estão dois aviões de transporte CASA CN 235 e três helicópteros Puma, todos do Esquadrão de Transporte 52. (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018e).

Além de garantir a soberania francesa em uma ZEE de quase dois milhões de km2 na Nova Caledônia e nas Ilhas de Wallis e Futuna, a FANC contribui para a manutenção da segurança marítima, sobretudo através da cooperação, pelo combate à pesca ilegal e poluição marinha, com os países insulares de seu entorno, como Vanuatu, Ilhas Salomão e Papua Nova Guiné. Ademais, por possuir a condição de país ribeirinho no Pacífico Sul — pelas suas áreas soberanas neste oceano — a França mantém acordos de cooperação em matéria de defesa com a Austrália e a Nova Zelândia.

Outro dado relevante é que as FANC organizam, bianualmente, o Exercício Conjunto *Croix du Sud*, voltado para o treinamento de pronta resposta à grandes desastres naturais e humanitários, com a participação de diversos países como a Austrália, Canadá, Estados Unidos da América, Ilhas Fiji, Japão, Nova Zelândia, Papua Nova Guiné, Tonga, Vanuatu e o Reino Unido (UNITED STATES ARMY, 2018).

Finalmente, como últimos territórios insulares franceses no Oceano Índico Sul, há os departamentos de ultramar da Ilha Reunião e de Mayotte (Figuras 24 e 25).

Figuras 24 e 25 - Mayotte e Reunião

Fonte: (ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA, 2018e; idem, 2018f)

No que tange à presença militar (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018f), esta é denominada de *Les forces armées dans la zone sud de l'océan Indien*(FAZSOI), e são a "força de soberania francesa" na região do Oceano Índico. Nas FAZSOI destacam-se as seguintes estruturas: uma base naval na ilha da Reunião, *Port des Galets*, que acomoda um navio-patrulha, uma barcaça de transporte de material e duas fragatas, a *Nivôse* e a *Floréal*, com seus hélicopteros *Panther*. Também na Ilha se encontra o Segundo Regimento de Paraquedistas da Infantaria de Marinha (*Régiment Parachutiste d'Infanterie de Marine,* RPIMa), em Pierrefonds, e o Esquadrão de Transporte (ET 50), com dois aviões de transporte CASA CN 235, nas proximidades do aeroporto internacional, em *Sainte-Marie*. (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE, 2018f).

A Ilha de Mayotte abriga uma unidade da Legião Estrangeira, o Destacamento da Legião Estrangeira de Mayotte (*Détachement de Légion étrangère de Mayotte*, DLEM), na comuna de Dzaoudzi. Ao todo, o efetivo das FAZSOI é de cerca de 1.600 militares, e sua zona de responsabilidade compreende a zona marítima meridional do Oceano Índico, abarcando os departamentos da Ilha Reunião, Mayotte, as Ilhas Éparses e as Terras Austrais e Antárticas Francesas (TAAF), e os países independentes Seychelles e Comores. (idem).

Sua missão precípua está no combate à pesca e imigração ilegais e à pirataria; realizar operações de busca e salvamento no mar, bem como a proteção das linhas de comunicação marítimas de interesse da França na região, especialmente as oriundas do Golfo Pérsico e também da ZEE das Ilhas. Ademais, essa estrutura militar também contribui para prestar assistência humanitária em caso de desastres naturais, sobretudo aos países costeiros vizinhos.

## 3.4. China

Desde o final da década de 1990, a República Popular da China, doravante China, no bojo de seu ascendente crescimento econômico e relevância diplomática, tem procurado aumentar sua projeção de poder "no processo de tornar-se uma potência também marítima, além de terrestre — e essa é a grande virada na região". (KAPLAN, 2013, p. 217) (SPELLER, 2014, p. 181). A preocupação chinesa com sua fronteira terrestre parece haver desvanecido, pois "desde a Antiguidade, a China preocupa-se com a possibilidade de algum tipo de invasão por terra". Resgate histórico — foi uma invasão mongol do Norte que pôs fim às incursões Ming no Oceano Índico, no século XV (KAPLAN, 2013, p. 217). O Império do Meio ergueu, então, a notória Grande Muralha, a partir do século III a.C, concluída, em seu último trecho, no século XV.

Durante a Guerra Fria, a China de Mao-Tsé-Tung temia uma invasão soviética pela Manchúria e pela Mongólia, acarretando em vultosos gastos com o Exército e uma negligência com a Força Naval.

A projeção atual do poder naval chinês se dá, particularmente, nos Mares do Sul e Leste da China, por meio de sua Marinha do Exército de Libertação (*People's Liberation Army Navy*, PLAN). Desta forma, objetiva-se alcançar as denominadas Primeira e a Segunda Cadeia de Ilhas, com uma estratégia de defesa ativa dos mares próximos por meio de táticas assimétricas de negação do uso do mar (SPELLER, 2014, p.182).

Kaplan (2013, pp. 224-225) resgatando Spykman[34] (GRAY, 2015), percebe que a expansão marítima em arcos concêntricos — a Primeira e a Segunda Cadeia de Ilhas— como tem sido a atual empreendida pela China, fora observada por Spykman, e que aquele verificou que:

[34] Nicholas John Spykman (1893 – 1943) foi um cientista político holandês radicado nos EUA. Em 1935 fundou o Instituto de Estudos Internacionais da Universidade de Yale (1937). Foi um dos responsáveis por introduzir o pensamento geopolítico — e realista— nesse país antes do início da 2º Guerra Mundial. Spykman é importante porque elaborou alguns dos princípios básicos do realismo político bem antes do notável e paradigmático autor dessa corrente teórica, Hans Morgenthau, escrevesse suas obras principais, como o clássico —Política entre as Nações‖, de 1948.

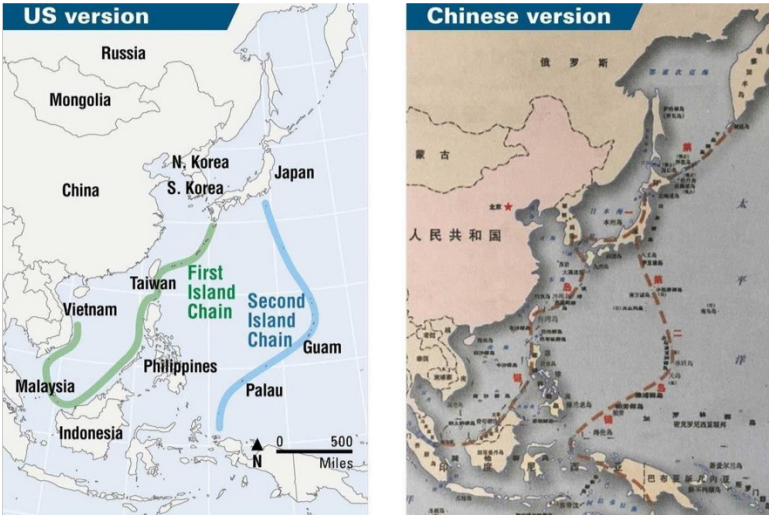
> ao longo da História, os Estados investiram em "uma expansão circunferente e ultramarina" a fim de obter o controle dos mares adjacentes: a Grécia buscou o controle do Egeu; Roma, do Mediterrâneo; os Estados Unidos, do Caribe; e, agora, seguindo essa mesma lógica, a China almeja ao Mar da China Meridional. Com efeito, o Mar da China Meridional, junto com o Estreito de Málaca, abre as portas do Oceano Índico aos chineses da mesma forma como o controle do Caribe abriu as do Pacífico para os Estados Unidos na época da construção do Canal do Panamá. E, do mesmo modo como Spykman chamava o Grande Caribe – a fim de sublinhar sua importância – de "Mediterrâneo americano", podemos considerar o Mar da China Meridional o "Mediterrâneo asiático", visto que ocupará o centro da geografia política nas próximas décadas. A China pode procurar dominar o Mar da China Meridional de forma análoga àquela pela qual os americanos conquistaram o Caribe, ao passo que os Estados Unidos, agora jogando segundo outras regras e com aliados como Vietnã e Filipinas, vão se empenhar em mantê-lo como uma via marítima verdadeiramente internacional.. (KAPLAN, 2013, p. 224-225)

A Primeira Cadeia de Ilhas é o arco compreendido pela projeção, em direção ao Mar do Sul da China, que passa pelo Japão, as Ilhas Ryukyu, Taiwan e as Filipinas (HOLMES, 2014). Kaplan (2013) também considera como parte da Primeira Cadeia a "meia ilha" da península coreana, a Indonésia e a Austrália.

As Ilhas Ryukyu, que incluem a Ilha de Okinawa, são especialmente sensíveis, sobretudo para o Japão, por conterem, em suas águas, campos de petróleo e gás. E também por serem o caminho pelo qual qualquer potência hostil deverá passar — para alcançar as zonas centrais japonesas (MARSHALL, 2018, p. 221)

A Segunda Cadeia é onde estão incluídas as Ilha de Guam, as Marianas e Palau. Ambas as Cadeia de Ilhas, pela perspectiva dos estrategistas chineses, são fundamentais para a segurança chinesa, posto que as áreas litorâneas da China são dependentes do comércio marítimo, para seu desenvolvimento econômico (KEMP, 2010, p. 205). As duas cadeias de ilhas podem ser vistas na figura 26 abaixo:

Figura 26 - Primeira e Segunda Cadeias de Ilhas




Fonte: (DEFENSE NEWS, 2018)

Kaplan (2013, p. 217) afirma que a projeção de poder chinesa, em seu espaço marítimo regional circundante, posto que a China é uma nação continental e historicamente insular, representa "o desabrochar de uma espécie de império" e, em parte, um luxo. Por detrás do argumento há uma base histórica. Em priscas eras, em virtude da fertilidade de seus vales fluviais, que proporcionavam a segurança alimentar e o fornecimento de alimentos à sua população, os chineses ficavam presos aos ciclos agrícola de suas planícies.

Marshall (2018, p. 49) afirma nesse sentido que:

> Até hoje, a China nunca foi uma potência naval — com sua grande massa de terra, múltiplas fronteiras e rotas marítimas curtas até seus parceiros comerciais, ela não tinha a necessidade de ser e raras vezes foi ideologicamente expansionista. Seus negociantes há muito singram os oceanos para comerciar mercadorias, mas sua Marinha não buscava territórios além de sua região, e a dificuldade de patrulhar as grandes rotas marítimas dos oceanos Pacífico, Atlântico e Índico não justificava grande esforço. Ela sempre foi uma potência territorial com muita terra e muitos habitantes.

Desta forma, pelo caráter agrícola e territorial de sua sociedade os chineses não foram impelidos à busca de novas terras, pois tampouco a vastidão do Oceano Pacífico lhes tinha algo a oferecer, diferentemente de espaços marítimos confinados repletos de ilhas, como o Mar Mediterrâneo, que tinha algo a oferecer, sobretudo, às cidades-estados gregas (KAPLAN, 2013, p. 217).

Speller (2014, p.181) diverge de Kaplan, ao afirmar, neste caso, que a Marinha do Exército Popular de Libertação não é uma "frota de luxo", pois a China possui interesses nos recursos naturais marinhos e nas linhas de comunicação marítimas, bem como está engajada em diversas disputas territoriais marítimas e continentais, com os países vizinhos. Além disso, possui um longo litoral vulnerável, a ser defendido. O chamado "século da humilhação", onde a China foi invadida por potências estrangeiras, a partir do mar, ainda permeia o imaginário coletivo chinês (FAIRBANK; GOLDMAN, 2006).

Sendo assim, a postura estratégica atualmente, de se fazer-se ao mar, explicar-se-ia pela confortável situação geoestratégica vivida pela China, em terra, em sua posição quase central na Ásia (KAPLAN, 2013, p. 217).

O interesse nacional chinês que motiva essa expansão, similarmente a todos os países aqui tratados, é assegurar a proteção das suas linhas de comunicação marítimas, desta feita, por uma marinha de águas azuis, especialmente àquelas por onde transitam o fornecimento de petróleo e gás e suas exportações. Estas linhas seriam indefensas em face de um hipotético bloqueio, especialmente por parte das forças navais norte-americanas, em caso de conflito entre os dois países, ou até mesmo por potências navais também em ascensão no Sul e Sudeste da Ásia, como a Índia. Desta forma:

> (...) a China agora está desenvolvendo uma Marinha de Águas Azuis. A Marinha de Águas Verdes patrulha as costas marítimas, a Marinha de Águas Azuis patrulha os oceanos. A China levará mais trinta anos (mantendo-se constante a evolução econômica) para construir uma potência naval capaz de desafiar seriamente a força marítima mais poderosa que o mundo já viu: a Marinha americana. Mas a médio e curto prazos, à medida que constrói, treina e aprende, a marinha chinesa entrará em choque com seus rivais nos mares; e a forma como esses choques forem administrados — especialmente os sino-americanos — definirá a política das grandes potências neste século. (MARSHALL, 2018, p. 62)

Os recursos energéticos que fornecem o combustível que mantém a engrenagem econômica chinesa girando em alta rotação são oriundos, em quase a sua totalidade, do Oriente Médio. Logo, as linhas de comunicação marítimas perpassam o Oceano Índico, garantindo, nesse contexto, destaque estratégico ao Estreito de Málaca, notável *chokepoint*, pois:

> (...) Não obstante, a China não é, em absoluto, uma potência do *status quo*; afinal, o que a impele para o exterior é a necessidade de assegurar energia, metais e minerais estratégicos a fim de sustentar o padrão de vida em ancensão de aproximadamente um quinto da humanidade. (...) A fim de levar a cabo essa tarefa, a China vem construindo relações vantajosas de poder tanto em territórios contíguos

> quanto em lugares remotos[35] que oferecem uma abundância desses mesmos recursos de que o país necessita para alimentar seu crescimento. Uma vez que o que impele os chineses para além de suas fronteiras oficiais guarda relação com um interesse nacional vital — a sobrevivência e a expansão econômicas — o país pode ser definido com uma potência hiper-realista (*über-realist*), empenhada em, por um lado, desenvolver uma presença espectral, como nas relações coloniais, naqueles setores da África Subsaariana ricos em petróleo e minerais, e, por outro, assegurar acesso portuário por todo o Mar da China Meridional e no vizinho Oceano Índico, que conectam o mundo árabe-persa, rico em hidrocarbonetos, à orla marítima chinesa. (...) Em terra e no mar, favorecida pela localização privilegiada da China no mapa, a influência de Pequim emana da Ásia Central ao Extremo Oriente russo e do Mar da China Meridional ao Oceano Índico. (KAPLAN, 2013, pp. 202-203)

Em razão da enormidade de recursos energéticos, metálicos e minerais existentes no oceano, bem como pelo valor estratégico das linhas de comunicação marítimas intrínsecas, os espaços marítimos tem sido alvo de cobiça por parte de nações, alcançando, cada vez e crescentemente, valor militar estratégico por seu conteúdo econômico, e não somente por ser um meio de trânsito de tráfego mercante ou forças navais. Desta forma, tem sido uma arena na qual diversos países, especialmente no caso em tela, o do mar do Sul da China, tem rivalizado. Esse pendor para o conflito tem sido a postura chinesa na região, posto que:

> A China reivindica quase todo o mar da China meridional e as reservas de energia que se acredita jazer sob ele. Entretanto, Malásia, Taiwan, Vietnã, Filipinas e Brunei também têm reivindicações territoriais contra a China e uns com os outros. Por exemplo, as Filipinas e a China discutem acerbamente por causa das ilhas Mischief, um grande recife nas ilhas Spratly, no mar da China meridional (...). Cada um das centenas de atóis disputados, por vezes apenas rochas despontando da água, poderia ser transformado numa crise diplomática, porque em torno de cada rocha há uma disputa potencial sobre zonas de pesca, direitos de exploração e soberania (MARSHALL, 2018, p 67).

Mais uma vez, percebe-se a importância que a utilização militar de ilhas oceânicas tem se mostrado uma estratégia fundamental de defesa para os países, inseridas em um contexto de crescente territorialização dos espaços marítimos, advindas da delimitação do mar territorial, zona

[35] Os chineses tem um patrimônio de matérias-primas cada vez maios a proteger na África Subsaariana, na margem oposta do Oceano Índico: mercado de petróleo no Sudão, Angola e Nigéria; minas de minério de ferro na Zâmbia e no Gabão; e minas de cobre e cobalto na República Democrática do Congo – todos a serem interconectados por estradas e ferrovias construídas pelos chineses e, por sua vez, ligados a portos nos Oceanos Atlântico e Índico (KAPLAN, 2013, p. 228).

contígua e zona econômica exclusiva[36] , por parte do ordenamento jurídico internacional existente, a CNUDM.

Ainda em relação à importância das ilhas oceânicas para uma estratégia de defesa ativa do território continental dos países, é também no mar meridional chinês que se encontra mais um exemplo real que contribui para fortalecer a hipótese deste trabalho: a Ilha de Taiwan (Formosa), posto que:

> (...) nas palavras do general do Exército norte-americano Douglas MacArthur, trata-se de um "porta-aviões inafundável" que domina o ponto central da convexa orla marítima chinesa, a partir do qual um poder externo como os Estados Unidos pode "irradiar" poder por toda a periferia litorânea da China (...). Caso a China consiga resgatar Taiwan, não só sua marinha passará a uma posição de vantagem estratégica em relação à Primeira Cadeia de Ilhas como as energias do país, sobretudo as militares, ficarão radicalmente livres para que o poder chinês se projete para fora, numa medida que hoje é impensável. (KAPLAN, 2013, p. 222)

Todavia, é mister que demandemos uma análise mais meticulosa da questão das ilhas nesse regime internacional da Convenção, a partir do estudo de caso da região do Mar do Sul da China. Este espaço marítimo se traduz em magnitude porque é:

> emoldurado pela arena demográfica do braço continental do Sudeste Asiático, das Filipinas e da Indonésia, com a Austrália mais adiante. Um terço de todos os itens comerciais transportados por mar no mundo e metade das necessidades energéticas do Nordeste da Ásia passam por aqui. Como porta de entrada do Oceano Índico – principal via mundial de deslocamento de hidrocarbonetos entre Estados, onde a China está envolvida em diversos projetos de desenvolvimento portuário – o Mar da China Meridional deve, em algum momento futuro, vir a ser praticamente dominado pela Marinha chinesa caso a Grande China de fato se torne realidade. Aqui temos os desafios da pirataria, do radicalismo islâmico e da ascensão naval da Índia, somados aos gargalos geográficos altamente congestionados dos vários estreitos indonésios ( Málaca, Sunda, Lombok e Macáçar), pelos quais uma grande parcela dos petroleiros e da frota mercante da China tem que passar. Há também substanciais depósitos de petróleo e gás que os chineses esperam explorar, o que faria do Mar da China Meridional um "segundo Golfo Pérsico" (KAPLAN, 2013, pp.224-225).

[36] Mar territorial:12 milhas náuticas (MN) a partir da linha de base. O Estado Costeiro pode usar todos os recursos e definir todos os regulamentos nesse espaço marítimo.
Zona Contígua: 12 MN a partir do limite exterior do mar territorial (portanto 24 milhas naúticas distante das linhas de base retas). O Estado Costeiro pode impor apenas os regulamentos de tributação, imigração, alfândega e poluição.
Zona Económica Exclusiva (ZEE): 200 milhas náuticas a partir da linha de base reta, podendo, em alguns casos, se estender até 350 MN. Estado Costeiro tem direitos de exploração de todos os recursos naturais. pode regular, mas deve manter a liberdade de navegação marítima e o sobrevôo (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014).

Apesar da validade estratégica da utilização de ilhas oceânicas, como tem sido desenvolvido ao longo desse trabalho, é no mar do Sul da China que esse fenômeno tem se manifestado de maneira *sui generis*, ou mesmo tortuosa. Para surpresa de boa parcela da comunidade internacional, sobretudo daqueles países atentos às questões navais e marítimas, e com provável violação de princípios do direito internacional (JOURNAL OF LAW AND INTERNATIONAL AFFAIRS AT PENN STATE LAW, 2018), nos últimos anos tem se demonstrando a veracidade do aforismo do homem de estado romano *Marcus Tullius Cicero*, de que "em meio às armas, as leis se calam" (THE DIPLOMAT, 2016), em relação à China e a criação de ilhas artificias, a fim de gerar mar territorial e zona econômica exclusiva, ou seja, de que o poder somente pode ser contido pelo poder.

Adágio romano oportuno, especialmente quando certas nações ou lideranças não acreditam no império da lei, mas apenas no da força, como tem sido, aparentemente, o exemplo da China do atual mandatário, Xi Jinping, que tem consolidado seu poder — os dois cargos mais poderosos de Xi, o de secretário geral do partido Comunista Chinês e a presidência da Comissão Militar Central do partido — não estão sujeitos a limites de mandato.

Retomando a questão das ilhas, e seu particularismo, as ilhas artificiais, apesar de a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar permitir ao Estado Costeiro, em "sua zona econômica exclusiva, o direito exclusivo de construir e de autorizar e regulamentar a construção, operação e utilização de ilhas artificiais" (artigo 60, inciso 1º, alínea a, grifo nosso)", essas mesmas ilhas, instalações e estruturas "não têm o estatuto jurídico de ilhas. Não têm mar territorial próprio e a sua presença não afeta a delimitação do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental" (inciso 8º, do mesmo artigo) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2014). Entretanto, como ressalta Kaplan no contexto de territorialização dos espaços oceânicos:

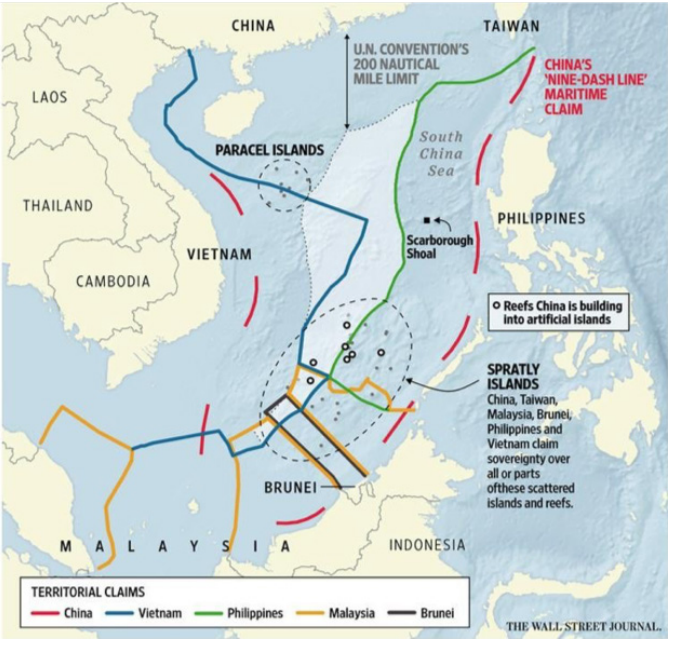
> no tocante ao mar, os chineses ainda têm uma mentalidade territorial, como uma insegura potência terrestre, que procura expandir-se em círculos concêntricos, de uma maneira sugerida por Spykman. As próprias expressões por eles utilizadas, "Primeira Cadeia de Ilhas" e "Segunda Cadeia de Ilhas", têm um caráter territorial; nesses casos, esses arquipélagos são vistos como extensões da massa de terra do país. A China absorveu a agressiva filosofia de Alfred Thayer Mahan sem ter ainda consolidado a força oceânica que lhe permitiria aplicar as teorias mahanianas. (KAPLAN, 2013, pp. 217-220).

A despeito do artigo supracitado da CNUDM, a postura adotada pela China é a geoestratégica, e não a legalista, nomeadamente naqueles espaços marítimos do Mar do Sul e do Leste da China onde há controvérsias, sobretudo ocasionadas pela decisão unilateral chinesa de considerar a Linhas das Nove Raias (*Nine Dash Line*) como sua ZEE, de acordo com

a Figura 27 abaixo, conflitando com as ZEE de Vietnã, Malásia, Brunei e Filipinas. Ademais, há também a disputa de soberania entre a China e o Japão, pelas Ilhas Senkaku/Diaoyu. Kaplan disserta sobre o panorama nos Mares Meridional e Oriental da China, ressaltando que:

> (...) é uma paisagem marítima um tanto ou quanto sombria para os estrategistas navais chineses — que, olhando, de seu litoral pacífico para essa Primeira Cadeia de Ilhas, se deparam com uma espécie de "Grande Muralha às avessas", nas palavras dos professores do Naval War College James Holmes e Toshi Yoshihara: uma bem ordenada linha de aliados americanos, na qual o equivalente a torres de vigia estendem-se do Japão à Austrália, todas com o potencial de bloquear o acesso da China ao alto-mar. Diante desse mapa, os estrategistas chineses ficam furiosos ao verem sua Marinha assim encurralada. (KAPLAN, 2013, pp. 217-220)

Figura 27 - Reivindicações da China no Mar do Sul da China




Fonte: (JOURNAL OF LAW AND INTERNATIONAL AFFAIRS AT PENN STATE LAW, 2018)

Portanto, a China está se utilizando do seguinte expediente, no espaço marítimo por ela reclamado, especialmente na Primeira Cadeia de Ilhas, o que, à luz da CNUDM, deslegitima suas pretensões:

> Para promover suas metas, a China está usando dragagem e métodos de aterramento marítimo a fim de começar a transformar em ilhas uma série de recifes e atóis em território disputado. Por exemplo, um deles, nas ilhas Spratly, recife de *Fiery Cross*, é hoje uma ilha dotada de porto e de uma pista que poderia receber aviões de caça, dando à China muito mais controle aéreo sobre a região do que ela tem no momento. Outro recife teve unidades de artilharia estacionadas nele (MARSHALL, 2018, pp.67-68)

Nas figuras abaixo, se constata a evolução cronológica, entre 2014 e 2016, do processo de aterramento do recife de *Fiery Cross* supramencionado, bem como uma imagem satelital detalhada de suas instalações militares existentes.

Figura 28 - O aterramento do recife de Fierry Cross.

Fonte: (REUTERS GRAPHIC, 2018)

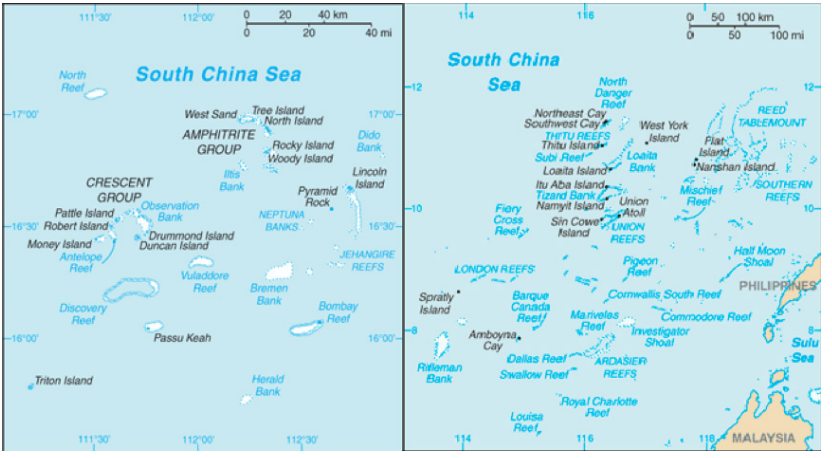
Figura 29 - Pista de Pouso, Hangares, Randome e Quartéis no recife FieryCross

Fonte: (REUTERS GRAPHIC, 2018)

Outro caso emblemático é o da Ilha de Woody, do Grupo das Amphitrite, que compõe o arquipélago Paracel (Figura 32), ocupado pela China desde 1974 (TILL, 2013, p. 332). Na Ilha de Woody a China construiu uma pista de pouso e um porto e, em 2012, Pequim criou formalmente nesta ilha, a cidade de Sansha. Esta cidade é o centro que administra todas as

reivindicações da China no Mar do Sul da China, como por exemplo, as Ilhas Spratly (Figura 31) e o já mencionado arquipélago Paracel.

Figuras 30 e 31 - Detalhes da Ilhas Paracel (esquerda) e Ilhas Spratly (direita)




Fonte: (CIA WORLD FACTBOOK, 2018 a)

Figura 32 - Woody Island

Fonte: (REUTERS GRAPHIC, 2018)

Entretanto, feitas as considerações legais, o imperativo geoestratégico determina que os chineses devem adotar essa postura ofensiva e asssertiva no Mar do Sul da China, pois se há uma posição auspiciosa, em linhas gerais, em suas fronteiras continentais terrestres, o mesmo não pode se dizer em relação às fronteiras marítimas, que se apresen-

tam desfavoravelmente aos interesses chineses, sendo potenciais pontos de conflagração. Caso os cenários de conflito se configurem, como por exemplo, a implosão da Coreia do Norte; uma guerra entre as Coreias; disputas entre Taiwan e Estados Unidos da América, ou até mesmo atos de terrorismo e pirataria que afetassem as linhas de comunicação marítimas chinesas que passam pelo estreito de Málaca. (KAPLAN, 2013, pp. 217-220) estes afetariam sobremaneira a Primeira Cadeia de Ilhas, de vital importância para os chineses, pois:

> a (primeira) cadeia fornece acesso às mais importantes vias de navegação do mundo no mar da China meridional. Em tempos de paz a rota está aberta em vários lugares, mas em tempos de guerra essas vias seriam facilmente bloqueadas, e com elas, a China. Todas as grandes nações passam o tempo de paz se preparando para o dia que a guerra for deflagrada (MARSHALL, 2018, p. 64).

Ampliando o horizonte e identificando o espírito belicoso não somente na região da Primeira e Segunda Cadeia de Ilhas, mas para toda a Ásia, é também evidente, para o analista geopolítico Robert Kaplan, que as nações desse espaço do mundo preparam-se para um conflito, quando assevera que:

> Há uma corrida armamentista em curso, e está acontecendo na Ásia (...). Embora nenhum Estado específico na Ásia tenha qualquer incentivo para ir à guerra, os riscos de incidentes no mar e erros fatais de cálculo com relação ao equilíbrio de poder – que todos estão constantemente empenhados em ajustar – apresentarão uma tendência a aumentar com o tempo e com a crescente complexidade dos impasses militares.
>
> As tensões no mar serão sustentadas por aquelas em terra, pois, como vimos, a China vem preenchendo vácuos que, com o tempo, a porão em um desconfortável contato com Rússia e Índia. Os espaços vazios no mapa estão ficando repletos com mais gente, rodovias e dutos energéticos estratégicos e embarcações nas águas, para não falar nos círculos concêntricos e sobrepostos de mísseis. A Ásia está se tornando uma geografia fechada, com uma iminente crise de "espaço" (KAPLAN, 2013, p. 228).

## 3.5. EUA

A metade do século XIX testemunhou a ascensão dos Estados Unidos da América como uma das nações postulante à liderança mundial. Dentre as diversas hipóteses possíveis, destaca-se que esse processo deveu-se à: (1) sua consolidação como comunidade política após o fim da Guerra Civil (1865), aliada (2) aos avanços econômico-tecnológicos da Segunda Revolução Industrial[37] ,que proveu os elementos necessários para a integração dos territórios tomados ao México no Oeste e Meio Oeste da América do Norte e (3) ainda na primeira metade daquele século, a neutralização de ameaças fronteiriças, através de guerras contra o Canadá Britânico (1812) e o México (1845-1848).

Culminar-se-á o processo, então, com a incorporação de seu entorno geográfico imediato no Mar do Caribe, através da Guerra Hispano-Americana (1898), esta baseada, sobretudo, nas concepções estratégicas do Almirante Alfred Thayer Mahan expostas em sua obra *The Influence of Sea power upon History* originalmente publicado em 1890 (2010).

Mahan argumenta que, se os EUA desejavam postular a hegemonia mundial, deveriam possuir um Poder Naval robusto, de forma a se garantir o comando do mar e a proteção do comércio marítimo e o livre trânsito em direção aos territórios em que se encontravam as colônias. O Conflito com a Espanha coroou o ápice do processo imperialista-colonial norte-americano, cujo marco fundador fora a proclamação da Doutrina de James Monroe (1823).

Data então, da época da Guerra Hispano-Americana, e, indubitavelmente, por inspiração mahaniana, posta a premissa de que o valor estratégico de um local será tão maior quanto for a sua proximidade a estratégicas linhas de comunicação marítimas (MAHAN, 2015), a consciência geoestratégica moderna norte-americana sobre a importância das ilhas oceânicas, dado que foram esses territórios os conquistados. Disserta Marshall:

> O poder da Espanha podia ter diminuído perto do fim do século XIX, mas ela continuava com uma possante força militar. Em 1898 os Estados Unidos declararam guerra à Espanha, desbarataram suas Forças Armadas e ganharam o controle sobre Cuba, levando também Porto Rico, Guam e as Filipinas de quebra. Todos viriam a ser úteis, mas Guam em particular é um trunfo estratégico vital, e Cuba, uma ameaça estratégica, caso seja controlada por uma grande potência. (...) Os americanos avançavam rapidamente. No mesmo ano em que conquistaram Cuba, o estreito da Flórida e em grande medida o Caribe, anexaram também a Ilha do Havaí, no Pacífico. Protegendo, assim, o acesso à sua própria costa oeste. Em 1903 assinaram um tratado que lhes arrendava direitos exclusivos ao Canal do Panamá. (MARSHALL, 2018, p. 84)

[37] Era centrada na emergência de novas energias, nomeadamente a elétrica e a derivada do petróleo, as quais serão empregadas, sobremaneira, nos meios de transporte e de combate, trens e embarcações a vapor, bem como em novas tecnologias bélicas e nas comunicações telegráficas.

No sudeste da Ilha de Cuba, de alto valor estratégico, pois "(...) dá acesso e controle potencial sobre o estreito da Flórida e o canal de Yucatán, no golfo do México. Essa é a rota de entrada e saída para o porto de Nova Orleans" (MARSHALL, 2018, p. 83) e a apenas 600 quilômetros de Miami, está a Base Naval de Guantanamo. Sua origem remonta ao arrendamento, por parte de Cuba, aos EUA, de cerca de 50 quilômetros quadrados para instalação de uma estação de reabastecimento de carvão para seus navios, após a independência de Cuba, em 1903. O tratado de cessão foi renegociado em 1934, e a base mantida. A Base Naval tem se mostrado essencial quanto ao apoio logístico e às operações norte-americanas no Mar do Caribe, especialmente no combate ao tráfico de drogas.

No Arquipélago do Havaí, a oeste da cidade de Honolulu, na ilha de Oahu, localiza-se a Estação Naval de Pearl Harbor — seu ataque pelo Império Japonês em 7 de dezembro de 1941, o "dia da infâmia", jogou os EUA na Segunda Guerra Mundial contra o Japão. A estação naval está entre as maiores bases navais norte-americanas, e é sede da Esquadra do Pacífico dos EUA (*United States Pacific Fleet*, USPACFLT) (COMMANDER US PACIFIC FLEET, 2018).

Na mesma ilha também se localiza a Base da Força Aérea de Hickam, sede das Forças Aéreas do Pacífico (*Pacific Air Forces*, PACAF). Juntas, a Base Naval de Pearl Harbor e a Base de Hickam formam a Base Conjunta de Pearl Harbor-Hickam (*Joint Base Pearl Harbor-Hickam*). Ainda no arquipélago, mas na ilha de Kauai, está a Base de *Barking Sands*, o maior campo de testes de mísseis do mundo, onde são testados, por exemplo, o sistema de defesa *Aegis* de mísseis balísticos.

Passado mais de um século deste conflito, Guam ainda permanece um ativo estratégico vital para os Estados Unidos, pois no território se localiza:

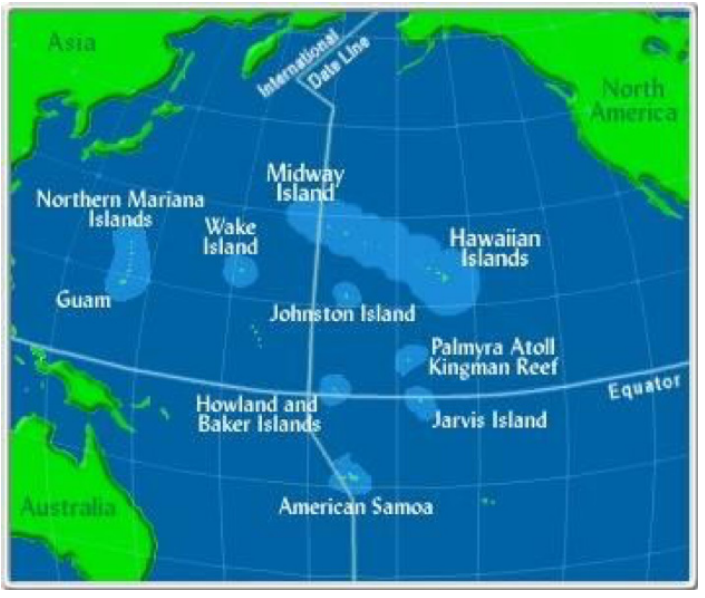
> A Andersen Air Force Base, em Guam, é a mais proeminente plataforma no mundo para projeção do poder americano de intimidação. Com 100 mil bombas e mísseis e 66 milhões de galões de combustível para caças disponíveis de imediato, é a maior base estratégica de prontidão da Força Aérea americana. Suas pistas de decolagem ostentam longas fileiras de C-17 Boeing Globemasters III (aviões de transporte tático) e F/A-18 Hornets (caças) e similares. Guam abriga ainda uma esquadra americana de submarinos e uma base naval em expansão; do mesmo modo que as vizinhas Ilhas Marianas do Norte, pertence aos Estados Unidos e é quase equidistante entre o Japão e o Estreito de Málaca. (KAPLAN, 2013, pp.229-230)

Entretanto, além de Guam, há ainda outros territórios insulares norte-americanos no planeta. Atualmente, os Estados Unidos possuem dezesseis ao todo. Cinco deles são permanentemente habitados, quais sejam: Porto Rico e Ilhas Virgens Americanas —localizados no Mar do Caribe — e as Ilhas Marianas do Norte e Samoa Americana, além da própria ilha de

Guam, localizados no Oceano Pacífico. Essas cinco ilhas são constitucionalmente classificados como territórios não incorporados[38].

Ademais há outros nove territórios restantes, composto por pequenas ilhas, atóis ou recifes, espalhados pelo Caribe e pelo Oceano Pacífico. São eles: O atol de Palmyra, a Ilha Baker, Ilha Howland, Ilha Jarvis, Ilha Johnston, Recife Kingman, Ilha de Midway, Ilha Navassa (reivindicada pelo Haiti) e a Ilha de Wake. Nas figuras 33 e 34 abaixo, estão os territórios supramencionados no Pacífico e no Caribe, respectivamente.

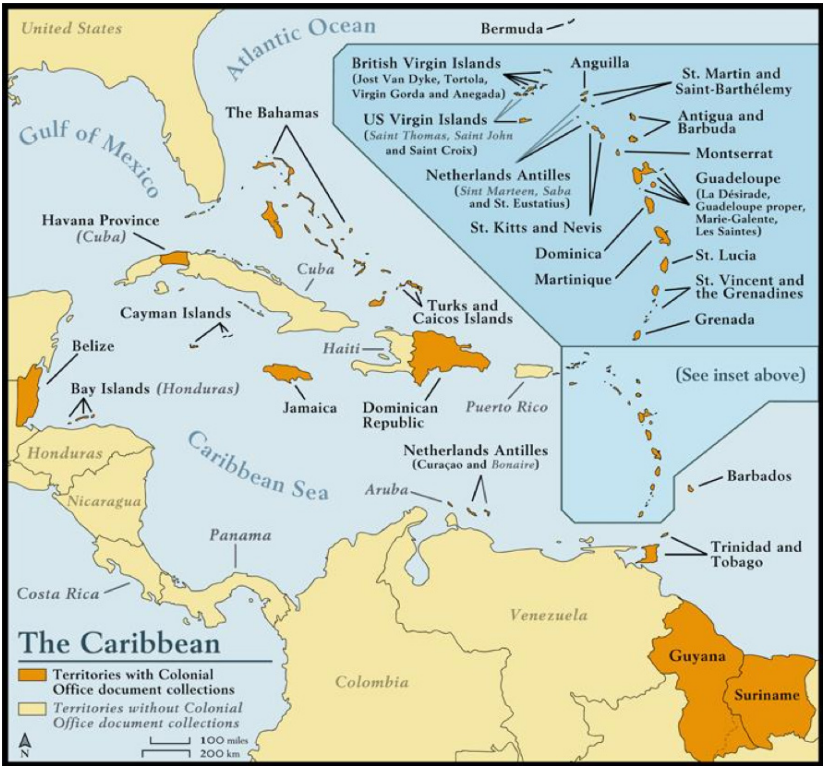
Figura 33 - Territórios dos Estados Unidos no Pacífico




Fonte: (UNITED STATES NUCLEAR REGULATORY COMMISSION, 2018)

[38] São territórios autogovernados e organizados, com governadores eleitos localmente e legislaturas locais próprias. Ademais, cada um deles também elege um membro não-votante (ou comissário residente) para a Câmara dos Representantes dos EUA.

Figura 34 - Territórios dos Estados Unidos no Caribe – Porto Rico (Puerto Rico) e Ilhas Virgens Americanas (US Virgins Islands)




Fonte: (THE NATIONAL ARCHIVES, 2018)

Como ressalta Kaplan (2013, p. 229) “a posição dos Estados Unidos na Oceania é fruto dos despojos da Guerra-Hispano americana de 1898 e do sangue derramado pelos fuzileiros navais do país na Segunda Guerra Mundial, quando essas ilhas foram tiradas do poder dos japoneses”. Em que pese ser somente nos últimos anos do século XIX e iniciais do século XX, que os Estados Unidos passam a dispor de territórios na região asiática, na Ilha de Guam (1898) e nas Filipinas (1902), é mais antigo o interesse dos EUA na Ásia.

Já em meados do século XIX, embarcações baleeiras norte-americanas circundavam o arquipélago japonês em busca de provisões e, fora pelo mar também, ainda que em termos menos pacíficos, que se iniciou uma aproximação político comercial de fato com o Japão, pela “Esquadra Negra”, sob o comando do Comodoro Matthew Perry, que em 1853, fundeou na baía da capital japonesa, forçando o Xogunato Tokugawa a celebrar o Tratado de Kanagawa (1854) resultando na abertura dos portos

e das linhas de comércio marítimas japoneses a uma nação estrangeira após séculos de isolamento (KIM, 2008, p. 41).

Retomando a análise dos territórios norte-americanos no Pacífico, os Estados Unidos também possuem associações livres, inclusive com acordos de defesa, com os países soberanos Ilhas Salomão, Ilhas Marshall, Ilhas Carolinas e Palau[39] (KAPLAN, 2013, p. 229).

A administração desses territórios, a exceção de Porto Rico, se dá por meio do Escritório de Assuntos Insulares[40] (*Office of Insular Affairs*), do Departamento do Interior (OFFICE OF INSULAR AFFAIRS, 2018). O Subsecretário de Áreas Insulares exerce as responsabilidades administrativas do Secretário do Interior, no que concerne à coordenação da política federal norte-americana. Os acordos de associação livres também são administrados por esse Escritório.

Marshall (2018, p. 87) recorre à história para ressaltar a importância que as bases ainda possuem para os americanos atualmente, lembrando que há dois mapas dos Estados Unidos; "o comum, que se estende diagonalmente de Seattle, na Costa do Pacífico, ao enclave no mar de Sargaço, e outro que demonstra as pegadas de seu poder geopolítico. Este último mapa mostrava bases, portos e pistas — coisas reais que você pode indicar numa carta geográfica" e que:

> Como a maior potência econômica e militar do mundo no pós-guerra (Segunda Guerra Mundial), os Estados Unidos precisavam agora controlar as rotas marítimas mundiais para manter a paz e levar seus produtos ao mercado. (...) Um século antes, os britânicos tinham apreendido que precisavam de bases avançadas e estações de abastecimento a partir das quais projetar e proteger seu poder naval. Agora, com os britânicos em declínio, os americanos olhavam lascivamente para os trunfos da Grã-Bretanha e diziam: "Belas bases — elas serão nossas".
>
> O preço foi justo. No outono de 1940 os britânicos precisavam desesperadamente de mais navios de guerra. Os americanos tinham cinquenta sobressalentes, e assim, no que se chamou "Acordo dos Contratorpedeiros em Trocas de Bases" os britânicos permutaram sua capacidade de ser uma potência global por ajuda para continuar na guerra. Quase todas as bases navais britânicas no hemisfério ocidental foram entregues (...). O negócio era, e ainda é, para todos os países, o concreto. Concreto na construção de portos, pistas hangares, depósitos de combustível, docas secas e áreas para treinamento de forças especiais. No Oriente, depois da derrota do Japão, os Estados Unidos aproveitaram a oportunidade para construir essas coisas por todo o Pacífico. Eles já tinham Guam, na metade do caminho; agora possuíam bases até na ilha japonesa de Okinawa, no Mar da China Oriental. (MARSHALL, 2018, p. 86)

[39] A independência desses países foi acompanhada da promessa de manutenção de militares americanos por cinquenta anos. No caso de Palau, esta data se estende até 2036.

[40] Office of Insular Affairs. Disponível em: https://www.doi.gov/oia. Acesso em 28/08/2018.

À semelhança do século XIX, os interesses geopolíticos norte-americanos na Região da Ásia-Pacífico no século XXI ainda movem-se impulsionados pelas motivações que os levaram à Ásia no século XIX: A manutenção das linhas de comércio marítimas e de alianças diplomáticas favoráveis com os países da região, sendo esses objetivos alcançados pela sua atuação através de uma estratégia de *offshore balancer*[41]. (MEARSHEIMER; WALT, 2016) de forma a contrabalancear e conter o surgimento de qualquer poder regional contrário a seus interesses.

## 4. CONCLUSÃO

Vidigal (2018, p. 93) em seu artigo "uma nova concepção estratégica para o Brasil – um debate necessário", que integra a coletânea Armando Amorim Ferreira Vidigal, da Revista Marítima Brasileira, lançada recentemente pela Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha assevera que:

> Mudar os conceitos fundamentais em que se baseiam nossas ideias, em qualquer área do conhecimento, é tarefa muito difícil, pois o apego às velhas fórmulas e o receio de desbravar caminhos ainda desconhecidos fazem parte da essência da natureza humana. No campo da estratégia, os exemplos dessa fixação a conceitos do passado, e do alto preço que se teve de pagar por ela, são muito frequentes, embora sobrem exemplos do sucesso da inovação criadora.

Por sua vez, Costa (1992, p. 201) afirma que Golbery do Couto e Silva (1911-1987) "concebia uma geopolítica que deve, antes de tudo, contribuir para moldar uma "consciência nacional" em torno do que chama de "objetivos permanentes", ou seja, uma estratégia nacional de longo prazo, para além, portanto, das conjunturas políticas".

Estas foram os dois limites que balizaram este trabalho. O primeiro deles, que o Brasil execute uma estratégia nacional permanente e, por conseguinte, de longo prazo, especificamente para a utilização militar de suas ilhas oceânicas. O segundo limite, que para tanto, esta execução requer não que certos paradigmas estratégicos antigos sejam abandonados, mas que sejam reincorporados e revisitados por meio de uma nova,

[41] *Offshore balancer* (Balanceador de além-mar) – Segundo Mearsheimer, papel desempenhado por um país quando intervém de forma mais incisiva no equilíbrio de poder em outra região do mundo, ou uma região da qual está separada por uma grande extensão de água, para evitar a consolidação de uma potência hegemônica regional rival. —Em essência, potências hegemônicas regionais agem como offshore balancers em outras áreas do mundo, embora prefiram ser um balancer de última instância.‖ —In essence, regional hegemons act as offshore balancers in other areas of the world, although thery prefer to be the balancer of last resort.‖ (tradução livre) (MEARSHEIMER, 2001, p. 141).

oxigenada e instigante perspectiva, em face da conjuntura que se descortina sobre nossos olhos.

Logo, este estudo se tornou imperioso devido à falta observada, ao longo da pesquisa, de um aprofundamento acadêmico nacional, "fora dos muros" das escolas de altos estudos militares do Brasil, e mesmo dentro delas, sobre o valor estratégico militar das ilhas oceânicas, em especial das brasileiras, e sua contribuição imprescindível para uma estratégia nacional de defesa marítima a partir desses territórios insulares.

Ademais, este trabalho se coaduna com um dos objetivos nacionais de defesa estabelecidos pela Estratégia Nacional de Defesa do Brasil: a conscientização da sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País, sendo as pesquisas acadêmicas um importante elemento catalisador e divulgador para o atingimento da consciência de defesa nacional de uma comunidade política.

Portanto, este foi o principal objetivo deste trabalho: ressaltar a importância geoestratégica da utilização militar, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras para a proteção das linhas de comunicação marítimas e a defesa da zona econômica exclusiva brasileiras, sob a ótica e contribuição de diversos pensadores e teóricos geopolíticos e geoestrategistas de destaque, estrangeiros e brasileiros. Pretendeu-se, igualmente, nesta dissertação, iluminar essa valiosa estratégia de que o Brasil pode se valer, para a consecução de seus objetivos nacionais de defesa no Atlântico Sul.

O problema de pesquisa se enunciou da seguinte maneira: Seria a utilização militar, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras importante geoestrategicamente para a defesa da Zona Econômica Exclusiva do Brasil?

Para investigar e responder tal proposição, o trabalho foi elaborado da seguinte forma.

Inicialmente, após a delimitação geográfica, se expôs a proeminência geoestratégica do Atlântico Sul e sua relação com o Brasil, adicionadas da reflexão geoestratégica brasileira contemporânea sobre esse oceano. Assim, estariam postas as bases de pensamento para compreender o Atlântico Sul pela perspectiva do planejamento estratégico de defesa nacional, a Estratégia Nacional de Defesa, datada de 2012, e sua revisão submetida ao Congresso Nacional em 2016.

Ainda mais, foram elencadas as principais ameaças à segurança marítima à ZEE brasileira, que emergem tendo por base os discursos oficiais de autoridades governamentais relacionadas à área de defesa dos últimos quinze anos bem como a literatura especializada, quais sejam a pirataria marítima e o roubo armado, a pesca ilegal, o tráfico de armas e drogas, o terrorismo e a poluição marinha.

Desta maneira, as ameaças marítimas supracitadas, associadas com as vulnerabilidades geoestratégicas, em especial, a ausência de um sistema defensivo para a proteção dos recursos marinhos da ZEE brasileira e das linhas de comunicação marítimas, ensejariam a relevância da utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras.

Assim, a utilização militar dessas parcelas avançadas e estratégicas de território brasileiro, poderia contribuir com a questão da defesa e segurança marítima do Atlântico Sul adjacente ao Brasil, proporcionando ao Estado brasileiro pontos de vanguarda para a defesa de seu território continental, dos limites exteriores da chamada Amazônia Azul e das águas jurisdicionais brasileiras, atendendo também aos nove interesses brasileiros apresentados ao fim do capítulo primeiro.

Logo após, dissertou-se sobre os alicerces institucionais multilaterais — CPLP e ZOPACAS — em virtude dos vínculos histórico-culturais que aproximam o Brasil e a África lusófona e da identidade sul atlântica comunal alicerçada na cooperação e confiança mútuas, respectivamente, necessários para que os países lindeiros sul-atlânticos não desenvolvam a percepção de que uma provável geoestratégia de utilização militar das ilhas oceânicas, caso concretizada, é uma política de expansionismo militar brasileira no Atlântico Sul, mas sim uma iniciativa estratégica que pretende contribuir com o combate as ameaças à segurança marítima, dissuadindo, e se opondo, igualmente, a presença de atores extra regionais no Atlântico Sul.

As principais ameaças geoestratégicas estatais territoriais permanentes do entorno geográfico brasileiro — Reino Unido e França — bem como suas capacidades militares na região do Atlântico Sul são analisadas, conjuntamente com a concepção estratégica do Almirante-de-Esquadra Maximiano Eduardo da Silva Fonseca, ex-ministro da Marinha do Brasil, sobre a importância da utilização militar das ilhas oceânicas brasileiras.

Por fim, no terceiro capítulo foram expostas as geoestratégias de utilização militar de ilhas oceânicas dos Estados Unidos da América, Reino Unido, França, China e Índia e suas respectivas instalações militares e facilidades insulares desses Estados, tendo por cenário os panoramas geoestratégicos em suas regiões de interesse.

Como evidenciado, o Reino Unido, a França e os EUA procuram manter suas posições estratégicas em ilhas, como símbolos e instrumentos de poder e interesses nacionais. Ao passo que a China e Índia procuram expandir, atualmente, suas vontades soberanas a partir das ilhas, incrementando suas projeções estratégicas, em suas regiões marítimas primárias: os Mares do Sul e Leste da China e o Oceano Índico, respectivamente.

Destarte, o presente trabalho acredita que o Brasil, no que se refere ao tema das ilhas oceânicas, poderia se enquadrar no paradigma sino-indiano de utilização militar insular, a fim de alcançar uma defesa proativa de seu entorno geoestratégico no Atlântico Sul — contrapondo-se às ameaças a segurança marítima cada vez mais presentes, ao passo que as ameaças estatais estão latentes — em um contexto futuro de ampliação das fronteiras marítimas e territorialização dos espaços no oceano, do consequente acréscimo de poder relativo alcançado pelos países pela incorporação da Zona Econômica Exclusiva e de seus recursos naturais,

e dos prováveis conflitos e confrontos decorrentes de um sistema internacional anárquico.

Estes conflitos, se porventura ocorrerem, como apresentado, serão causados pela concorrência à exploração dos recursos energéticos, minerais e alimentares nos oceanos, pela preservação da soberania dos Estados nesses espaços, e secundariamente, mas não somenos importante, da busca pelo permanente controle e proteção das linhas de comunicação de comércio marítimas cruciais a cada Estado.

Mediante o exposto, a presente dissertação espera ter demonstrado, e se propôs a ressaltar, que a utilização militar de ilhas oceânicas pelo Brasil pode ser uma estratégia de defesa ativa, vide os exemplos dos países apresentados, e que está incorporada explicita e literalmente, nos documentos estratégicos de defesa do Brasil. Contudo, apesar da relevância da temática, essa geoestratégia tem sido propugnada e defendida ainda por poucos acadêmicos e estrategistas, ao longo de nossa moderna trajetória geoestratégica.

Desta feita, acredita-se que a hipótese proposta no trabalho, de que a utilização militar, ao menos parcialmente, pelo Brasil, das ilhas oceânicas brasileiras contribuiria para um melhor controle das áreas marítimas estratégicas e, portanto, para a defesa da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) do Brasil se verificou. Ademais, este trabalho augura que, de alguma forma, possa ter contribuído com a direção estratégica brasileira e sua projeção de poder no Atlântico Sul.

A ordem internacional, como tem sido ao longo da história das civilizações desafia, cotidianamente, as lideranças político-estratégicas do Estado, a pensarem holisticamente nas grandes questões estratégicas de defesa e segurança internacionais as quais, no limite máximo de tensão, definirão a própria existência e sobrevivência estatal no concerto das nações.

Assim, os eventos geoestratégicos e geopolíticos poderão ser moldados pelas lideranças que assumem que o risco é inerente à arte da estratégia e do mando, e que a iniciativa das ações cria a sua própria realidade fática. A iniciativa das ações, por conseguinte, seria a chave do portal transcendental que conduzirá a uma realidade algo nova e a um outrora ignorado local de cognição estratégica e liberdade de ação, onde somente subsistirão aqueles que se lançaram *ex ante*, de forma reflexiva, meditada e com temperança, e não aqueles que aguardaram, passiva e frivolamente, a concretização e a imposição dos fatos, quando por vezes, esses são irreversíveis em seu curso e representam o destino fatal do ocaso das nações.

## REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. O Brasil e a cooperação em defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. Revista Brasileira de Política Internacional vol.57 n.1. Brasília, 2014, p. 5-21.

. O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014a. 284 p.

ABREU, Guilherme Mattos de. A Amazônia Azul: O Mar que nos Pertence. Cadernos de Estudos Estratégicos, n. 6, p. 17-66, 2007.

AGUILAR, Sérgio L. Atlântico Sul: as relações do Brasil com os países africanos no campo da segurança e defesa. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais. Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 49-71, 2013.

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. A importância do choke point de Natal no controle aéreo e naval do Atlântico Sul. Revista da Escola de Guerra Naval, [S.l.], v.23, n.2, p.511-534, set. 2017. ISSN e-2359-3075. Disponível em: https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/566>.
Acesso em: 09 Out. 2018. doi:http://dx.doi.org/10.22491/1809-3191.v23n2.p511-534

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de. A periculosidade da área de operações da divisão naval brasileira na costa ocidental africana durante a grande guerra em 1918. Revista da Escola de Guerra Naval, [S.l.], v. 22, n. 1, p. 91-114, ago. 2016. ISSN e- 2359-3075. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/214>. Acesso em: 09 Out. 2018. doi:http://dx.doi.org/10.21544/1809-3191/regn.v22n1p91-114

.Os Gigantes da Estratégia Naval: Alfred Thayer Mahan e Herbert William Richmond. Curitiba: Editora Prismas, 2015.

ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de; CABRAL, Ricardo Pereira. Classificação de Marinhas: uma proposta de metodologia comparativa. AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations, v. 7, n. 14. Jul./Dez. 2018.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea.
Revista Brasileira de Política Internacional. vol. 52, n.2, Brasília, 2009, p.173-191.

. Rio-Branco, grande estratégia e o poder naval. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

ALVES, Ruy José Válka. Ilha da Trindade & Arquipélago Martin Vaz : Um Ensaio Geobotânico. Rio de Janeiro : Serviço de Documentação da Marinha, 1998.

ALVAREZ, Cristina Engel. Metodologia para construção em áreas de difícil acesso e de interesse ambiental: aplicabilidade na Antártica e nas ilhas oceânicas brasileiras. Unpublished thesis, PhD, FAUUSP, 2003. Disponível em:< ftp://ip20017719.eng.ufjf.br/Public/AnaisEventosCientificos/ENTAC_2004/trabalhos/P AP0831d.pdf> Acesso em 30/06/2017

AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. Contexto Internacional, vol. 33, n. 2, julho/dezembro 2011b.

. Conversas com Jovens Diplomatas. São Paulo: Benvirá, 2011a.

. A política de defesa de um país pacífico. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 18, n. 1, p. 9-17, 2015.

. A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014) / Celso Amorim ; Antonio Jorge Ramalho da Rocha
... [et al] (editores). - Brasília : FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016.

AMORIM, Wellington Dantas de. O Dragão, a Raposa e o Tetraedro de poder: China Japão e o equilíbrio de autonomias. Tese (doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2014.

AMORIM, Wellington Dantas de; CHIOZZO, Vitor Deccache. Comunidade de segurança do Atlântico Sul: um subcomplexo regional de segurança?.Revista da Escola de Guerra Naval, [S.l.], v. 23, n. 1, p. 99-130, set. 2017. ISSN e-2359-3075. Disponível em: https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/555 Acesso em: 09 Out. 2018. doi:http://dx.doi.org/10.22491/1809-3191.v23n1.p99-130.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. Anuário do Transporte Aéreo 2016, volume único, 1ª edição, 2017

ANTOINETTE, J.E. ; GUERRIAU, J. ; TUHEIAVA, R.. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outremer sur les zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines. Le moment de vérité. n°430, Sénat, 9 avril 2014 pp.35

ARANTES, Leonardo. Visão de Mundo, Imagem de Mundo e Concepção de Mundo em Gerhard Mercator. Revista Continentes (UFRRJ), ano 3, n.4, 2014, p. 22-47.

ARRIGHI, Giovanni. O longo século XX. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. A importância geopolítica da América do Sul na estratégia dos Estados Unidos. Revista da Escola Superior de Guerra, v. 24, n. 50, p. 7-35, 2008.

BARBOSA, Afonso. Visão Militar sobre a Inserção Internacional de Segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO, Clovis; PROENÇA JÚNIOR, Domício (Org.). Brasil e o Mundo. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 2002.

BARBOSA, Luísa Calvete Portela. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS): criação, projeção e dimensão político-estratégica. 2015.

BARROS, José D.'Assunção. Sobre o uso de conceitos nas ciências humanas e sociais – uma contribuição ao ensino de metodologia. Revista INICIAÇÃO-Revista Eletrônica de Iniciação Científica, Tecnológica e Artística, v. 1, n. 2, 2011.

BATEMAN, Walter Samuel Grono; HO, Joshua; CHAN, Jane. Good order at sea in Southeast Asia. S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, 2009.

BARRIENTOS-PARRA, Jorge; DA SILVA, Ana Carolina Carlucci. Os impactos dos avanços tecnológicos, a poluição marinha por petróleo e as repercussões no Direito do Mar. Revista de Informação Legislativa, v. 54, n. 213, p. 135-157, 2017.

BEEVOR, Antony. A Segunda Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Record, 2015.

BEIRÃO, André Panno. Segurança no mar: que segurança?. In: Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, p. 127-66, 2014.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2014.

BERGERON, Louis. The forgotten chokepoint : The Mozambique Channel's rich past and bright but insecure future. p. 4–10, 2014. . Disponível em: https://goo.gl/images/z16GAf. Acesso em 19/02/2018

BERNARDINO, Luís Manuel Brás. A segurança marítima no seio da CPLP: contributos para uma estratégia nos mares da lusofonia. Nação e Defesa, 2011.

BERNARDINO, Luís Manuel Brás; AZEVEDO, Francisco Duarte. A nova identidade da CPLP no domínio da defesa: impactos para a centralidade geoestratégica de Portugal. Lusíada. Política internacional e segurança. - ISSN 1647-1342. - S. 1, n. 12 (2015). - p. 101-125 2015.

BOOTH, Ken. Navies and Foreign Policy. Routledge.1977

BRASIL. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília.2012. Disponível em:< http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END- PND_Optimized.pdf>

. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa (minuta). Versão sob apreciação do Congresso Nacional em cumprimento ao previsto na Lei

Complementar (LC) nº 97/1999, alterada pela LC nº 136/2010, correspondentes ao período 2017/2020, 2016.

. Decreto nº 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6o , ao artigo 8o e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 27 jun. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007- 2010/2007/Decreto/D6136.htm
. Acesso em: 10/10/2018.

. Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm. Acesso em 10/10/2018.

. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, Jamaica, em 10 de dezembro de 1982. Brasília: Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 23 jun. 1995. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html
. Acesso em: 10/10/2018.

. Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002. Dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às infrações às regras de prevenção, controle e fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional, prevista na Lei no 9.966, de 28 de abril de 2000, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4136.htm. Acesso em 10/10/2018.

. Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 10/10/2018.

. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. Normas da Autoridade Marítima para operação de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras – NORMAM 04/DPC, 2013. Disponível em: https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam04_0.pdf. Acesso em 10/10/2018.

. Decreto nº 6.136, de 26 de junho de 2007. Promulga a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima e o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas Localizadas na Plataforma Continental, ambos de 10 de março de 1988, com reservas ao item 2 do artigo 6º , ao artigo 8º e ao item 1 do artigo 16 da Convenção, bem como ao item 2 do artigo 3o do Protocolo. Disponível em: https://www.ccaimo.mar.mil.br/sites/default/files/convsua_1988.pdf Acesso em 15/02/2018

. Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – Segurança Operacional em Aeródromos: Operação, Manutenção e Resposta à Emergência, 2011. Disponível em: http://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias/2012/04/7-rbac-156-anexo-i-o-resoluthoo.pdf. Acesso em 20/09/2018.

. Decreto nº9.312, de 19 de março de 2018. Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9312-19-marco-2018-786326-publicacaooriginal-155049-pe.html. Acesso em 10/10/2018.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós- Graduação em Economia Política Internacional, 2013.

BUEGER, Christian. Effective maritime domain awareness in the Western Indian Ocean. Policy Brief, Institute for Security Studies, 2017.

. What is maritime security?. Marine Policy, v. 53, p. 159-164, 2015.

BULL, Hedley. Sea Power and Political Influence. Adelphi Paper, 122 (1976)

BUZAN, Barry, Wæver, Ole. Regions and Powers: The Structure of International Security. Cambridge University Press, 2003.

CABLE, James. The Political Influence of Naval Forces in History. Basingstoke. 1998

CAJARABILLE, Victor Lopo. A segurança no mar português. Nação e Defesa, 2009.

CANINAS, Osvaldo Peçanha. Pirataria marítima moderna: história, situação atual e desafios. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, n. 14, p. 106, 2009.

CARVALHO, Josiane Rocha; NUNES, Raul Cavedon. A ZOPACAS no contexto da geopolítica do Atlântico Sul: história e desafios atuais. Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional, v. 7, n. 13, 2014.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. A outra Amazônia. Cadernos de Estudos Estratégicos. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil) - N. 06 (Mar 2007) - Rio de Janeiro: CEE - ESG, 2007.

CARVALHO, Virgílio de. O poder marítimo. Nação e Defesa, 1982.

CASTRO, Therezinha de. Atlântico Sul: Geopolítica e Geoestratégia. (LS 813-96). Divisão de Assuntos Internacionais. Departamento de Estudos, Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, 1996.

CASTRO, Therezinha de. Geopolítica: princípios, meios e fins. Rio de Janeiro:Bibliex, 1999.

CEMBRA. O Brasil e o mar no século XXI: Relatório aos tomadores de decisão do País / Cembra, coord. Luiz Philippe da Costa Fernandes, prep. Lucimar Luciano de Oliveira. – 2. ed., rev.e ampl. Niterói, RJ : BHMN, 2012.

CHAFER, Tony. Chirac and ‗la Francafrique': No longer a family affair. Modern & Contemporary France, v. 13, n. 1, p. 7-23, 2005.

COOK, Don. Charles de Gaulle. Planeta do Brasil, 2008.

COMUNIDADE DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA (CPLP). Estatutos. CPLP, 2007

. Estratégia da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa para os Oceanos. CPLP, 2009.

CORBETT, Julian S. Some Principles of Maritime Strategy. London: Longmans; Green and Co, 1911.

CORREIA, Pedro de Pezarat. Geopolítica e geoestratégia. Nação e Defesa, 2012.

COSTA, Carlos Nelson Lopes da. O Poder Naval, missões e meios. Lisboa: Cadernos Navais, Edições Culturais da Marinha, out/dez 2003.

COSTA, Wanderley Messias da. Geografia política e geopolítica. São Paulo: Edusp, 1992.

DE CASTRO, Therezinha. América do Sul: Vocação Geopolítica. Escola Superior de Guerra, v. 27, n. 54, p. 16-32, 2012.

COUTAU-BÉGARIE, Hervé. Seapower in the Mediterranean from the seventeenth to the nineteenth Century. John HATTENDORF: Naval policy and strategy in the Mediterranean: past, present and future, London, Frank Cass Publishers, p. 30-47, 2000.

. Tratado de Estratégia. Tradução de Brigitte Bentolila de Assis Manso. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, v. 1, 2006.

COUTINHO, Isadora Caminha. A revalorização do Atlântico Sul na política externa e de defesa do Brasil. IX ENABED - Forças Armadas e Sociedade Civil: Atores e Agendas da Defesa Nacional no Século XXI, Florianópolis, Brasil, 06 a 08 de julho de 2016.

DA CUNHA, Ciro Leal M. Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro. FUNAG, 2009.

DE OLIVEIRA, Lucas Kerr; CEPIK, Marco; BRITES, Pedro Vinicius P. O pré-sal e segurança do Atlântico Sul: a defesa em camadas e o papel da integração sul-americana. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 20, n. 1, p. 139-164, 2016.

DE SOUSA, Gustavo Baracho. O Poder Naval Brasileiro: Tributo à Política de Defesa do Brasil. Revista de Geopolítica, v. 6, n. 2, p. 18-36, 2016.

DIAS, Alexandra Magnólia; BRANCO, Carlos Martins. O Mar no Espaço da CPLP. Nação e Defesa, 2011.

DODDS, Klaus. Consolidate! Britain, the falkland islands and wider the south atlantic/antarctic. Global Discourse, v. 3, n. 1, p. 166–172, 2013. DOI:https://doi.org/10.1080/23269995.2013.804767

DUARTE, Paulo de Queiroz. Conflito das Malvinas. 2 v. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1986.

ELLEMAN, Bruce A.; PAINE, Sarah CM (Ed.). Naval Blockades and Seapower: Strategies and Counter-strategies, 1805-2005. Taylor & Francis, 2006.
FAIRBANK, John King; GOLDMAN, Merle. China: uma nova história. L & PM, 2006.

FARIA, Emilson Paiva de. O poder naval brasileiro e os interesses do país no Atlântico Sul. In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. 217 p.

FERNANDES, Jorge Henrique Cabral. A soberania cibernética na Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS). In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta (Org.). Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, Brasília : IPEA : NEP, 2015.645 p.

FERNANDES, José Pedro Teixeira. A Geopolítica clássica revisitada. Nação e Defesa, 2003.

FONSECA, Carmen. O Brasil e a segurança no Atlântico Sul. Nação e Defesa, 2011.
FONSECA, Maximiano. Cinco anos na pasta da Marinha. Brasília, DF, 1985.
. De Taboas à Brasília. Rio de Janeiro: Ed. Ao Livro Técnico, 1999.

FRANÇA, Júnia Lessa et al. Manual para normalização de publicações técnico-científicas. In: Manual para normalização de publicações técnico-científicas. 2003.
FRANCO, João. O Brasil e a segurança no Atlântico Sul. Revista de Geopolítica, v. 4, n. 1, p. 1-13, 2016.

GAMBA-STONEHOUSE, Virginia. Strategy in the Southern Oceans: A South American View. London: Pinter Publishers Ltd, 1989.

GINGA, Damião Fernandes Capitão et al. Angola e a complementaridade do mar: o mar enquanto fator geoestratégico de segurança, defesa e de afirmação. 2014. Tese (Doutorado) Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Faculdade de Ciência Política, Lusofonia e Relações Internacionais. Lisboa, 2014.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, João Mira. O mar no pensamento estratégico nacional. Nação e Defesa, 2009.

GOMES GUIMARÃES, BRUNO. A estratégia geopolítica brasileira para o Atlântico Sul. World Tensions/Tensões Mundiais, v. 12, n. 22, 2016.

GORDON, Philip H. The French White Paper on Defence and National Security. Foreign Affairs, v. 88, n. 1, p. 193, 2009.

GORSHKOV, Sergei Georgi .The Sea Power of the State. Pergamon Press; 1st edition, 1979.

GRAY, Colin S. War, peace and international relations: an introduction to strategic history. Routledge, 2007.

. Nicholas John Spykman, the balance of power, and international order. Journal of Strategic Studies, v. 38, n. 6, p. 873-897, 2015.

HALBERSTAM, Malvina. Terrorism on the high seas: the Achille Lauro, piracy and the IMO convention on maritime safety. American Journal of International Law, v. 82, n. 2, p. 269-310, 1988.

HARKAVY, Robert E. Great power competition for overseas bases: The geopolitics of access diplomacy. Pergamon Press Inc., 1982.

HART, B.H. Liddell. Strategy: The Indirect Approach. London: Faber and Faber, 1967.

HARTMAN, Geoffrey H.; NAKANO, Jane. The Impact of Regional Maritime Disputes on Energy Security in Asia. Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2017.

HURRELL, Andrew et al. On global order: power, values, and the constitution of international society. Oxford University Press, 2007.
HOBSBAWM, Eric. A Era dos Impérios. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2011
HOLMES, James R.. Defending the First Island Chain. Proceedings, U.S. Naval Institute, Annapolis, Maryland, 2014.

ICC INTERNATIONAL MARITIME BUREAU. Piracy and Armed Robbery Against Ships Report – January to December 2017. London, January 2018. Disponível em: https://www.icc-ccs.org/reports/2017-Annual-IMB-Piracy-Report.pdf. Acesso em 10/10/2018

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION (IMO). Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery Against Ships, IMO Assemb. Res. A. 1025 (26), annex (Dec. 2, 2009). Disponível em: http://www.imo.org/en/OurWork/security/piracyarmedrobbery/guidance/documents/a.1025.pdf. Acesso em: 12/02/2018.

INDIA. Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. New Delhi: Integrated Headquarters; Ministry of Defence (Navy), 2015. Disponível em: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_D ocument_25Jan16.pdf Acesso em 10/10/2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Histórico de Fernando de Noronha. Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?codmun=260545. Acesso em 30/06/2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA - PORTUGAL. CPLP em Números 2015. [S.l: s.n.], 2015. Disponível em: https://www.cplp.org/Default.aspx?ID=4447&Action=1&NewsId=3984&M=NewsV2 &PID=10872

INTERNATIONAL HYDROGRAPHIC ORGANIZATION. Limits of oceans and seas. International Hydrographic Organization, 1953.

KAPLAN, Robert. A vingança da Geografia. Campus Elsevier, 2012.

KAMERLING, Susanne; VAN DER PUTTEN, Frans-Paul. An overseas naval presence without overseas bases: China's counter-piracy operation in the Gulf of Aden. Journal of Current Chinese Affairs, v. 40, n. 4, p. 119-146, 2012.

KÄMPF, Martin Normann. Ilha da Trindade: a ocupação britânica e o reconhecimento da soberania brasileira (1895-1896). Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

KAPLAN, Robert D. The Return of Marco Polo's World and the US Military Response. Center for a New American Security, 2017.

KAROL, Eduardo. Geografia política e geopolítica no Brasil (1982-2012). 2013. Tese (Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2013.

KEMP, Geoffrey. The new strategic map. Survival, v. 19, n. 2, p. 50–59, 1977. http://dx.doi.org/10.1080/00396337708441666

. The East Moves West: India, China, and Asia's Growing Presence in the Middle East. Brookings Institution Press, 2010.

KIM, Samuel S. The Evolving Asian System: Three Transformations. International Relations of Asia, p. 33-58, 2008

KISSINGER, Henry. Diplomacia. Saraiva, 2012.

. Ordem mundial. Objetiva, 2015.

KOSELLECK, Reinhart. Futuro Passado. Rio de Janeiro: Ed. PUC Rio/Contratempo, 2006.

KRASKA, James; PEDROZO, Raul. International maritime security law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.

KRASKA, James. Contemporary Maritime Piracy: International Law, Strategy, and Diplomacy at Sea (Contemporary Military, Strategic, and Security Issues). Praeger, 2011.

LAFER, Celso. Brasil: dilemas e desafios da política externa. Estudos Avançados, Vol. 14, nº 38, 2000. p. 260-267.

LEITE, Alexandre Cesar Cunha; NASCIMENTO, Renally Késsia Paiva; KUHLMANN, Paulo Roberto Loyolla. Reação norte-americana diante da construção das ilhas artificiais Chinesas. Revista da Escola de Guerra Naval, [S.l.], v. 22, n. 3, p. 457-476, abr. 2017. ISSN e-2359-3075. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/504>. Acesso em: 09 Out. 2018.

LEVY, Jack S. Qualitative Methods in International Relations. In: Harvey, Frank P. & BRECHER, Michael. Evaluating Methodology in International Studies. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

LOPES, Roberto. As Garras do Cisne: O ambicioso plano da Marinha brasileira de se transformar a nona frota mais poderosa do mundo. Record, 2014.

LOURENÇO, Armando Jorge Pereira. Dimensão Marítima da Segurança no Atlântico: Desafios e Oportunidades para os países da CPLP. Nação e Defesa, 2011.

LUTTWAK, Edward N. The Political Uses of Sea Power, in Strategy and History. Transaction Inc. 1985

MACHADO, Luís Rodrigo. Cooperative security strategy in the South Atlantic: United States internal determinants and region ressignification. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 22, n. 1, p. 69-90, 2016.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. A Plataforma Continental Brasileira e o Direito do Mar: considerações para uma ação política. FUNAG, 2015.174 p. : il. – (Coleção CAE)
ISBN 978-85-7631-555-1. Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no XL Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 2000.

MACMILLAN, Margaret. A primeira guerra mundial. Globo Livros, 2014.

MAHAN, Alfred Thayer. The Strategic Features of the Gulf of Mexico and the Caribbean Sea,‖. The United States discovers Panama: the writings of soldiers, scholars, scientist, and scoundrels, 1850-1905, p. 249-266, 1897.

. Mahan on Naval Strategy: Selection from the Writings of Rear Admiral Alfred Thayer Mahan. Naval Institute Press. Annapolis, Maryland, 1991, 2015.

. The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783. Spectral Assoc. 2010

MANACH, Frédéric Le; PAULY, Daniel. First Estimate of Unreported Catch in the French Îles Éparses, 1950-2010. Fisheries catch reconstructions in the Western Indian Ocean, 1950–2010. Fisheries Centre Research Reports, v. 23, n. 2, p. 27–35, University of British Columbia , 2015.

MARSHALL, Tim. Prisioneiros Da Geografia: 10 Mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global. Zahar, 2018.

MATTOS, Adherbal Meira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. André Panno Beirão, Antônio Celso Alves Pereira. (organizadores). Brasília: Funag. Pág, p. 21-66, 2014.

MATTOS, Carlos de Meira. Geopolítica, v.I. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.
MEARSHEIMER, John J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. New York: W.W. Norton, 2001

MEARSHEIMER, John J.; WALT, Stephen M. The casefor offshore balancing. Foreign Affairs, v. 95, n. 4, p. 22, 2016.

MEDEIROS, Sabrina Evangelista; MOREIRA, William de Sousa. Maritime Co- operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice. Contexto Internacional, v. 39, n. 2, p. 281-304, 2017.

MENEZES, Wagner. O direito do mar. Brasília: Funag, 2015.

MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. Perspectivas: Revista de Ciências Sociais, 1981.

MOHR, L. V. et al. Ilhas oceânicas brasileiras: da pesquisa ao manejo—volume II. Brasília: MMA/Secretaria de Biodiversidade e Florestas, 2009. MORGENTHAU, Hans J. A política entre Nações. 2003.

MOURA, José Augusto A. de. A estratégia naval brasileira no pós-guerra fria: uma análise comparativa com foco em submarinos. Rio de Janeiro, FEMAR, 2014.

MUKHERJEE, Proshanto K.; MEJIA JR, M. Q.; GAUCI, G. M. Maritime violence and other security issues at sea. In: The proceedings of the symposium on maritime violence and other security issues at sea. 2002. p. 26-30.

NASCIMENTO, Grazielle. Geopolítica do Atlântico: o caso do Arquipélago de Fernando de Noronha, Brasil. Disponível em: http://snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1364760532_ARQUIVO_Textocompleto_ANPUH_NACIONAL_2013.pdf Acesso em 10/10/2018

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 2014. 284 p

NEVES, André Luiz Varella. Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o século XXI. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta (Org.). Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, Brasília : IPEA : NEP, 2015.645 p.

NEVES, Miguel Santos. A China e a Índia no Atlântico Sul. Relações Internacionais (R: I), n. 38, p. 71-94, 2013.

NYE Jr, Joseph S.. O Futuro do Poder. Benvirá, 2012.

. Soft Power: The Means to Success in World Politics. New York: Public Affairs, 2004.

OLIVEIRA, Lucas Kerr de. Geopolítica do Atlântico Sul na Era do Pré-Sal: Desafios e Perspectivas para o Planejamento da Defesa da Soberania das Águas Jurisdicionais Brasileiras. 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, Brazil, July, p. 22-26, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM). Versão em língua portuguesa com Anexos e Ata

Final da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Rio de Janeiro: Diretoria de Hidrografia e Navegação, 2014.

OXMAN, Bernard H. The territorial temptation: a siren song at sea. American Journal of International Law, v. 100, n. 4, p. 830-851, 2006.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. O jogo de poder na faixa atlântica do entorno estratégico nacional e seus reflexos para a defesa e projeção do Brasil. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta (Org.). Amazônia e Atlântico Sul : desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: Ipea, Brasília : IPEA : NEP, 2015.645 p.

PARELLO-PLESNER, Jonas. China's Risk Map in the South Atlantic. Foreign and Security Policy Paper, p. 1–13, 2016. Disponível em: http://www.gmfus.org/publications/chinas-risk-map-south-atlantic . Acesso em 10/10/2018

PEGADO, Aida Maria Silvério Pinto et al. Angola como potência regional emergente: análise dos factores estratégicos (2002-2012). 2014. Tese (Doutorado). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas – Universidade de Lisboa, Março, 2014

PENHA, Eli Alves. Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul. SciELO-EDUFBA, 2011

. A fronteira oriental brasileira e os desafios da segurança regional no Atlântico Sul. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. 113 - 134 jan/jun 2012.

PENNA FILHO, Pio. Reflexões sobre o Brasil e os desafios do Atlântico Sul no início do século XXI. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELLO, Laerte Peotta de (Org.). Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil. Brasília: IPEA: NEP, 2015. 645 p

PINHEIRO, Leticia. HIRST, Monica. LIMA, Maria Regina Soares de. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. Nueva Sociedad, dezembro, 2010. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/articulos/p6-2_1.pdf>.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas novas? In: ACIOLY, Luciana; MORAES, Rodrigo (Orgs.). Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África lusófona,América do Sul e Amazônia. Brasília: Ipea, 2011. p. 61-83.

. A defesa hemisférica em crise: uma geopolítica do Atlântico. In: SILVA, Francisco Carlos Teixeira; ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de; LEÃO, Karl

Schuster de Sousa (Org.). Atlântico – A história de um oceano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

. Atlântico Sul e Amazônia Azul; um desafio geopolítico para a sociedade brasileira? Revista Marítima Brasileira v.134 n.04/06, 2014.

REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA. Noticiário Marítimo, jul/ago 1918. In: Revista Marítima Brasileira v.138 n.07/09, 2018.

RIBEIRO LUIS, Camila Cristina. A estratégia naval brasileira no contexto da política exterior do Brasil. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18 n. 1 p. jan/jun 2012.

RIBEIRO, António da Silva. Uma visão estratégica do mar. Perspectivas de análise. In: BESSA, António; GRAÇA, Pedro Borges (Org.). Uma visão estratégica do mar na geopolítica do Atlântico. Lisboa: Cadernos Navais, Edições Culturais da Marinha, jan/mar 2008.

RIBEIRO, Wagner Costa. A ordem ambiental internacional. Editora Contexto, 2005.

RICHARDSON, John; GUEDES, Armando Marques; GORCE, Xavier de la; SALVY, Anne-François de Saint; HOLTHUS, Paul. The Fractured Ocean Current Challenges to Maritime Policy in the Wider Atlantic. Wider Atlantic Series. The German Marshall Fund of the United States. Brussels, 2012.

RICHMOND, Herbert W.. Sea Power in the modern world. G. Bell & sons, ltd (1934).

RICUPERO, Rubens. A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016. Versal Editores, 2017.

RODRIGUE, Jean-Paul. Mapa expondo as principais rotas comerciais em: The Geography of Transport Systems. New York, Routledge, 2013. Disponível: < https://people.hofstra.edu/geotrans/eng/gallery/Map_Main%20Maritime%20Routes.pdf>Acesso: 10/10/2018.

SANT'ANNA, Carlos Alexandre Rezende de. Pensamento estratégico brasileiro contemporâneo. – reflexões sobre o Atlântico Sul. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense. Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, 2011.

SANTOS, José Alberto Loureiro dos. Uma visão portuguesa da segurança do Atlântico Sul. Nação e Defesa, 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. SPE, p. 169-182, 2010.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. American Political Science Review, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

SAYERS, Eric. The ―consequent interest‖ of Japan‘s southwestern islands: A Mahanian Appraisal of the Ryukyu Archipelago. Naval War College Review, v. 66, n. 2, p. 45, 2013.

SEMPA, Francis. Geopolitics: from the Cold War to the 21st Century. Routledge, 2002.

SHAMBAUGH, David; YAHUDA, Michael (Ed.). International relations of Asia. Rowman & Littlefield, 2008

SIMIONI, A. A. Terrorismo Marítimo. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 17, n. 2, p. 167, 2011.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida Silva. O Atlântico Sul na Perspectiva da Segurança e Defesa. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.). O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. Brasília: Ipea, 2014. 284 p.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira; ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de; LEÃO, Karl Schuster de Sousa. Atlântico – A história de um oceano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SOUSA, Inês. Maritime Territorial Delimitation and Maritime Security in the Atlantic. Disponível em: < http://www.atlanticfuture.eu/files/325- ATLANTIC%20 FUTURE_07_Maritime%20Security%20in%20the%20Atlantic.pdf>. Acesso em 09/03/2016.

SPELLER, Ian. Understanding naval warfare. Routledge, 2014.

SPYKMAN, Nicholas J. America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power. Nova York: Harcourt, Brace, 1942.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira; ALMEIDA, Francisco Eduardo Alves de; e LEÃO, Karl Schuster de Sousa. Atlântico – A história de um oceano. Civilização Brasileira, 2013.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. Revista Brasileira de Política Internacional. vol.56, n.1, 2013.

STRATFOR. The Geopolitics of Maritime Chokepoints. Disponível em: https://worldview.stratfor.com/position-paper/geopolitics-maritime-chokepoints. Acesso em 10/10/2018.

THOMPSON, Nathan; MUGGAH Robert. The Blue Amazon - Brazil Asserts its influence across the Atlantic. Foreign Affairs (on line). Disponível em https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2015-06-11/blue-amazon. Acesso em 11/06/2015.

TILL, Geoffrey. O Atlântico Sul na Percepção de um Britânico. Cadernos de Estudos Estratégicos. Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Brasil) - N. 06 (Mar 2007) - Rio de Janeiro: CEE - ESG, 2007.

. Seapower: A Guide for the Twenty-First Century. Routledge. 2013.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, José Francisco de Carvalho. O Amapá e a Guiana francesa sob a ótica do corredor transfronteiriço. Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasilera de geografia, n. 31, 2017.

TRUMP, Donald J. National security strategy of the United States of America. EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT WASHINGTON, DC. Washington, United States, 2017.

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review. The Stationery Office Limited on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.2010

. National security strategy and strategic defence and security review 2015: A secure and prosperous United Kingdom. 2015.

VAN EVERA, Stephen. Guide to Methods for Students of Political Science. London: Cornell University Press, 1997.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. 2011.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A missão das Forças armadas para o século XXI. Revista Marítima Brasileira, n. 124, out.dez. 2004, pp. 105-115.

. Conseqüências estratégicas para uma marinha de águas marrons. Revista da Escola de Guerra Naval, [S.l.], n. 16, p. 7-20, fev. 2010. ISSN e-2359-3075. Disponível em: <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/355>. Acesso em: 09 Out. 2018.

. Uma Estratégia Naval para o século XXI. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro v.138, suplemento. 2018.

VIDIGAL, Armando Amorim et alii (2006). Amazônia Azul: o mar que nos pertence. Rio de Janeiro: Record.

VIEGAS FILHO, José. A Segurança do Atlântico Sul e as Relações com a África. FUNAG, 2016. 175 p. Trabalho apresentado originalmente como tese, aprovada no V Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, em 1982, Brasília.

VILLA, Rafael Duarte. Mackinder: repensando a política internacional contemporânea. Revista de Sociologia e Política, n. 14, 2000.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. A teoria do poder marítimo de Mahan: uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 21, n. 1, p. 223-260, 2016.

VREŸ, François. A Blue BRICS, Maritime Security, and the South Atlantic. Contexto Internacional, v. 39, n. 2, p. 351-371, 2017.

WIEMER, Fernando Eduardo Studart. A concepção político - estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil. Aula Inaugural dos Cursos de Altos estudos Militares da Escola de Guerra naval no ano de 2013. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18 n. 2 p. jul/dez 2012. 2013.

WILLIAMS, Paul (edited). Security Studies: An introduction. Routledge, 2008.

WHITAKER, Renato. Atlântico Sul & Ilhas Britânicas: Análise Geopolítica pelo pensamento de Therezinha de Castro. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós- Graduação em Estudos Estratégicos (PPGEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2016.

**Fontes Eletrônicas:**

AGENCE FRANÇAISE POUR LA BIODIVERSITÉ. Le Parc naturel marin des Glorieuses. Disponível em:http://www.aires-marines.fr/L-Agence/Organisation/Parcs- naturels-marins/Parc-naturel-marin-des-Glorieuses. Acesso em 15/08/2018 BRITISH INDIAN OCEAN TERRITORY. About. Disponível em: https://biot.gov.io/about/. Acesso em 10/10/208.

BRASIL. Áreas Marinhas Protegidas - conservação da biodiversidade e fortalecimento da soberania nacional. Disponível em: http://www.mma.gov.br/images/_noticias_fotos/2018/criacao-UCs-marinhas.pdf. Acesso em 10/10/2018. 2018

CHILE. Libro de la Defensa Nacional de Chile. Disponível em: http://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf. Acesso em 10/10/2018.

CIA WORLD FACTBOOK. British Indian Ocean Territory. Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pf.html. Acesso em 27/08/2018

CIA WORLD FACTBOOK. Paracel Islands. Disponível em: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pf.html. Acesso em 27/08/2018. 2018 a

COMMANDER US PACIFIC FLEET. Disponível em: https://www.cpf.navy.mil/about/. Acesso em 01/09/2018

DEFENSE NEWS. Powers Jockey for Pacific Island Chain Influence. Disponível em: https://www.defensenews.com/global/asia-pacific/2016/02/01/powers-jockey-for- pacific-island-chain-influence/. Acesso em 24/08/2018

ENCYCLOPÆDIA BRITANNICA. Akrotiri British military enclave, Cyprus. Disponível em: https://www.britannica.com/place/Akrotiri-British-military-enclave- Cyprus#ref276034. Acesso em 13/08/2018. 2018

. Dhekélia. British military enclave, Cyprus. Disponível em: https://www.britannica.com/place/Dhekelia. Acesso em 13/08/2018. 2018 a

. French Polynesia. Disponível em: https://www.britannica.com/place/French- Polynesia. Acesso em 20/08/2018. 2018b

Karl Haushofer. Disponível em: https://www.britannica.com/biography/Karl- Ernst-Haushofer . Acesso em 09/02/2018. 2018c

. Mayotte. https://www.britannica.com/place/Mayotte. Acesso em: 20/08/2018. 2018d

. New Caledonia. Disponível em: https://www.britannica.com/place/New- Caledonia-French-unique-collectivity-Pacific-Ocean. Acesso em 20/08/2018 2018e

. Reunion. Disponível em: https://www.britannica.com/place/Reunion. Acesso em: 20/08/2018.

EUROPEAN PARLIAMENT. The Status and location of the military installations of the member states of the European Union and their potencial role for the european security and defense policy (ESDP), 2009. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO- SEDE_NT(2009)407004. Acesso em 10/10/2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Maximiano Eduardo da Silva Fonseca. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete- biografico/maximiano-eduardo-da-silva-fonseca. Acesso em: 11/07/2018. 2018

. Délio Jardim de Matos. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/matos-delio-jardim-de. Acesso em 11/07/2018. 2018 a

FOREIGN LEGION INFO. 3e Régiment Étranger d'Infanterie. Disponível em: http://foreignlegion.info/units/3rd-foreign-infantry-regiment/. Acesso em 10/07/2018

FRANCE, Présidence de la République; The French White Paper on Defence and National Security - 2008. [S.l: s.n.], 2008. Disponível em: <http://www.mocr.army.cz/images/Bilakniha/ZSD/French White Paper on Defence and National Security 2008.pdf>. Acesso em 10/10/2018.

GEOLOGY.COM. Caribbean Islands Map and Satellite Image. Disponível em: https://geology.com/world/caribbean-satellite-image.shtml. Acesso em 20/08/2018

GUPTA, Arunima. India's Island Diplomacy: Building an Indian Ocean Security Architecture. Disponível em: https://thediplomat.com/2018/08/indias-island-diplomacy-building-an-indian-ocean-security-architecture/. Acesso em 10/10/2018

HARPER, Sarah et al. Reconstruction of marine fisheries catches for French Guiana from 1950-2010. Global Change Biology, p. 11, 2015. Disponível em: http://www.seaaroundus.org/doc/publications/wp/2015/Harper-et-al-Guiana.pdf. Acesso em 10/10/2018

INDIAN NAVY. India Navy Foreign Cooperation. Disponível em: https://www.indiannavy.nic.in/node/14707. Acesso em 10/10/2018.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE. Maritime piracy and armed robbery reaches 22-year low, says IMB report. Disponível em:https://iccwbo.org/media-wall/news-speeches/maritime-piracy-armed-robbery-reaches-22-year-low-says-imb-report/. Acesso em 10/10/2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil. Rio de Janeiro : IBGE, 2011, 176p. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv55263.pdf. Acesso em 10/10/2018

. Geografia e Geopolítica: A contribuição de Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro, 2009. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/ColecaoMemoriaInstitucional/16-Geografia%20e%20geopolitica_A%20contribuicao%20de%20Delgado%20de%20Carvalho%20e%20Therezinha%20de%20Castro.pdf. Acesso em 10/10/2018

. Histórico de Fernando de Noronha. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/fernando-de-noronha/historico. Acesso em 10/10/2018

JOURNAL OF LAW AND INTERNATIONAL AFFAIRS AT PENN STATE LAW.The South China Sea Disputes: A clash of international law and historical claims. Disponível em: https://sites.psu.edu/jlia/the-south-china-sea-disputes-a-clash-of- international-law-and-historical-claims/. Acesso em 24/08/2018

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. Les Éléments français au Sénégal. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/senegal/dossier/les-elements- francais-au-senegal. Acesso em 12/07/2018.

. Les forces françaises em Côte d'Ivoire. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/cote-d-ivoire/dossier/les-forces-francaises-en-cote-d-ivoire. Acesso em 12/07/2018. 2018 a.

. Les éléments français au Gabon. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/gabon/dossier/les-elements-francais-au-gabon. Acesso em 12/07/2018. 2018b

.Les forces armée aux Antilles. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/espanol/ema/forces-prepositionnees/antilles/dossier/les- forces-armees-aux-antilles. Acesso em 16/08/2018. 2018c

. Les forces armées de Polynésie française. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/ema/forces-prepositionnees/polynesie- francaise/dossier/les-forces-armees-de-polynesie-francaise. Acesso em 16/08/2018.2018d

. Les forces armées en Nouvelle Calédonie. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/espanol/ema/forces-prepositionnees/nouvelle-caledonie/dossier/les-forces-armees-en-nouvelle-caledonie. Acesso em 16/08/2018. 2018e

. Les Forces armées dans la zone sud de l'Océan Indien. Disponível em: https://www.defense.gouv.fr/espanol/ema/forces-prepositionnees/la-reunion-mayotte/dossier/les-forces-armees-dans-la-zone-sud-de-l-ocean-indien. Acesso em:16/08/2018. 2018f

NAVAL TECHNOLOGY, 2018. Guyanese Light Patrol Vessels (PLG). Disponível em: https://www.naval-technology.com/projects/guyanese-light-patrol-vessels-plg/. Acesso em 10/07/2018

OFFICE OF INSULAR AFFAIRS. Office of Insular Affairs. Disponível em: https://www.doi.gov/oia. Acesso em 28/08/2018.

ORIENTAL REVIEW. Evolving Strategic Competition in the Indian Ocean. Disponível em: https://orientalreview.org/2013/04/19/evolving-strategic-competition- in-the-indian-ocean/. Acesso em 13/08/2018

REPUBLIC OF SOUTH AFRICA, South African Defence Review 2015. Disponível em: http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review%202015.pdf. Acesso em 10/10/2018.

REUTERS. Seychelles parliament blocks planned Indian naval base on remote island. Disponível em: https://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN1JI0UX-OZATP. Acesso em 11/08/2018.

REUTERS GRAPHIC. Concrete and coral Tracking expansion in the South China Sea. Disponível em: http://fingfx.thomsonreuters.com/gfx/rngs/CHINA-SOUTHCHINASEA-BUILDING/010070760H9/index.html. Acesso em 27/08/2018

ROYAL NAVY. Surface Fleet. Disponível em: https://www.royalnavy.mod.uk/our-organisation/the-fighting-arms/surface-fleet/patrol/scimitar-class/hms-scimitar. Acesso em 14/08/2018

ROYAL SOCIETY FOR THE PROTECTION OF BIRDS. South Atlantic Overseas Territories Commercial Fisheries Management Review Summary. n. January 2017, 2017. Disponível em: https://www.rspb.org.uk/globalassets/downloads/documents/conservation- projects/ukots-hidden-treasures/2017/summary-south-atlantic-overseas-territories-fisheries-sustainability-report-2017.pdf. Acesso em 10/10/2018.

SEAAROUNDUS. Catches by Taxon in the waters of Seychelles. 2018. Disponível em: http://www.seaaroundus.org/data/#/eez/690?chart=catchchart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=10. Acesso em 13/08/2018

. Catches by Taxon in the waters of selected regions. 2018a Disponível em: http://www.seaaroundus.org/data/#/eez/918,919,899?chart=catch-chart&dimension=taxon&measure=tonnage&limit=10. Acesso em 10/07/2018

SMITH, Jeff M..Andaman and Nicobar Islands: India‘s Strategic Outpost. Disponível em: https://thediplomat.com/2014/03/andaman-and-nicobar-islands-indias-strategic- outpost/. Acesso em 10/10/2018

STRATFOR. Brazil and Africa Bridge the South Atlantic. Disponível em: https://worldview.stratfor.com/article/brazil-and-africa-bridge-south-atlantic. Acesso em 10/10/2018. 2017

THE BRITISH ARMY. The British Army in Gibraltar. Disponível em: https://www.army.mod.uk/deployments/gibraltar/. Acesso em 14/08/2018

THE BRITISH ANTARCTIC TERRITORY. The British Antarctic Territory. Disponível em: https://www.gov.uk/world/organisations/british-antarctic-territory. Acesso em 10/07/2018.

THE DIPLOMAT. The Trouble with India’s Indian Ocean Diplomacy. Disponível em: https://thediplomat.com/2018/06/the-trouble-with-indias-indian-ocean-diplomacy/. Acesso em: 13/08 2018

. International Law won’t stop China in the South China Sea. Disponível em: https://thediplomat.com/2016/07/international-law-wont-stop- china-in-the-south-china-sea/. Acesso em 24/08/2018.

THE ECONOMIC TIMES. India and Seychelles agree on naval base at Assumption Island. Disponível em: https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-and- seychelles-agree-on-naval-base-at-assumption-island/articleshow/64731817.cms.
Acesso em 11/08/2018.

THE NATIONAL ARCHIVES. Map of the Caribbean. Disponível em: http://www.nationalarchives.gov.uk/caribbeanhistory/map-large.htm. Acesso em 10/10/2018.

THE WORLD BANK. India’s Growth Story Since the 1990s Remarkably Stable and Resilient. Disponível em: http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/03/14/india-growth-story-since-1990s-remarkably-stable-resilient. Acesso em 10/08/2018.

TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES. Terres Australes et Antarctiques Françaises. Disponível em: http://www.taaf.fr/. Acesso em 14/08/2018.

UNIÃO DE EXPORTADORES DA CPLP. Abrangência da CPLP. Disponível em: http://www.uecplp.org/abrangencia.php. Acesso em 10/10/2018.

UNITED KINGDOM OF THE GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND. Building Stability Overseas Strategy. London: Department for International Development, the Foreign and Commonwealth Office and the Ministry of Defence, 2011. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67475/Building-stability-overseas-strategy.pdf . Acesso em 10/10/2018.

UNITED STATES ARMY. Army, South Pacific partners prepare effective responses to natural disasters. Disponível em: https://www.army.mil/article/194039/army_south_pacific_partners_prepare_effective_responses_to_natural_disasters. Acesso em 16/08/2018.
UNITED STATES NUCLEAR REGULATORY COMMISSION. U.S Pacific Territories. Disponível em: https://www.nrc.gov/info-finder/region-state/pacific-territories.html. Acesso em: 28/08/2018

UNIVERSITY OF TEXAS LIBRARIES. Perry-Castañeda Library Map Collection. Disponível em: http://legacy.lib.utexas.edu/maps/cyprus.html.
Acesso em 13/08/2018

ZOPACAS, Declaração de Montevidéu. Montevidéu: ZOPACAS, 2013a. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9324/ZOPACAS Declaracao-denMontevideu-. Acesso em: 10/10/2018.

ZOPACAS, Plano de Ação de Montevidéu. Montevidéu: ZOPACAS, 2013. Disponível em: http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/9323/ZOPACAS--- Plano-de-Acao-de-Montevideu. Acesso em: 10/10/2018.

# ANEXO

## MONUMENTO NATURAL (MONA) E ÁREAS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ÁREA MARÍTIMA DO ATLÂNTICO SUL

Em Brasília, no dia 19 de março de 2018, o Presidente da República Federativa do Brasil assinou dois decretos, que criaram áreas de Monumento Natural (MONA) e Áreas de Proteção Ambiental na área marítima do Atlântico Sul. As MONAs são áreas de proteção integral, onde a pesca e qualquer outra atividade comercial é proibida. Já as APAs são áreas de uso sustentável, onde pesca, mineração e outras atividades extrativas são permitidas, desde que obedeçam a regras de sustentabilidade, estabelecidas num plano de manejo.

O primeiro destes decretos criou a APA Marinha do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e a MONA Marinha do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, localizado no Saliente Nordestino, no extremo nordeste da Zona Econômica Exclusiva Brasileira, no litoral do estado de Pernambuco. Já o decreto nº 9.312, criou a APA e a Mona do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e Monte Colúmbia, localizado no extremo leste da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) brasileira, no litoral do Estado do Espírito Santo.

A criação dessas unidades de conservação e proteção marinhas foi uma iniciativa multi partícipe, entre os Ministérios do Meio Ambiente, por meio do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e o da Defesa, tendo como representante a Marinha do Brasil. Essas criações representam, assim, a tentativa de conciliação da proteção da biodiversidade marinha com a soberania nacional na Zona Econômica Exclusiva. A criação das áreas reforça os compromissos assumidos pelo

Brasil junto à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar e à Convenção sobre Diversidade Biológica, ambas da Organização das Nações Unidas.

Importante destacar que a criação das unidades de conservação de que trata os decretos não afeta as competências e o exercício regular das atribuições das Forças Armadas e da Autoridade Marítima. Igualmente relevante é salientar que as ampliações ou as alterações nos limites, nas condições de uso, nas exigências ambientais, além das estabelecidas nos decretos e no plano de manejo, inclusive em relação aos corredores ecológicos, somente poderão ser realizadas com a participação e a anuência prévia da Marinha do Brasil. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente, a criação dessas áreas:

> (...) foi objeto de intensa campanha de mobilização por diversos setores governamentais e da sociedade civil nacional e internacional, tendo recebido apoio de organizações não-governamentais, cientistas, políticos e governantes locais. As consultas públicas realizadas pelo ICMBio, exigência da legislação brasileira para a criação de novas áreas protegidas, ofereceram resultados extremamente positivos e favoráveis à criação dessas áreas.A criação das áreas representa um salto de 1,5% para 26,3% do território da Zona Econômica Exclusiva reconhecido como unidades de conservação (UC). Essa cifra representa relevante interesse nacional, não apenas sob a ótica ambiental, mas também econômica, como medida importante para conter o colapso dos estoques pesqueiros. Além disso, a gestão conjunta dessas áreas com a Marinha Brasileira constitui efetiva estratégia de proteção à segurança nacional, com um conceito atualizado e mais abrangente de soberania, que inclui a salvaguarda dos ecossistemas marinhos. A parceria entre os Ministérios do Meio Ambiente e da Defesa para a criação dessas áreas baseia-se na constatação de que essas áreas, estabelecidas nos limites de nossa ZEE, constituem importantes instrumentos do poder público para exercer controle e soberania sobre as águas jurisdicionais do país, conforme preconiza a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar. Não por acaso, diversos países vêm adotando a criação e gestão de áreas marinhas protegidas como uma estratégia prioritária na gestão de seu mar territorial e de sua ZEE.Além do interesse nacional, a criação dessas áreas evidencia o compromisso do País com o meio ambiente global particularmente no que tange ao cumprimento das Metas de Aichi, pelas quais ospaíses membros da Convenção das sobre Diversidade Biológica se comprometeram a estabelecer, até 2020, pelo menos 10% de áreas marinhas e costeiras como áreas protegidas. Esse esforço encontra respaldo também nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável acordados dentro da Agenda de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. A gestão eficiente dessas áreas proporcionará os benefícios de serviços ecossistêmicos não apenas para o Brasil mas para todos os demais países do Atlântico Sul (BRASIl, 2018)

Abaixo, encontra-se a íntegra do decreto nº 9.312 (BRASIL, 2018) pertinente a este trabalho, que se refere à criação da APA e MONA no Arquipélago da Ilha da Trindade.

DECRETO Nº 9.312, DE 19 DE MARÇO DE 2018

Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto nos art. 12, art. 15 e art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, e de acordo com o que consta do Processo nº 02070.001206/2011-10 do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes,

**DECRETA**:

Art. 1º Ficam criadas a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e o Monumento Natural das Ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia, com a finalidade de preservar:

I - remanescentes do ecossistema insular do domínio da Mata Atlântica; II - belezas cênicas; e

III - recursos naturais e biodiversidade marinhos na parte da cadeia submersa de que trata este Decreto.

§ 1º A criação das unidades de conservação de que trata este Decreto não modifica a dominialidade das áreas do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz.

§ 2º A criação das unidades de conservação de que trata este Decreto não interfere na organização e na execução do Programa de Pesquisas Científicas na Ilha de Trindade - PROTRINDADE, inclusive quanto às condicionantes científicas, operacionais e logísticas para a condução sistemática das pesquisas científicas nessa região.

§ 3º A criação das unidades de conservação de que trata este Decreto não afeta as competências e o exercício regular das atribuições das Forças Armadas e da Autoridade Marítima.

Art. 2º As unidades de conservação de que trata este Decreto possuem os seguintes limites:

I - Área de Proteção Ambiental da Ilha de Trindade, com área aproximada de 40.237.708,86 hectares, compreende a área da Zona Econômica Exclusiva referente ao raio de duzentas milhas náuticas ao redor das Ilhas de Trindade e Martim Vaz, contadas a partir das linhas de base que

medem a largura do Mar Territorial, observado o disposto no Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015; e

II - Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia, constituído por quatro áreas, com área aproximada de 6.915.536,11 hectares, cujos limites são descritos a partir da Carta Náutica Ilha de Trindade, para as áreas 3 e 4 do Monumento Natural, denominadas glebas Trindade e Parcel das Tartarugas, e a partir da Carta Náutica Costa Nordeste da América do Sul, para as áreas 1 e 2 do Monumento Natural, denominadas glebas Martim Vaz e Monte Columbia, disponibilizadas pelo Centro de Hidrografia da Marinha do Brasil, originalmente na Projeção *Mercator* e *Datum* WGS 84, convertidas para coordenadas geográficas no *Datum* Sirgas 2000, a seguir descritas:

a) área 1 - denominada gleba Martim Vaz, inicia-se o perímetro no ponto P1, dec.g.a. 29°0' 0.00" W e 21°20' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P2, de c.g.a. 29°0' 0.00" W e 19°40' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P3, de c.g.a. 27°15' 0.00" W e 19°40' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P4, de c.g.a. 27°15' 0.00" W e 21°20' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P1, início da descrição do perímetro, com área aproximada de 3.368.150,43 hectares;

b) área 2 - denominada gleba Monte Columbia, inicia-se o perímetro no ponto P1, de c.g.a. 32° 39' 44.59" W e 19° 20' 0.90" S; deste, segue em linha reta até o ponto P2, de c.g.a. 31° 0' 0.00" W e 19° 20' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P3, de c.g.a. 31° 0' 0.00" W e 21° 0' 0.00" S; deste, segue em linha reta até o ponto P4, de c.g.a. 32° 51' 31.68" W e 21° 0' 14.09" S; deste, segue até o ponto P1, início da descrição do perímetro, com área aproximada de 3.546.636,73 hectares;

c) área 3 - denominada gleba Trindade, inicia-se o perímetro no ponto P1, de c.g.a. 29° 20' 14.40" W e 20° 29' 19.20" S; deste, segue em linha reta até o ponto P2, de c.g.a. 29° 19' 31.80" W e 20° 30' 19.20" S; deste, segue em linha reta até o ponto P3, de c.g.a. 29° 19' 58.80" W e 20° 30' 46.80" S; deste, segue em linha reta até o ponto P4, de c.g.a. 29° 19' 42.00" W e 20° 31' 7.80" S; deste, segue em linha reta até o ponto P5, de c.g.a. 29° 19' 22.20" W e 20° 31' 10.80" S; deste, segue em linha reta até o ponto P6, de c.g.a. 29° 19' 47.40" W e 20° 31' 34.80" S, localizado no limite da Área de Proteção Ambiental da Ilha de Trindade; deste, segue acompanhando o limite da referida Área de Proteção Ambiental, passando pelo ponto P7, de c.g.a. 29° 21' 25.20" W e 20° 30' 3.60"S, até o ponto P8, de c.g.a. 29° 20' 36.00" W e 20° 29' 16.20" S; deste, segue até o P1, início da descrição do perímetro, com área aproximada de 696,59 hectares; e

d) área 4 - denominada gleba Parcel das Tartarugas, iniciase o perímetro no ponto P1, de c.g.a 29°18’00” W e 20°30’35” S; deste, segue em linha reta até o ponto P2, de c.g.a 29° 17’40” W e 20°30’55” S; deste, segue em linha reta até o ponto P3, de c.g.a. 29°17’50” W e 20°31’10” S; deste, segue em linha reta até o ponto P4, de c.g.a. 29°18’15” W e 20°30’50” S; deste, segue em linha reta até o ponto P1, início da descrição do perímetro, com área aproximada de 52,35 hectares.

§ 1º As áreas que constituem o Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia não estão inseridas na Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz.

§ 2º Não estão inseridos nas unidades de conservação de que trata este Decreto:

I - a parte terrestre da Ilha de Trindade que não pertence às glebas Trindade e Parcel das Tartarugas, do Monumento Natural das Ilhas de Trindade, Martim Vaz e do Monte Columbia, a que se referem às áreas 3 e 4, de que trata a alínea “c” do inciso II do ;

II - o setor de coroa circular de seis milhas náuticas de largura ao redor da Ilha de Trindade, cujo perímetro se inicia na linha reta que une o ponto P1, de c.g.a 29° 27’ 0.7” W e 20° 29’ 16” S, e o ponto P2, de c.g.a 29° 20’ 36” W e 20° 29’ 16” S; deste, segue no sentido horário e se encerra na linha reta que une o ponto P3, de c.g.a 29° 19’ 47” W e 20° 31’ 35” S, e o ponto P4, de c.g.a 29° 26’ 56” W e 20° 31’ 35”; e

III - a área marítima compreendida entre o setor de coroa circular e a Ilha de Trindade.

§ 3º As ampliações ou as alterações nos limites, nas condições de uso, nas exigências ambientais, além das estabelecidas neste Decreto e no plano de manejo, inclusive em relação aos corredores ecológicos, somente poderão ser realizadas com a participação e a anuência prévia da Marinha do Brasil.

§ 4º A zona de amortecimento do Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e do Monte Columbia será a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz.

§ 5º Não haverá zona de amortecimento nem corredor ecológico na parte terrestre da Ilha de Trindade.

§ 6º Não haverá zona de amortecimento nem corredor ecológico na gleba Parcel das Tartarugas.

§ 7º O subsolo das áreas descritas neste artigo integra os limites das unidades de conservação de que trata este Decreto.

Art. 3º O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes será o órgão gestor das unidades de conservação de que trata este Decreto, observadas as competências constitucionais e legais da Marinha do Brasil.

*Parágrafo único*. Ato conjunto dos dirigentes máximos do Instituto Chico Mendes e da Marinha do Brasil estabelecerá e detalhará as obrigações desses órgãos em relação às unidades de conservação de que trata este Decreto, além de dispor sobre a gestão ambiental da Ilha de Trindade.

Art. 4º A Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de Trindade e Martim Vaz tem os objetivos específicos de:

I - garantir a conservação dos ambientes insulares, da coluna d'água e dos montes submarinos e das suas espécies de fauna, flora e microrganismos, em particular das espécies endêmicas, presentes no Arquipélago de Trindade e Martim Vaz e no seu entorno;

II - contribuir para assegurar os direitos de soberania, para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e do seu subsolo, e de outras atividades com vistas ao uso sustentável da zona econômica exclusiva para fins econômicos;

III - promover a execução constante de pesquisa científica e monitoramento da biodiversidade na região;

IV - contribuir, por meio do mosaico de unidades de conservação e do seu zoneamento, para a recuperação dos estoques pesqueiros;

V - contribuir para o ordenamento da pesca, do turismo e das atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental que se apresentem como estratégicas à região; e

VI - contribuir para a salvaguarda da vida humana, a segurança da navegação e a prevenção da poluição hídrica no Arquipélago de Trindade e Martim Vaz.

Art. 5º O Monumento Natural das Ilhas de Trindade e Martim Vaz e Monte Columbia tem os objetivos específicos de:

I - preservar os sítios naturais raros, compostos por ilhas e montes submarinos que representam formação única;

II - garantir a integridade dos *habitat* e preservar as populações das espécies endêmicas e ameaçadas de extinção, reconhecidas em ato do Ministro de Estado do Meio Ambiente;

III - promover a capacidade de resistência e resiliência dos ecossistemas insulares e marinhos para enfrentar cenários futuros de mudanças climáticas;

IV - promover a execução constante de pesquisa científica e monitoramento da biodiversidade na região;

V - contribuir, por meio do mosaico de unidades de conservação e do seu zoneamento, para a recuperação dos estoques pesqueiros; e

VI - contribuir para a salvaguarda da vida humana, a segurança da navegação e a prevenção da poluição hídrica no referido Monumento Natural.

Art. 6º O Instituto Chico Mendes aprovará o plano de manejo integrado das unidades de conservação de que trata este Decreto, com a participação da Marinha do Brasil, o qual contemplará, entre outras, diretrizes para:

I - a conservação dos ecossistemas naturais;

II - o desenvolvimento ordenado da pesca, do turismo e das atividades econômicas compatíveis com a conservação ambiental que se apresentem como estratégicas à região; e

III - a promoção de atividades científicas e educativas e de pesquisas científicas destinadas ao uso sustentável dos ecossistemas.

§ 1º Fica preservada a liberdade dos mares, com o exercício dos direitos, das liberdades e das utilizações legais reconhecidos no Direito Internacional Marítimo.

§ 2º As atividades pesqueiras, de transporte marítimo ou aéreo, de esportes e de turismo nas regiões marítimas das unidades de conservação de que trata este Decreto respeitarão os acordos, os contratos vigentes e as suas renovações.

§ 3º O plano de manejo não interferirá, sob nenhuma condição, nas atividades de Defesa Nacional das Forças Armadas e da Autoridade Marítima, a serem executadas no Mar Territorial e na Zona Econômica Exclusiva, incluídos a realização de atividades militares, os exercícios e as pesquisas que visem ao treinamento, à prontidão e à mobilidade das Forças Armadas Brasileiras.

§ 4º O plano de manejo deverá ser submetido à análise prévia da Marinha do Brasil, a qual poderá apresentar exigências técnicas de caráter vinculante, relacionadas à suas competências legais e constitucionais, que deverão ser contempladas no plano de manejo das unidades de conservação de que trata este Decreto.

§ 5º O plano de manejo integrado e as suas atualizações serão submetidos à anuência prévia do Conselho de Defesa Nacional.

§ 6º Compete à Autoridade Marítima e ao Instituto Chico Mendes, no âmbito de suas competências, a autorização para a realização de pesquisas e investigação científicas na plataforma continental e nas águas jurisdicionais brasileiras abrangidas pelas unidades de conservação de que trata este Decreto.

Art. 7º Ficam asseguradas, nas áreas das unidades de conservação de que trata este Decreto:

I - as operações de salvamento da fauna e das espécies ameaçadas de extinção e as operações de prevenção, controle e erradicação de espécies exóticas invasoras;

II - a execução das ações das Forças Armadas e daquelas de competência da Autoridade Marítima, necessárias à salvaguarda da vida humana no mar, à segurança do tráfego aquaviário e à prevenção à poluição do meio ambiente hídrico;

III - o exercício das atribuições das Forças Armadas e da Polícia Federal, previstas no Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002;

IV - a pesca de subsistência;

V - a pesca econômica na Área de Proteção Ambiental da Ilha de Trindade, quando autorizada, desde que não sejam utilizados métodos predatórios;

VI - as atividades atualmente realizadas pela Marinha do Brasil, especialmente aquelas relacionadas à pesquisa, ao preparo e ao emprego da Força Naval; e

VII - a implantação e a manutenção de estruturas, infraestruturas e instalações físicas e a instalação de equipamentos de monitoramento e de outros equipamentos necessários

:

a)à manutenção do aprestamento das Forças Armadas; e

b) à segurança e à soberania nacionais.

§ 1º Ato conjunto do Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Instituto Chico Mendes, e do Ministério da Defesa, por intermédio do Comando da Marinha, será publicado no prazo de até cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto, e estabelecerá as condições para exploração da pesca econômica na Área de Proteção Ambiental da Ilha de Trindade.

§ 2º A exploração da pesca econômica na Área de Proteção Ambiental da Ilha de Trindade, desde que não utilize métodos predatórios, fica autorizada até a data de publicação do ato conjunto a que se refere o § 1º.

Art. 8º A Marinha do Brasil poderá, por meio de solicitação do Instituto Chico Mendes, auxiliar nas atividades de gestão e de fiscalização das unidades de conservação de que trata este Decreto, observado o disposto no ato conjunto dos dirigentes máximos do Instituto Chico Mendes e da Marinha do Brasil de que trata o parágrafo único do art. 3º.

*Parágrafo único.* Os custos relacionados às atividades de que trata o *caput* serão de responsabilidade, direta ou indiretamente, do Instituto Chico Mendes, ou serão disponibilizados por meio de outras formas estabelecidas em lei.

Art. 9º Fica previsto o acesso a recursos públicos, inclusive de fundos ambientais e de compensação ambiental, para apoiar as atividades de gestão, conservação, pesquisa, monitoramento e fiscalização nas unidades de conservação de que trata este Decreto.

*Parágrafo único.* Os recursos oriundos de compensação ambiental destinados às unidades de conservação de que trata este Decreto serão utilizados, prioritariamente, na fiscalização e no controle de ações conjuntas com a Marinha do Brasil, assegurado para essas ações, no mínimo, vinte por cento do valor total destinado.

Art. 10. Com vistas a assegurar a implantação adequada das unidades de conservação de que trata este Decreto, o Instituto Chico Mendes poderá, observada a legislação em vigor e o disposto neste Decreto, firmar convênios, acordos ou termos de cooperação com instituições públicas e privadas.

*Parágrafo único.* As unidades de conservação de que trata este Decreto, por se tratarem de áreas indispensáveis à segurança nacional, não poderão ser geridas por organizações da sociedade civil nacionais ou estrangeiras.

Art. 11. Nas reuniões da Câmara de Compensação Ambiental, de que trata o art. 32 do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002, em que houver discussão e deliberação de recursos para as unidades de conservação marinhas e costeiras, a Marinha do Brasil deverá ser convidada a participar com direito a voto.

Art. 12. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

# A LÓGICA FUZZY EM APOIO AO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO:

## A PRONTIDÃO DAS FORÇAS ARMADAS E A AMEAÇA TERRORISTA

*Claudio Muniz Jobim*

## RESUMO

Aos Estados do mundo moderno, tomar decisões de forma fundamentada e rápida frente às ameaças se tornou uma das chaves para o sucesso, em um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo - termos que definem o intrincado ambiente chamado de VUCA (*volatility, uncertainty, complexity, ambiguity*). Dentre essas ameaças, encontra-se o terrorismo, considerado um dos mais complexos fenômenos da humanidade e que, neste trabalho, foi abordado como um método utilizado para alcançar um fim dominantemente político. Em que pese a existência de alguns entes estatais com capacidade de atuar nesse ambiente e de mitigar essa ameaça, nos limitamos a tratar dos conceitos e da sinergia que envolve o processo de inteligência, considerando sua capacidade de identificar, contextualizar e acompanhar uma ameaça. Além disso, o estudo foi beneficiado pela análise de risco, que permite observar o fenômeno de forma simplificada, transformando-o de um potencial abstrato em algo mensurável e, portanto, com algum grau de previsibilidade. Logo, mais afeição do que a ciência precisa para trabalhar. Enquanto a lógica *fuzzy*, por sua capacidade de associar números discretos a expressões linguísticas, também foi utilizada neste estudo como apoio ao processo de tomada de decisão e no contexto da prevenção à ameaça terrorista. Tal aplicação mostrou-se eficiente diante de um ambiente difuso, tornando possível o desenvolvimento de uma explicação útil ao processo de tomada de decisão estratégica e de Estado. Neste contexto, utilizou-se de uma abordagem metodológica voltada às relações causais, concomitantemente ao uso de grupos focais (*focus groups*). Para conformar e contextualizar a pesquisa, utilizamos ainda, a possibilidade de o Estado brasileiro estar sob uma ameaça terrorista, por ocasião de um "grande evento". Ao fim, elaborou-se uma proposta de apoio à decisão que nos forneceu como resultado uma sugestão em termos do grau de preparo adequado para as Forças Armadas diante do contexto supracitado.

**Palavras-chave:** Ameaça. Ambiente. Terrorismo. Inteligência. Risco. Decisão. *Fuzzy*.

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Matriz de vulnerabilidade e seus quadrantes estratégicos 942
Figura 2 – Plano Cartesiano – Base matemática sobre a qual é construída, graficamente, as funções de pertinência 968
Figura 3 – Elementos básicos de um sistema fuzzy 970
Figura 4 – Macrorrepresentação do sistema fuzzy de apoio a decisão 974
Figura 5 – Relação entre os fatores que distinguem os tipos de conhecimento, vistos como um processo (cognitivo) e como um produto (documento) 976
Figura 6 – Funções de pertinência e valores discretos da variável INTELIGÊNCIA 978
Figura 7 – Matriz de vulnerabilidade 979
Figura 8 – Funções de pertinência e valores discretos da variável PROBABILIDADE 980
Figura 9 – Funções de pertinência e valores discretos da variável IMPACTO 984
Figura 10 – Apresentação didática da relação entre as variáveis, suas funções de pertinência e a saída do sistema 988
Figura 11 – Apresentação do Matlab – Edição das regras de inferência (de 1 a 27) 989
Figura 12 – Relação entre "nível de alerta" e "prontidão" das Forças Armadas 990
Figura 13 – Tela básica de edição do FIS – Fuzzy Inference System 991
Figura 14 – Sistema FIS: Variáveis de entrada, saída e suas funções de pertinência 992
Figura 15 – Visualização do sistema de manipulação das regras com efeito na saída (nível de alerta) 995

# INTRODUÇÃO

Nesta década o Brasil vivenciou uma das melhores temporadas turísticas de sua história. Recorde de visitantes de diversas nacionalidades e grande visibilidade internacional foram algumas das consequências positivas de um calendário oficial de eventos muito expressivo. O país que sempre possuiu vocação turística passou a sediar grandes eventos internacionais como o Rio + 20 em 2012, a Copa das Confederações e a Jornada Mundial da Juventude em 2013, a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2016, sendo este último o de maior amplitude e repercussão em termos globais.

Somam-se aos citados eventos outros de grande envergadura internacional que são realizados anualmente, como o carnaval e as comemorações públicas de passagem de ano – *réveillon*. Ainda, de forma esporádica, mas recorrente, os festivais de música como o "Rock in Rio" e o "Lollapalooza Brasil". Eventos de grade visibilidade com ampla cobertura midiática e onde se verificam grandes adensamentos populares, com a presença de muitos cidadãos de outros países. Esses eventos internacionais trazem, entre outros aspectos positivos, divisas e empregos que melhoram a qualidade de vida dos cidadãos brasileiros e ampliam a visibilidade internacional do país, por meio de grande cobertura midiática.

Em face do exposto, este estudo pretende utilizar os grandes eventos, tanto os recentemente realizados no Brasil de forma esporádica, quanto os recorrentes, como o carnaval e o *réveillon*, com a intenção de exemplificar um momento em que se torna tangível a possibilidade de concretização de um atentado terrorista. Haja vista as características intrínsecas que podem funcionar como um "farol" para o terrorismo e que serão investigadas no decorrer da pesquisa.

Para contribuir com a prevenção a essa possibilidade, este trabalho pretende propor o desenvolvimento de um modelo *fuzzy* que apoie o processo de tomada de decisão (PTD), como ferramenta de assessoramento, e que trabalhará delimitado dentro da estrutura preventiva, apenas em prol das Forças Armadas. Tal tecnologia será explorada na pesquisa, em função da sua capacidade de associar expressões linguísticas de senso comum a números discretos. Dessa forma, possibilitando que tais expressões possam ser processadas rapidamente em sistemas computacionais, simulando, em parte, a inteligência humana.

Será considerada então, como caso concreto, a possibilidade de uma ameaça terrorista no Brasil por ocasião de um grande evento, pois nessa situação pode ser aberta uma "janela" de exposição e vulnerabilidade, motivada pela presença de elementos intrínsecos, que tendem a criar um ambiente favorável para a atuação do terrorismo, e que serão apresentados e discutidos durante esta dissertação. Ressaltando-se que o processo de tomada de decisão só será abordado nesta pesquisa em relação aos insumos

que recebe por parte do processo atinente à atividade de Inteligência[1], subsidiados pela ferramenta de análise de risco, não fazendo parte do escopo deste trabalho as especificidades do seu próprio processo.

Dessa forma, com a atenção voltada aos grandes eventos recentemente realizados no Brasil, foi criada em 2011 pelo Governo Federal do Brasil, por meio do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE)[2], pelo Decreto 7.538/2011. Seu propósito era o de coordenar o esforço conjunto de segurança necessário para a realização dos eventos que o Brasil passaria a sediar nos anos seguintes e que deveria ser traduzido como um esforço coordenado para melhorar a gestão da segurança em um momento específico, destacando-se que esse esforço coordenado contou, de forma expressiva, com a participação das Forças Armadas.

A criação dessa secretaria marca a origem e até certo ponto conceituação do termo "grandes eventos" que esta pesquisa utilizará como exemplo concreto e delimitador do trabalho. Esses eventos, sobre vários aspectos, alavancaram expressões importantes do Poder Nacional, como a econômica e a política, mas também trouxeram preocupações para as autoridades responsáveis pelas instituições de segurança e defesa do país.

Tal preocupação residia na grande visibilidade desses eventos, o que poderia colocar o Brasil no "mapa" das organizações terroristas. Dessa forma, diversas instituições que compõem a estrutura de segurança e defesa do país se mobilizaram em um esforço conjunto para atender às demandas de segurança impostas, entre elas, trabalhando na tipificação operacional interagências[3], a Marinha do Brasil no contexto das Forças Armadas. Este trabalho procura então elencar elementos que sejam de relativo consenso entre especialistas em terrorismo e que, em maior ou menor grau, funcionem de forma sinérgica como fatores que tenham a capacidade de atrair a atenção de organizações terroristas.

Em que pese, no momento, o Brasil atravessar uma crise financeira e de segurança pública, existem elementos intrínsecos à sua natureza que

---

1 Utilizaremos o vernáculo Inteligência, com "I" maiúsculo para expressar a atividade de Inteligência e seu processo de produção de conhecimento, enquanto capacidade do Estado. Ainda, com objetivo de diferenciar da inteligência cognitiva (Nota do autor).

2 A Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) foi criada para coordenar o esforço conjunto de segurança necessário para a realização dos grandes eventos (grifo nosso) que o Brasil passaria a sediar nos anos seguintes. A Jornada Mundial da Juventude e a Copa das Confederações em 2013, a Copa do Mundo FIFA em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/grandes-eventos>. Acesso em: 30 mar. 2018. A citada Secretaria foi extinta em 31 de julho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2011-2014/2011/decreto/d7538.htm>. Acesso em: 31 mar. 2018.

3 Modalidade Operacional constante do Manual do Ministério da Defesa "Operações Interagências – MD33-M-12" (2ª Edição/2017). Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/ operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

fazem com que ele mantenha sua vocação turística e potencial econômico. Esses elementos como beleza natural, grandes espaços e populações, e o fato de ser percebido externamente como um povo pacífico e receptivo, indicam que o país tem potencial para continuar a ser um polo de atração para eventos de grande envergadura.

Tal afirmação pode ser ratificada ao observar-se que anualmente são promovidos eventos internacionais como o "Rock in Rio" e o "Lollapalooza Brasil", e outros, de caráter interno, como o carnaval e o *réveillon*, todos realizados com a presença de muitos turistas estrangeiros e sem incidentes de grande monta, mormente terroristas. Ainda, tais eventos têm sido bem avaliados pela comunidade internacional, percepção que é corroborada pelas mídias nacional e internacional. Dessa forma, existem indícios de que o Brasil continuará a ser uma opção viável a iniciativa privada e governamental para realização de eventos de porte em suas grandes cidades.

Esses eventos de grande visibilidade, ampla cobertura midiática e adensamento popular podem produzir um ambiente favorável ao terrorismo, inclusive por proporcionar a alavancagem do efeito psicológico do medo, pelo incremento da disseminação do "terror", usando como canal, os meios de comunicação que cobrem esses eventos e utilizam tecnologias de difusão em massa.

Uma vez formado um ambiente propício ao terrorismo, é natural e esperado que o nível de preocupação das autoridades com a segurança cresça, o que remete a medidas mais rigorosas de proteção das pessoas, do patrimônio e da imagem internacional do país. Nesse contexto, o planejamento e a execução das ações cinéticas, normalmente de caráter ostensivo e reativo precisam ser acompanhados de outras ações não cinéticas de caráter preventivo, onde se destacam a atividade de Inteligência e a gestão de risco, que juntas, possuem a capacidade sinérgica de identificar, contextualizar, acompanhar e mensurar a ameaça terrorista, com o fito de preveni-la.

Esses processos se propõem a apoiar, direta ou indiretamente, o processo de tomada de decisão, e para que sejam bem empregados e efetivos, necessitam de especialistas que conheçam as metodologias mais adequadas, e que essas, estejam no estado da arte. No caso da gestão do risco, corporativa ou de Estado, hoje, estariam representadas pelos processos estruturados contemplados pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Ainda no caso da Inteligência, os processos utilizados no Estado brasileiro encontram-se atualizados e estão normatizados na Doutrina Nacional de Inteligência, possuindo um planejamento estratégico que inclui uma Política Nacional de Inteligência de 2016 e uma Estratégia Nacional de Inteligência de 2017.

Retornando ao conceito de risco, ele se mostra importante em qualquer área do conhecimento humano por contribuir para o fomento de uma cultura de prevenção que costuma se traduzir em economia de re-

cursos. É mais racional prevenir a ter de lidar com os impactos financeiros, estratégicos e políticos de se tratar as consequências da concretização de uma ameaça, especialmente de uma ameaça terrorista e seus impactos, de toda ordem, para o Estado.

Ao se considerar uma ameaça terrorista, as consequências sobre o Estado podem ser catastróficas. Esse tipo particular de ameaça tem seu potencial de impacto incrementado pela percepção do medo e da insegurança que gera nas sociedades onde atua, pois usa, modernamente, a violência indiscriminada com fins políticos. Dessa forma, podem levar à desestabilização das instituições do Estado, atingindo, no limite, o *status quo* do próprio Estado.

Será discutido no decorrer desta dissertação que o processo de produção de conhecimento, atinente à atividade de Inteligência, é fundamental para prevenção do terrorismo, e pode ser potencializado pela associação com a ferramenta de análise de risco. Sendo, dessa forma, capacidades sinérgicas.

Segundo o professor Joanisval Gonçalves (2016), um Estado, em relação ao terrorismo, pode ser alvo, base ou palco. Depreende-se do estudo do referido autor que alvos seriam os Estados que combatem de forma reativa o terrorismo, inclusive fora do seu território ficando expostos à retaliação. Enquanto na situação de palco, o Estado, mesmo não sendo alvo recorrente do terrorismo internacional pode, em determinado momento ou situação, como por exemplo, ao promover eventos de grande visibilidade, se tornar um alvo eventual e de oportunidade desse tipo de ameaça. Por fim, seria base ao treinar ou homiziar grupos que utilizem métodos terroristas de forma indiscriminada e com objetivos políticos. Este trabalho utilizará essas definições em futuras análises.

Após o período de redemocratização brasileira (1975-1985), quando as instituições democráticas voltaram à atividade plena, não existem registros oficiais de o Brasil ter sido alvo ou palco de ações terroristas internas ou externas. Quanto à possibilidade de ser base em relação ao terrorismo internacional, existem indícios que apontam para esta possibilidade na região da tríplice fronteira que compreende as cidades de *Puerto Iguazu* na Argentina, *Ciudad del Este* no Paraguai e Foz do Iguaçu no Brasil.

Dentro desse contexto, o Brasil talvez possa ser considerado base em partes pontuais do seu território e palco potencial em situações específicas. Quanto a ser alvo, em que pese não haver indícios dentro dos conceitos utilizados, a princípio, nenhum país do mundo está totalmente isento desse perigo. No entanto, de forma conceitual e por adequação ao propósito deste trabalho, pretende-se situar o Brasil como um possível palco do terrorismo ao promover um grande evento. Em função da reunião de requisitos sinérgicos que podem ser catalisadores de um atentado, torna-se nessa situação, um alvo de oportunidade, inclusive de células terroristas adormecidas dentro ou próxima do território nacional.

Para o Brasil, a ameaça do terrorismo é particularmente perigosa, pois pode caracterizar o que se conhece em gestão de risco como um "Cisne Negro" (TALEB, 2018). Um evento que, mesmo com baixa probabilidade de ocorrência, pode produzir um alto impacto e que, dessa forma, pode levar à percepção de que não ocorrerá porque, no passado, não ocorreu. Um evento desse tipo pode surpreender as estruturas de segurança e defesa que terão maior dificuldade de preveni-lo e mesmo de reagir a ele.

Este estudo pretende também, mesmo que de forma transversal, investigar se seria um equívoco não tratar adequadamente esse tipo de acontecimento. Considerando que entre suas consequências está, mais especificamente para este estudo, o aumento da probabilidade de um ato terrorista se materializar e surpreender o Estado brasileiro, incrementando o já grande desafio de mitigá-lo, em especial de forma preventiva.

Assim, esta pesquisa busca em seu capítulo inicial, compreender o terrorismo, especificamente como método, e como esse se constitui em uma ameaça aos Estados, suas sociedades e instituições, com foco particular no caso do Estado brasileiro. Em seguida, no segundo capítulo, examina como a Inteligência poderá contribuir para identificação, contextualização e acompanhamento de uma ameaça terrorista, com o propósito de preveni-la, ressaltando suas capacidades e seu processo de produção de conhecimentos.

Em continuidade, no capítulo seguinte, discute-se a utilidade da análise de risco na mensuração desta ameaça e a importância de haver sinergia entre os processos da Inteligência e a ferramenta análise de risco, pelo fato de a segunda contribuir com a primeira na produção de um conhecimento mais robusto e capaz de assessorar o processo decisório, dentro do contexto preventivo das ações de antiterrorismo.

Ao fim, no derradeiro capítulo antes das considerações finais, será desenvolvido e aplicado ao caso concreto um sistema de apoio à decisão, que utilizará a lógica *fuzzy* como base teórica e que oferecerá como resposta um nível de alerta que indique determinada prontidão para as Forças Armadas. Esse modelo a ser apresentado servirá de ferramenta por meio da qual se investigará a viabilidade da aplicação desta lógica na modelagem de um sistema que apoie o processo decisório no caso concreto de que trata esta dissertação. Dessa forma, esse capítulo tentará atender ao propósito final desta pesquisa, que é: "Investigar a viabilidade de utilização da lógica *fuzzy* em apoio ao processo de decisão, por meio do desenvolvimento de um sistema de alerta, que indique um grau de prontidão adequado para as Forças Armadas, no caso concreto de prevenção a um ataque terrorista, em um grande evento, no Brasil".

Quanto à metodologia, esta pesquisa pretende estabelecer uma abordagem, em parte, causal, ou dentro da estrutura das relações causais. Mas, em aderência ao modelo de realismo crítico apresentado por Sayer (2010), que nos pareceu mais abrangente e em consonância com a complexidade do ambiente, que aqui será tratado. Para o autor, um

dos grandes impedimentos para o desenvolvimento de métodos eficazes nas ciências sociais diz respeito ao modo como as relações causais são entendidas. A ciência, muitas vezes, assume que essas relações exigem regularidade.

Acrescenta Sayer (2010) que as ciências sociais têm tido dificuldade em descobrir regularidade, e que uma das principais conquistas da filosofia realista tem sido mostrar que isso é uma visão errônea de causalidade. Propõe então que as regularidades podem ou não existir e, mesmo assim, objetos e relações sociais continuariam a manter uma relação de causalidade. Ainda, que essa relação pode ser explicada, independente da regularidade. O autor se coloca assim crítico à crença de que exista um método padronizado que atenda a todas as disciplinas. Uma crença, que, segundo Sayer (2010), teria atingido seu ápice no positivismo na década de 1960, estando, após esse período, em declínio.

De fato, existem muitos métodos ou abordagens, cada um com pontos fortes e pontos fracos, cada um apropriado para diferentes objetos e questões de pesquisa, e muitos projetos de pesquisa, exigirão a combinação deles. Procura-se, então, colocar esta pesquisa nessa direção. Haja vista que a complexidade do mundo social é tal que os métodos e teorias formais, muitas vezes, se mostram limitados para muitos tipos de pesquisas sociais (LAW, 2004 apud SAYER, 2010).

Em adição, apresenta Sayer (2010, p. 3), ao se referir ao "imperialismo metodológico", que:

> O método também deve ser uma questão prática. Os métodos devem ser apropriados à natureza do objeto que estudamos e o propósito e expectativas de nossa investigação, embora as relações entre eles, às vezes, sejam mais frouxas do que apertadas. [...] Uma metodologia crítica não deve se restringir a um caminho estreito que é apropriado apenas para uma minoria de estudos. A variedade de possíveis objetos de estudo em ciências sociais se estende além do escopo de um único modelo de pesquisa.

Entende-se, nesta pesquisa, que a regularidade, embora presente e relevante nos fenômenos analisados, não é fundamental para explicá-los. De fato, em termos mais objetivos, pode-se dizer que se existe uma relação entre um evento (a causa), e um outro evento (o efeito), teremos algum tipo de causalidade lógica, caso o segundo seja uma consequência do primeiro, sendo esse, pode-se dizer, o entendimento mais comum para o conceito de causalidade (DICTIONARY, 2018).

Entretanto, Sacrini (2017) aponta que causalidade não é correlação, pois essas não esclarecem que tipos e relações causais vigoram entre os eventos. Nesse sentido, pretende-se conformar, da melhor forma possível, a caracterização das relações causais entre os entes que serão estudados na sequência, buscando ir além da simples lógica clássica. Apoiados no pensamento de Sayer (2010), entre outros, procurar-se-á estabelecer

quais mecanismos, ao entrarem em ação, levam à causalidade, isso para o caso concreto em estudo.

De fato, Sacrini (2017), em acréscimo, esclarece que em casos complexos pode existir uma dificuldade em se reconstruir consensos na busca desses mecanismos quando esses consensos não são universais, e que é ingenuidade achar que pode existir apenas um fator crítico como deflagrador dos elos causais. Certamente a observação do autor, no que tange ao consenso, ou no caso, a falta dele, é uma marca do estudo do fenômeno terrorista.

Depreende-se então que à medida que os temas se tornam mais complexos, mais difícil será estabelecer relações causais, no caso do terrorismo, sua prevenção e o processo de tomada de decisão a ela associado. Dessa forma, esta pesquisa procura compreender como esses elos agem nas relações onde existe a possibilidade de um ataque terrorista ao Estado brasileiro e a consequente formatação de uma estrutura de defesa preventiva por parte desse. Ainda dentro do mesmo contexto, como se relaciona o processo de produção de conhecimento atinente à atividade de Inteligência com o suporte da análise de risco, e o processo de tomada de decisão.

Dessa forma, menos peso será colocado em métodos quantitativos para descobrir e avaliar regularidades, e mais será colocado no sentido de se estabelecer a natureza qualitativa dos processos e ferramentas. Bem como, quais seriam os mecanismos causais de que dependem sua interação e sinergia. Por isso, existe preocupação em aprofundar a pesquisa e os conceitos afetos a cada valor analisado, em especial a Inteligência, a análise de risco, a sinergia entre eles e a relação entre os processos já mencionados na prevenção ao terrorismo.

Dessa forma, começa-se então pela análise e discussão acerca da ameaça terrorista como método, esquivando-se de matrizes específicas e de questões fundamentalistas particulares. Em seguida, discutir-se-á sobre as capacidades do Estado que podem, pela sua natureza intrínseca, confrontar preventivamente essa ameaça, e ainda se enquadrem no modelo a ser desenvolvido. Para, ao fim, relacionar essas capacidades em um sistema *fuzzy*, que, além de nos dar uma resposta prática e útil no sentido de apoiar o processo de tomada de decisão, possa evidenciar essas relações causais entre os entes aqui tratados, em que todo esse conjunto de ações, espera-se, aponte para a solução da investigação, que é o propósito desta pesquisa.

Quanto a coleta de dados necessários à confecção do trabalho, Marconi e Lakatos (2013, p. 43) apontam que "toda pesquisa implica levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas". Nesse sentido, isto será feito por um conjunto de ações que incluem a coleta em documentação indireta, abrangendo pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias).

Quanto às técnicas para esta coleta, apontam Marconi e Lakatos (2013, p. 111) que "são consideradas um conjunto de preceitos ou processos, de que se serve uma ciência [...] na obtenção de seus propósitos. Correspondem, portanto, à parte prática de coleta de dados". Em aderência ao conceito citado, em todos os capítulos foi utilizada pesquisa documental e bibliográfica, e especificamente no último capítulo foi observada a técnica, pouco usual, de "história de vida", que, para Marconi e Lakatos (2013, p. 111), "tenta obter dados relativos à experiência de alguém que tenha significado importante para o conhecimento do objeto em estudo". Constitui-se assim uma técnica interessante para ser utilizada em um sistema de inferência *fuzzy*, mormente no tocante à elaboração da sua base de conhecimento, cerne do sistema, e que considera, fundamentalmente, a experiência de especialistas.

Entretanto, visando dar sinergia a essa obtenção de dados, que é fruto, como mencionado, da experiência dos especialistas, decidiu-se usar, concomitantemente, a técnica de grupos focais ou *focus group*, por ser, segundo Schroeder e Klering (2009, p. 1), uma técnica de pesquisa que representa uma alternativa interessante para o desenvolvimento de estudos qualitativos. Nela os especialistas se reúnem para discutir um tema e buscar soluções práticas para um problema. Esta técnica permite a interação entre os especialistas, e seus resultados se transformam em dados da pesquisa.

Ainda, Oliveira e Freitas (1998, p. 83) definem *focus group* como,

> um tipo de entrevista em profundidade realizada em grupo, cujas reuniões apresentam características definidas [...]. O foco ou o objeto de análise é a interação dentro do grupo. Os participantes influenciam uns aos outros pelas respostas às ideias e colocações durante a discussão, estimulados por comentários ou questões fornecidas pelo moderador. Os dados fundamentais produzidos por essa técnica são transcritos das discussões do grupo [...].

Assim, com base no exposto acima, espera-se obter a citada sinergia entre os especialistas que estarão colaborando com esta pesquisa.

Ademais, como características gerais do *focus group* tem-se o envolvimento das pessoas, as reuniões em série, a geração de dados, a natureza qualitativa e a discussão focada em um tópico determinado pelo propósito da pesquisa (OLIVEIRA; FREITAS, 1998; KRUEGER, 1994). Dessa forma, esta pesquisa pretende formar um grupo focal de sete especialistas, que produzirão os dados necessários à construção da base de conhecimento, a ser utilizada no sistema *fuzzy* que será proposto.

Ao fim, com vistas a embasar a conclusão da investigação proposta, de forma prática, utilizou-se a técnica de "pesquisa aplicada" que, segundo Barros e Lehfeld (1986, p. 96), "é aquela em que o pesquisador é movido pela necessidade de conhecer para aplicação imediata dos resultados. Contribui para fins práticos, visando à solução mais ou menos

imediata de problemas encontrados na realidade". Corroboram com esse pensamento Gerhardt e Silveira (2009), que apontam essa técnica como uma forma de gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigida à solução de problemas específicos. Dessa forma, com foco na investigação da viabilidade de utilizar um sistema *fuzzy* para os fins do caso concreto da pesquisa decidiu-se, efetivamente, desenvolver um sistema, sob o qual pudéssemos materializar esta investigação.

Destaca-se agora de forma mais específica e particular que na fase inicial da pesquisa, ainda durante a elaboração do projeto, foi necessário selecionar as capacidades do Estado que, simultaneamente, tivessem efetividade no enfrentamento preventivo da ameaça terrorista e também aderência à estrutura do trabalho e ao sistema a ser desenvolvido. Utilizou-se, então, para isso a técnica de "pesquisa bibliográfica", que consiste na etapa inicial de todo trabalho científico ou acadêmico e tem o objetivo de reunir as informações e dados que servirão de base para a construção da investigação proposta a partir de determinado tema (SIGNIFICADOS, 2014).

Uma vez selecionadas as capacidades para a construção dos capítulos foram realizadas revisões bibliográficas mais profundas que as pesquisas iniciais. Para Lakatos e Marconi (2010), essas revisões são indispensáveis para a delimitação do problema, identificação do estado atual dos conhecimentos e de suas lacunas. Com esse objetivo, buscou-se efetuar uma análise abrangente das publicações correntes nas áreas de conhecimento abordadas neste trabalho. Foi então, seguindo esse desenho metodológico, que se estruturou esta pesquisa em busca do atendimento de seu propósito.

## 2 A AMEAÇA TERRORISTA. UMA EXPRESSÃO DA VIOLÊNCIA POLÍTICA

> O fenômeno terrorista tem gerado profundos e intermináveis debates conceituais entre estadistas, pesquisadores, analistas políticos, estrategistas militares, diplomatas, sociólogos, psicólogos e outros que se ocupam do estudo da violência humana e da cidadania, em geral. A causa principal dessas discussões encontra-se, fundamentalmente, na inexistência de paradigmas acerca do tema que permitam substituir aqueles que desapareceram junto com a contenda bipolar. *Terrorismo é uma questão complexa*; suas origens são diversas, assim como são as circunstâncias e os indivíduos que se engajam nessas atividades. Qualquer tentativa de entender as motivações e as ações de tais organizações e agentes deve levar em conta essa enorme diversidade. (DEGAUT, 2014, n.p., grifo nosso).

Ao iniciar o exame do fenômeno terrorista em face de sua complexidade e consequente ausência de precisão conceitual, depara-se com o primeiro obstáculo à pesquisa: não existe uma definição consensual

para ele, quer seja acadêmica ou institucional e, segundo Sartori (1970, p. 1040), a precisão conceitual dos termos empregados em um estudo é importante para melhor compreendê-lo. Advertiu, entretanto, o autor que é preciso cautela para não "esticá-los" no intuito de ganhar amplitude em detrimento da precisão.

Ao tentar-se conceituar com maior precisão o terrorismo, enquadrando o fenômeno em toda sua complexidade, deve-se acautelar para não tentar moldá-lo à nossa própria percepção, como advertiu Giovanni Sartori (1924-2017). Assim também afirma Hoffman (2006, p. 1) a respeito desta dificuldade, o "terrorismo é igual à internet, [...] difícil de definir".

Ainda no mesmo contexto, alertam Gonçalves e Reis (2017, p. 5) que:

> Durante mais de cem anos a sociedade internacional tem convivido com atentados, sequestros e outras ações de grupos ou pessoas que se auto intitulam ou são identificadas como "terroristas". Com suas diferentes facetas, o terrorismo moderno é um fenômeno que se evidencia nos mais distantes pontos do planeta e em meio a sociedades distintas. Apesar dessa abrangência, ainda não se tem uma definição comum do terrorismo. De fato, um dos aspectos mais complexos para quem começa a estudar a matéria diz respeito exatamente a sua definição.

Apesar da citada dificuldade, vários autores e entidades em âmbito nacional e internacional têm buscado uma definição que, ao fim e ao cabo, principalmente no caso dos setores governamentais, terminam por atender a uma especificidade ou necessidade da instituição que a produziu, como ocorre com instituições antiterroristas norte-americanas. Pode-se citar, por exemplo, o *Federal Bureau of Investigation* (FBI)[4] e o Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (EUA)[5], que apresentam definições com um viés mais criminal na primeira instituição ou mais político na segunda, coerentes com seus propósitos de repressão e político, respectivamente.

Também entre os autores e especialistas da academia não existe um consenso, Bobbio (1998, p. 1.242), em seu dicionário de política, apresenta que "o terrorismo de forma genérica pode ser entendido como a prática política de quem recorre sistematicamente à violência contra pessoas ou coisas provocando o terror". Como o próprio autor admite, é uma definição por demais genérica, não permitindo melhor compreensão do fenômeno. Laqueur (1999), por sua vez, argumenta que é um fenômeno

[4] WHITTAKER (2005, p. 1), FBI: "O uso ilegal da força ou violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, uma população civil, ou qualquer segmento dela, em apoio a objetivos políticos ou sociais".

[5] WHITTAKER (2005, p. 1). Departamento de Estado dos Estados Unidos da América: "Violência premeditada e politicamente motivada perpetrada contra alvos não-combatentes por grupos subnacionais ou agentes clandestinos, normalmente com a intenção de influenciar uma audiência".

com fins políticos, aponta que o terrorismo visa a produzir uma mudança política e para tal utiliza a violência, ou a ameaça da violência, com a finalidade de instaurar o terror na sociedade para provocar uma alteração no governo vigente. Na mesma direção, Crenshaw (1981) alega que a organização terrorista é um ser racional e Hoffman (2006, p. 43) complementa ao afirmar que ele promove a "exploração do medo através da violência ou ameaça de violência, na busca por uma mudança política" ou de outra forma, ainda Hoffman (2006, p. 1-3) aponta que são os alvos, as motivações e os propósitos que os distinguem dos demais tipos de violência e convergem para objetivos políticos. Embora haja divergências conceituais, as definições se tangenciam no tocante aos fins últimos que são políticos e ao uso da violência para implantar o "terror", visto como um sentimento ou percepção, apesar de real.

No âmbito da governança internacional, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 9 de dezembro de 1994, elaborou a Resolução 49/60 que trata do tema terrorismo sob o título "Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional", na qual ressalta que são atos injustificáveis sob qualquer viés. Dessa forma a citada Resolução define terrorismo como:

> Atos criminosos, intencionados ou calculados para provocar um estado de terror no público em geral, em um grupo de pessoas ou em um indivíduo em particular com propósitos políticos, não são justificáveis em nenhuma circunstância, quaisquer que sejam as considerações políticas, filosóficas, raciais, éticas, religiosas ou de outra natureza que possam ser invocadas para justificá-los.

Gonçalves e Reis (2017, p. 8) comentam o texto da Resolução, que "é tida como pouco exequível, uma vez que há diversos interesses em conflito sobre o tema, entre os 193 Países membros da organização". Tal conflito dificulta o estabelecimento de um consenso no âmbito internacional, que pode ser explicado pela percepção que determinados atores têm do agente do fenômeno terrorista, pois aquele que promove o ato terrorista, dependendo de quem o analisa, pode percebê-lo como um assassino ou um soldado da liberdade (*freedom fighters*)[6], essa dicotomia entre diferentes percepções está exposta no pensamento do líder palestino Yasser Arafat materializado em seu discurso na ONU[7] em 1974:

[6] WHITTAKER (2005, p. 22): "Foi também durante esse período (guerras de libertação do fim do período de neocolonização, a partir da década de 1940 e durante a de 1950) que o apelo "politicamente correto" aos **"combatentes da liberdade" – freedom fighters** – entrou na moda como consequência da legitimidade política que a comunidade internacional [...] conferiu as lutas pela libertação e autodeterminação".

[7] Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/arafat/1974/onu-13nov.htm>. Acesso em: 29 maio 2018.

> A diferença entre um revolucionário e um terrorista se encontra na razão pela qual cada um luta. Porque todo que defende uma causa justa e luta pela liberdade e pela liberação de sua terra dos invasores ou contra colonizadores não pode ser chamado de terrorista [...], caso contrário muitos de vocês que estão nessa sala da assembleia seriam considerados terroristas.

A posição do, à época, líder da Organização para Libertação da Palestina (OLP) é um exemplo de que não só a organização terrorista, mas também o próprio ato em si pode ser percebido como corajoso ou bárbaro. Tal questão, por óbvio, contribui para rol de dificuldades que impedem uma definição menos generalista e mais específica ou consensual que as apresentadas até o momento. Ainda, a ONU, agora por meio do seu Conselho de Segurança (CSNU)[8], adota a definição, contida na Resolução 1.566, de 8 de outubro de 2004[9], que trata das ameaças à paz e à segurança internacional causadas por atos terroristas, citando em seu parágrafo terceiro que:

> [...] são atos criminosos, incluindo atos contra civis, feitos com a intenção de causar morte ou lesões corporais graves; fazer reféns, com o objetivo de provocar terror no público em geral ou em uma parcela desta população ou em pessoas em particular; intimidar uma população ou um governo ou uma organização internacional obrigando-os a praticar ou abster-se de praticar qualquer ação, que constitua infração dentro do âmbito das convenções e protocolos internacionais associados com o terrorismo. (CSNU, 2004, §3º).

Ainda nesse contexto, Laqueur (1997, p. 5) reafirma que existem muitas razões que motivam o ato terrorista em diferentes e variadas circunstâncias, o que dificulta uma precisão conceitual. No âmbito da ONU, é possível que ocorram tentativas de se elaborar uma norma internacional que abarque e explique o fenômeno terrorista em toda sua complexidade, mas que se mostram infrutíferas pelas discordâncias em torno de um conceito. Tais tentativas sempre terminam por esbarrar na posição de algum Estado-membro que defende a legitimidade do uso da força, quando percebidas em lutas de libertação, e em oposição a instituições governamentais, para eles, sem legitimidade e contrárias ao direito de autodeterminação dos povos (BOULDEN; WEISS, 2004, p. 5). De qualquer

[8] O Conselho de Segurança é o órgão da ONU responsável pela paz e segurança internacionais. Ele é formado por 15 membros: cinco permanentes, que possuem o direito a veto – Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China – e dez membros não permanentes, eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. Esse é o único órgão da ONU que tem poder decisório, isto é, todos os membros das Nações Unidas devem aceitar e cumprir as decisões do Conselho. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conheca/como-funciona/conselho-de-seguranca/>. Acesso em: 14 maio 2018.

[9] Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/23154/S_RES_1566%282004%29-EN.pdf? sequence=3&isAllowed=y>.Acesso em: 11 mar. 2018.

forma, observa-se um avanço quando se verifica nas normas internacionais uma tentativa comum de criminalizar o ato tido como injustificável sob qualquer hipótese, dando assim um caminho mais claro para derrubar o argumento da legitimidade em função da percepção de nobreza das motivações. Por fim, Crenshaw (2000, p. 406) parece ser assertiva ao afirmar que "a ausência de uma definição consensual continua sendo uma praga para todos aqueles interessados no estudo do terrorismo".

Apesar de não haver um consenso a respeito da definição de terrorismo e das dificuldades que a ONU enfrenta nessa questão existem elementos, brevemente comentados, que caracterizam o terrorismo, em que destacamos seu caráter político, o que o distingue de outros fenômenos que utilizam, como método, a violência para atingir seus propósitos, um exemplo é o crime organizado.

Segundo Degaut (2014, n.p.):

> O relacionamento entre o crime organizado transnacional e grupos terroristas tem se tornado um crescente foco de preocupações. A interação entre grupos criminosos e terroristas tem se aprofundado e se tornado cada vez mais complexa, e embora as motivações por trás de suas ações permaneçam, na maioria das vezes, divergentes, esse não é sempre o caso. A linha divisória entre terrorismo e crime organizado já não é mais tão inequívoca.

Existem organizações terroristas que buscam nas organizações criminosas uma fonte de renda ou acesso a determinados bens importantes para a manutenção da causa. Na América do Sul temos exemplos de relações de interdependência desenvolvidas entre terroristas e narcotraficantes. Nesse contexto, Colômbia, Peru e Bolívia são responsáveis, segundo Degaut (2014, n.p.), por produzirem mais de 95% de toda cocaína existente no mundo. Esta proximidade entre grupos terroristas e os barões da droga provocaram uma simbiose entre esses dois entes para atender a necessidades recíprocas de dinheiro e armas de um lado e proteção aos locais de refino do outro.

Degaut (2014) alerta para o caso colombiano, à época, ao apontar as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e o Exército de Libertação Nacional (ELN), afirmando que seu relacionamento com os cartéis de drogas chegou ao ponto do envolvimento direto do terrorismo no cultivo, processamento e tráfico de drogas com o fito de financiar a causa terrorista.

Ao examinar a questão, observa-se que há pontos de convergência. Como aponta Schelling (1982, p. 66), terrorismo é o emprego do terror, violência e intimidação com o fim de aterrorizar e coagir por intimidação ou medo. Logo, como o crime organizado intimida e amedronta, ele poderia ser confundido com o terrorismo. Tal fato expõe a fragilidade da definição que deixa em aberto quais seriam os fins. No caso do crime organizado, o fim último seria o lucro, o que os coloca à mercê dos di-

plomas legais que tratam de crimes comuns onde as controvérsias sobre legalidade e moralidade ficam bastante reduzidas.

Outro ponto de convergência observado é a existência de um inimigo comum, o Estado (DEGAUT, 2014), o qual para o crime organizado é um obstáculo para alcançar seus ganhos e para o terrorismo o alvo das mudanças políticas pretendidas. Os movimentos terroristas tendem a perpetrar suas ações contra as sociedades para pressionar os Estados, e necessitam, para alcançar seus objetivos políticos, de visibilidade, o que conseguem por meio da propaganda obtida pela cobertura midiática a seus atentados.

Degaut (2014, n.p.) aponta ainda que "se as motivações da violência forem bem manipuladas politicamente, a ampla propaganda resultante colocará a questão permanentemente em debate público, não passível de ser ignorada". É uma forma de chamar a atenção para a causa e mantê-la na pauta da sociedade e do governo. Nesse sentido, a repressão do Estado passa a ser um fator de força para as organizações terroristas e quanto mais desproporcionais forem, na mente terrorista, melhor para a causa, pois, segundo Degaut (2014, n.p.) acaba por "conferir aos atos terroristas certa aura de legitimidade, a excessiva reação do poder público pode sujeitar o governante e o Estado, [...] a condenação da opinião pública internacional". Isso pode representar um diferencial para a organização na comparação com outras de matriz semelhante, que pode resultar em aspectos positivos como maior facilidade de recrutamento, aumento da base de militantes e mais colaborações financeiras e de outros recursos.

A despeito das discussões sobre as peculiaridades de cada tipo de organização e do uso da propaganda como elemento fundamental para os objetivos do terrorismo, permanece a questão central, que em muitos casos distingue o fenômeno terrorista dos demais, que são seus objetivos eminentemente políticos. Um desejo final de mudar a ordem vigente, embora poucas vezes deixando claro qual tipo de ordem pretendem implantar após ter sucesso.

Nesse contexto, afirma Creshaw (1981, p. 379) que "a violência perpetrada pelo terrorismo comunica uma mensagem política". Ao corroborar com essa afirmação, Hoffman (2006, p. 2) vai mais além ao esclarecer que:

> O uso contemporâneo mais amplamente aceito do termo terrorismo é fundamentalmente associado à política. Também diz respeito à busca de poder, aquisição de poder e o uso desse poder para alcançar mudanças políticas. O terrorismo é, portanto, violência ou, igualmente importante, a ameaça de violência – usada e dirigida em busca de, ou a serviço de, um objetivo político. Com esse ponto vital claramente iluminado, pode-se apreciar o significado da definição adicional de "terrorista" fornecida pelo *Oxford English Dictionary*: "Qualquer um que tente promover seus pontos de vista por meio de um sistema de intimidação coercitiva". Esta definição sublinha claramente outros princípios fundamentais do terrorismo: quais sejam, ser um ato planejado, calculado e, de fato, sistemático.

Fica claro que, embora haja um provável consenso sobre os fins políticos do fenômeno, ainda nos parece pouco para alcançar uma compreensão mais ampla do que é o terrorismo. Em que pese a perene dificuldade de encontrar uma definição incontroversa para o tema, o trabalho de Diniz (2002) traz luz sobre a questão ao se debruçar especificamente sobre esta dificuldade com o objetivo de melhor compreender o fenômeno, para depois propor soluções de mitigação.

O autor chama a atenção, inicialmente, para o risco de juntar em uma mesma definição movimentos que usam a violência, mas que em outros aspectos são diferentes, e, ao fim, sem uma análise mais profunda, chamar tudo de "terrorismo", levando a uma grande confusão intelectual. Tal observação do autor já foi por nós indicada quando comparamos o terrorismo com o crime organizado nos parágrafos anteriores. Esta confusão é mais um obstáculo enfrentado por qualquer um que tente estudar o assunto, e tem por gênese a falta de uma definição precisa e consensual.

Um caminho apontado por Diniz (2002) seria tentar definir primeiro o que ele é, e o que não é. Circunscrevê-lo de modo a evitar que fenômenos diferentes sejam incorporados com o mesmo nome de "terrorismo". O que ao fim termina por aumentar a dificuldade das análises e o levantamento de alternativas realistas para se prevenir a concretização desta ameaça. Ademais, uma boa definição tende a evitar que o termo seja usado pejorativamente, de forma premeditada, para rotular um adversário político (GIBBS, 1989). Também, não deve ser um mero significado de dicionário, precisa ser capaz de confrontar visões enviesadas e servir de subsídio para que se possam vislumbrar soluções, principalmente preventivas.

Antes de continuar a discussão, Gonçalves e Reis (2017, p. 7) apresentam um compêndio de definições que se pode, comparativamente, explorar para melhor compreender as distinções que envolvem o fenômeno e ao fim ajudar a embasar a escolha de uma definição que atenda aos objetivos do trabalho. Dessa forma, os autores apresentam que:

> No que concerne a definições de especialistas, Donald Snow lembra que "terrorismo" vem da palavra latina *terrere*, que significa "amedrontar, assustar, causar pânico [...]. Segundo Bruce Hoffman, terrorismo "é o uso ou ameaça do uso da violência, por grupos organizados e de forma planejada, contra a sociedade civil ou governos constituídos, com fins políticos" [...]. Já Rafael Calduch Cervera define o fenômeno como "estratégia de relação política baseada no uso da violência e da ameaça da violência por um grupo organizado, com o objetivo de induzir um sentimento de terror ou de insegurança extrema em uma coletividade humana não beligerante e facilitar assim o logro das reivindicações dos terroristas" [...]. Para Eugênio Diniz, o terrorismo constitui "uma etapa de uma sequência de ações que visa a produzir um fim político desejado, sendo melhor caracterizado, portanto, como parte de uma estratégia, algo que definimos como um estratagema" [...].

Ao observar essas definições, bem como outras apontadas nesse texto, reafirma-se um elemento conceitual importante que surge como uma intercessão, e nos remete à ideia central do uso da violência com o objetivo final de confrontar Estados ou organizações por meio do terror, para que esses cedam aos anseios daqueles que o promovem.

Diniz (2002, p. 5), em acréscimo, ao elaborar mais sobre a questão, esclarece que a melhor forma de definir terrorismo é considerando seus fins e meios. O autor aponta que: "a consideração dos meios nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações cujas finalidades sejam de mesma natureza; e a consideração dos fins nos ajudará a distinguir a ação terrorista de outras ações que empreguem os mesmos meios". O que, em última análise, vem a ser uma definição pela distinção.

Entretanto, existe um consenso de que a ação terrorista remete ao emprego ou ameaça de emprego da violência. Como nos apontam Gonçalves e Reis (2017, p. 5), "o terrorismo é usado com frequência para uma variedade de ações violentas". Ainda, Degaut (2014, n.p.) acrescenta que "é o método [...] em que um grupo político organizado procura atingir suas finalidades declaradas, principalmente por meio do uso motivado, premeditado e sistemático da violência contra populações não-combatentes". Assim, verifica-se que o método utilizado pelo terrorismo é o uso ou ameaça do uso da violência, o que o coloca próximo de outros fenômenos sociais que utilizam a violência, perpetuando a confusão.

Nesse contexto, Diniz (2002) tenta melhorar a compreensão do fenômeno dividindo os alvos do terrorismo em alvo último, normalmente aquele capaz de promover as mudanças políticas pretendidas e alvo imediato, um alvo intermediário que possui alguma ligação com o alvo último e tem capacidade de exercer pressão sobre ele, pode ser a população ou sociedade submetida ao alvo último (político).

Podem ser grupos ou indivíduos que, em última análise, formam a opinião pública e passam a se sentir impotentes e desprotegidas perante o uso da violência. Fato é que só a ameaça desta violência já produz uma sensação de pânico generalizado. O efeito psicológico nesse caso pode ser maior que a efetiva concretização do ato, e mesmo concretizado ele é amplificado pela propaganda e tende a aumentar o sentimento de insegurança à medida que a notícia se dissemina, normalmente assentada em outro fenômeno social relacionado às tecnologias de comunicação em massa, muito utilizada pelas mídias em geral. Nesse ponto, nos afirma Diniz (2002, p. 5) que "o efeito é muito maior que o da destruição efetivamente causada [...] e quanto mais gente fica sabendo, maior é o efeito [...]. É o efeito psicológico que importa". Daí o nome "terror".

Nesse contexto, Crenshaw (1981) argumenta que um dos elementos importantes para a consecução dos objetivos das organizações terroristas é a propaganda conseguida por meio da mídia. Em acréscimo, Degaut (2014, n.p.) afirma que a propaganda é um elemento fundamental em qualquer tipologia terrorista. Tal assertiva, segundo o autor, nos remete ao "Catecis-

mo Revolucionário" (1869) do dissidente russo Serguei Nechayev[10] (1847-1882), que pregava a destruição do *status quo* vigente por meio do uso da violência. Ele é ainda um dos criadores da "propaganda pelo ato" que, à época, consistia em chamar a atenção para a causa por meio de atos violentos contra autoridades proeminentes da ordem vigente.

No terrorismo moderno, essa atenção é conseguida por meio da mídia que se presta a ser vetor da propaganda terrorista baseada no dever de informar, parâmetro vigente em um estado democrático de direito. Nesse contexto, Hoffman (2006, p. 231) afirma que "a violência está destinada a ser igualmente simbólica [...] os danos infringidos são reais, mas o principal objetivo dos terroristas não é destruir bens ou machucar pessoas, mas dramatizar ou chamar a atenção para uma causa política". O que é conseguido por meio de ampla cobertura midiática alavancada pelas modernas tecnologias de comunicação, inclusive no espaço cibernético.

Assim, Hoffman (2006, p. 99) complementa que "a propaganda é direcionada para um público capaz de decidir ou para uma audiência não autorizada para ganhar simpatia". Dessa forma, ainda para Hoffman (2006, p. 207), "um uso típico de propaganda, [...] é para fins de recrutamento". Crenshaw (1981, p. 379) resume ao afirmar que "a violência terrorista comunica uma mensagem política", qual seja, a de intimidar autoridades com poder de decisão por meio do medo imposto à sua sociedade para provocar uma mudança política, que seja do interesse daquele que promoveu o ato. Por outro lado, comunica aos seus simpatizantes que a luta em prol da causa está sendo lutada a despeito das assimetrias, o que lhes favorece, entre outras questões, o recrutamento e a captação de recursos.

Dessa forma, o emprego ou ameaça do emprego da violência como meio de atuação, parece ser uma especificidade que particulariza o terrorismo. Entretanto, a utilização do "terror", como um efeito psicológico baseado na percepção do medo e da insegurança, que vai além dos danos em si, não pode ser colocado como algo novo. A mudança contemporânea talvez esteja na velocidade e alcance dos meios de comunicação, que alavancam de forma inédita a percepção de medo e a implementação do terror, por meio das tecnologias de difusão em massa.

De fato, influenciar psicologicamente as populações inimigas não é uma novidade, está historicamente presente nos objetivos dos estrategis-

[10] Revolucionário russo conhecido por sua estrutura organizacional de um partido revolucionário e por ter executado um dos membros de sua organização. Durante 1868-1869, Nechayev participou do movimento revolucionário estudantil e compôs seu "Catecismo revolucionário", que incorporava sua filosofia militante e uma moralidade onde os meios justificavam os fins revolucionários. Fundou um pequeno grupo revolucionário secreto, o Retribuição do Povo (em russo: Narodnaya Rasprava), também chamada Sociedade do Machado, baseada nos princípios do Catecismo e exigindo que seus membros se submetessem inquestionavelmente à vontade do líder. (tradução nossa) (ENCICLOPÉDIA BRITÂNICA. **Sergey Gennadiyevich Nechayev**. Revolucionário russo. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Sergey-Gennadiyevich-Nechayev>. Acesso em: 3 jun. 2018.

tas desde tempos imemoriais. Conforme nos apontou Tzu (2006, p. 21), há mais de quatrocentos anos antes de Cristo, "um hábil general [...] conhece a arte de humilhar os seus inimigos sem travar batalhas. Sem derramar uma gota de sangue, sem mesmo desembainhar a espada, consegue tomar as cidades." Ainda, Clausewitz (1893) elabora em sua obra *Da Guerra* sobre a relevância dos aspectos morais, sobre as vantagens numéricas do inimigo, deixando clara a importância de atuar para abalar o moral do oponente. Modernamente, existe uma especialidade da atividade militar, com capacidade de atuar em todos os níveis da guerra, dedicada exclusivamente a influenciar públicos-alvo específicos, chamada de "operações psicológicas".

Observa-se que essa "guerra psicológica" para conquistar corações e mentes não é algo novo. Há muito que se tenta influenciar um público-alvo ou um centro decisor para que esse mude de comportamento em favor de quem está promovendo a ação psicológica. A questão que parece diferenciar o terrorismo de outras ações quanto ao uso da violência, além da velocidade e alcance das modernas tecnologias de comunicação está relacionada, modernamente, ao caráter indiscriminado dos ataques.

Percebe-se uma total irrelevância quanto às vítimas (alvos imediatos), que na mente terrorista parece fazer parte de um processo desumanizado. Segundo Degaut (2014, n.p.), "o terrorista é treinado em técnicas de desengajamento moral, em que a vítima se torna desumanizada, não mais um semelhante, mas mero empecilho [...]". Nota-se aqui um diferencial com relação à guerra tradicional e mesmo a guerra de guerrilha, que combate forças oponentes com o fito de diminuir seu poder combatente ou minar sua vontade de lutar.

Em ambos os casos não há o uso indiscriminado da força, ela é dirigida seletivamente, e as perdas materiais e pessoais infringidas ao inimigo não são irrelevantes. Ainda, o fato de inocentes serem afetados pelo conflito é um efeito colateral não desejável, não havendo a premeditação no que tange aos inocentes, como se verifica no terrorismo. Dessa forma, pode-se apontar outro diferencial do fenômeno terrorista contemporâneo que é o uso indiscriminado da força, ou seja, passam, modernamente, a atuar em um contexto onde não existem mais inocentes. Como aponta Johnson (apud WHITTAKER, 2005, p. 19), são "deliberados e sistemáticos assassinatos, mutilações e ameaças a inocentes para inspirar medo e alcançar metas políticas".

Quanto a Schelling (1982, p. 66), que reduziu o terrorismo ao uso do terror, sem, entretanto, definir um fim, verifica-se que ele observou a questão de forma parcial, focando apenas nos meios, enquanto nos fins se encontra outro diferencial do terrorismo. Nesse ponto existe um relativo consenso de que, em última análise, diz respeito ao fim ser político. Dessa forma, uma organização que promove o terror com fins de ganho privado, como os grandes cartéis de drogas mexicanos, não pode, a nosso ver, ser considerada uma organização terrorista, mas sim uma organi-

zação criminosa, que usa métodos terroristas, além de outros que lhes convier.

Uma análise possível dessa complexa questão pode nos remeter a alguns diferenciais do terrorismo, que não fornecerão uma definição, mas podem ajudar a entender o que o diferencia de outras tipologias que utilizam a violência. Primeiro, nele, modernamente, o uso da força é indiscriminado, não existe a presunção de inocência, todos passam a ser massa de manobra e podem ser, desumanamente, usados como meio para um fim, que é político.

O segundo pode ser extraído do primeiro, e remete a pouca ou nenhuma relevância que os terroristas dão aos danos imediatos, sejam eles, pessoais ou materiais e, por fim, o uso intensivo do terror para imputar a percepção do medo, principalmente psicológico, por meio do que Hoffman (2006) chamou de dramatização do ato terrorista, onde esta sensação é amplificada pela cobertura midiática e alavancada pelas tecnologias de comunicação em massa. Nesse sentido, o impacto psicológico é mais importante que o ato em si, tanto que pode ser conseguido pela simples ameaça do emprego da violência.

Esse conjunto sinérgico de características que diferenciam o terrorismo é importante, pois vincula o uso ou a ameaça do uso da violência ao objetivo final político. Até porque, per si, esses movimentos não têm força para gerar as mudanças políticas na proporção que desejam. Conforme alerta Diniz (2002, p. 12), "não há no caso do terrorismo, uma vinculação direta entre o emprego do terror e o objetivo último buscado pelo grupo, até porque esse não dispõe de força suficiente para fazê-lo; seu objetivo é aumentar sua força". Nesse mesmo sentido, Whittaker (2005, p. 28) argumenta que o terrorismo é arquitetado para criar poder onde não existe nenhum, ou para consolidá-lo onde ele é pequeno. Hoffman (2006), por sua vez, acrescenta que com a publicidade gerada pela violência, os terroristas buscam obter a alavancagem, a influência e o poder de que carecem para efetivar mudanças políticas, seja em escala local, seja global.

Dessa forma, verifica-se um processo até certo ponto desesperado, no sentido de haver um sentido de urgência. Que Crenshaw (1998, p. 13) aponta como um dos motivadores do ato terrorista. Prevalece, nesse caso, a necessidade de empoderamento rápido para forçar uma mudança política, um dos motivos pelos quais é considerada a estratégia do mais fraco. Ressalta Laqueur[11] (2002) que "o terrorismo [...] tem sido um fenômeno revolucionário realizado por pobres e desesperados que por isso são vistos com compreensiva simpatia".

Nesse sentido, o modo mais rápido de tentar alcançar algum poder, dentro da lógica terrorista, é aumentando o número de vítimas por meio do aumento de atentados. Entretanto, alerta Diniz (2002, p. 12) que esse atalho em direção ao empoderamento rápido pode estar "agravando o

[11] Introdução para transição à terceira edição (LAQUEUR, 2002). Nota do autor.

risco de alienar possíveis apoios, ao invés de angariá-los". Historicamente, esse risco não tem sido compensador, levando grupos mais radicais a um isolamento cada vez maior.

Em continuação, o citado autor oferece uma definição na qual apresenta o terrorismo como sendo:

> O emprego do terror contra um determinado público, cuja meta é induzir (e não compelir nem dissuadir) num outro público (que pode, mas não precisa coincidir com o primeiro) um determinado comportamento, cujo resultado esperado é alterar a relação de forças em favor do ator que emprega o terrorismo, permitindo-lhe no futuro, alcançar seu objetivo político – qualquer que seja esse. (DINIZ, 2002, p. 13).

Destaca-se que nessa definição aparece de forma contemporânea uma luta política particular do terrorismo, que reflete a tentativa urgente de alterar uma conjunção assimétrica de forças. Apresenta, ainda, um fim político que emprega como meio, um tipo peculiar de violência baseada na indução do medo para provocar terror. Esse medo é ainda amplificado por meio de influenciação psicológica, e alavancado e potencializado pela mídia e suas tecnologias de comunicação em massa.

Esse impacto psicológico visa a provocar uma mudança comportamental que leve, de imediato, ao enfraquecimento do regime vigente, e no longo prazo, à mudança política pretendida. Sem querer esgotar o assunto, foi a definição mais abrangente encontrada na pesquisa, em que pese não ter deixado clara a questão do uso da violência de forma indiscriminada, um traço de modernidade do fenômeno, e da amplificação do impacto psicológico, conforme apresentado neste estudo.

Acredita-se que neste ponto do trabalho tenha-se avançado rumo a uma melhor compreensão do fenômeno. Mesmo na impossibilidade ou pretensão de encontrar uma definição precisa e exata que abarque toda a complexidade e dinâmica do fenômeno, parece que a definição de Eugênio Diniz (2002, p. 13) é a que melhor atende aos interesses deste estudo. Não só por contemplar os elementos mais fundamentais que distinguem o terrorismo de outros fenômenos que utilizam politicamente a violência como forma de ação, mas também porque, ao circunscrevê-lo de forma mais consistente, pode permitir uma extrapolação lógica onde é possível investigar uma estrutura de prevenção.

Ao compreender melhor o fenômeno, em parte por meio de uma definição mais consistente, é possível avançar no estudo para investigar a forma mais efetiva de lidar com essa ameaça. Como nos ensinou Tzu (2006, p. 13) no passado, para vencer "conhece o ponto forte e fraco [...] do teu inimigo".

## 2.1 A PREVENÇÃO AO TERRORISMO INTERNACIONAL

> O Brasil e o mundo já não podem mais ser indiferentes (e até mesmo inocentes) em relação ao fenômeno do terrorismo. Não podem nem ao menos alegar essa indiferença, pois o terrorismo há muito tempo já é uma realidade no campo internacional. Se existe a possibilidade de que algo saia errado, deve-se estar preparado para isso. Uma percepção comum entre as agências de *law enforcement* pelo planeta é que, se existe um por cento de chance de que um fato negativo venha a ocorrer, deve-se trabalhar como se realmente fosse ocorrer. (GONÇALVES; REIS, 2017, p. 142).

Gonçalves e Reis (2017) entendem que uma agressão terrorista, ou possibilidade dessa, não pode ficar sem resposta. Considerando isso como premissa, cada Estado deve definir, internamente, como pretende fazê-lo. Lançando mão normalmente do seu aparato de segurança e defesa e, dependendo do caso, da sua estrutura de segurança pública e sistema judicial ou, no limite, de suas Forças Armadas. Nesta seção discute-se o modelo de prevenção apresentado por Gonçalves e Reis (2017, p. 143) em função da sua consistência teórica e prática. Os autores apresentam que, independentemente do modelo de resposta utilizado, existem três momentos distintos: uma etapa antes do incidente terrorista, uma durante e uma após, consistindo de um sistema que precisa considerar ações de antiterrorismo (preventivas) e contraterrorismo (reativas).

Com relação às formas de combate que incluem medidas antiterroristas e contraterroristas, deve-se estabelecer a diferença entre elas. Conforme aponta Degaut (2014, n.p.), "a primeira denota uma estratégia preventiva, a qual emprega uma gama de opções para evitar a ocorrência de atos terroristas. A segunda é de natureza ofensiva e retaliatória, principalmente com a utilização da força [...]."

Assim, observa-se que uma tem caráter defensivo e está focada na prevenção, e a outra é ofensiva e reage após a concretização da ameaça. No antiterrorismo, prevalece, dentre outras, a estrutura de análise de risco que permite quantificar a ameaça, matricialmente, em termos de probabilidade e impacto (BRASILIANO, 2006, p. 45), consequentemente permitindo maior efetividade nas ações a serem planejadas. Em ambos os casos, o trabalho da Inteligência, assessorando o decisor por meio de planejamento, obtenção, analise e disseminação de conhecimento sobre a ameaça terrorista é basilar e permeia todo o processo de prevenção do Estado.

Aderente com os objetivos deste trabalho, que tem viés preventivo, focar-se-á no antiterrorismo, no contexto de um plano de resposta. Conforme já discutido, os métodos terroristas colocam forte peso no uso da violência ou simplesmente a ameaça dela. Apenas para pontuar, em um compêndio de nove definições sobre terrorismo reunido por Whittaker (2005, p. 18), que inclui intuições de diversos níveis do governo norte-americano, como a Polícia Federal e os Departamentos de Defesa e de

Estado, acrescido do pensamento de estudiosos conceituados como Walter Laqueur e Brian Jenkins, todos com diferentes percepções e vieses do fenômeno, mas que, entretanto, consideram o ilegítimo uso da força contra alvos inocentes para provocar mudanças políticas, uma constante.

Dessa forma, para Gonçalves e Reis (2017, p. 144), o terrorismo, por usar a violência contra inocentes, afirmativa maciçamente perene nas definições pesquisadas, ficaria entre a criminalidade comum e a guerra. A primeira se combate com forças policiais dentro de uma estrutura de segurança pública e sistema judicial, enquanto a segunda com Forças Armadas. E o terrorismo? Esta é a questão central desta seção.

No modelo discutido, o terrorismo pode ser combatido por um desses instrumentos do Estado ou por todos. Um exemplo, é o modelo híbrido, utilizado pelos Estados Unidos da América, em cuja agenda política essa ameaça tem perdido espaço, mas permanece como uma preocupação do Estado. Assim, a utilização de um ou outro modelo dependerá de como o Estado percebe a ameaça. Pode ser só internamente e como crime comum, e nesse caso utilizará, normalmente, as forças policiais, ou, se por outro lado, for percebida com capacidade de desestabilizar o Estado, nesse caso, talvez opte por utilizar as Forças Armadas, inclusive para combater a ameaça terrorista, de forma preventiva, fora de seu território.

Ao posicionar o terrorismo entre crime e guerra, verifica-se uma análise à luz do grau de violência do conflito, sendo, normalmente, o terrorismo, maior que a criminalidade comum e menor do em uma guerra. Portanto, chegamos a três modelos de resposta, um de guerra, outro de justiça criminal e, ainda, o modelo misto. Países com problemas domésticos sem consequências que extrapolem suas fronteiras, nem ameacem a segurança nacional, utilizam o modelo de justiça criminal (GONÇALVES; REIS, 2017, p. 145). Esse nos parece ser o caso do Brasil, embora por diversas vezes, em diversas situações, inclusive na prevenção a ameaça terrorista, as Forças Armadas tenham sido acionadas em operações de Garantia da Lei e da Ordem, como foi o caso dos jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

Como anteriormente citado, a resposta do Estado será proporcional à percepção desse ator frente à ameaça. Como destaca Sederberg (2003), existem formas distintas de se lidar com o terrorismo. Com o modelo de guerra, utilizando as Forças Armadas para combates internos como o caso das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), ou a guerra civil na Síria do presidente Bashar al Assad. Outra forma de lidar com o terrorismo, é como crime, e nesse caso já existem estruturas do Estado prontas para dar o tratamento repressivo, mas dentro da legalidade, e do prescrito no ordenamento jurídico interno. Independente da forma, ou modelo repressivo, deve-se buscar entender o fenômeno, suas causas, motivações e objetivos para que se possa tratá-lo adequadamente.

Degaut (2014) ao comentar as perspectivas de Sederberg, sugere que não são mutuamente excludentes, e poderão dar origem as mais diver-

sas estratégias que o Estado poderá empregar, a depender de sua necessidade e da disponibilidade no momento. Historicamente, verifica-se que o combate recrudesce à medida que mais atentados são cometidos e aumenta a sensação de medo (terror) na população. Nesse momento o Estado tende a lançar mão de toda sua panóplia de ferramentas institucionais repressivas e as coloca a serviço desse combate. Como já referido, passa a ser uma relação de necessidade ou urgência, e passa pela disponibilidade de recursos do Estado.

Entretanto, analisa-se que para um país como o Brasil, que não está em guerra contra o terrorismo internacional, tem suas instituições funcionando e não vislumbra no curto prazo, grave ameaça a sua segurança nacional. O modelo de justiça criminal, será mais adequado, por dar ênfase às medidas preventivas de antiterrorismo. É importante destacar que em qualquer contexto que se entenda estar atuando, seja de guerra, crime ou outro qualquer, o emprego da Inteligência será sempre importante para fundamentar medidas efetivas, sejam elas preventivas ou reativas.

Por outro lado, entende-se que o uso das Forças Armadas é uma ação reativa extrema que só deve ser empregada em situações limítrofes, quando houver risco de esfacelamento institucional e comprometimento da estabilidade do Estado. A utilização dessas Forças sem os devidos critérios pode acarretar no estabelecimento de estados de exceção, com possíveis perdas de direitos individuais e consequente enfraquecimento da democracia em detrimento da segurança. Conforme alertam Gonçalves e Reis (2014, p. 148), "a resposta militar ao terror deve ser, portanto, a última linha de defesa de um país e seu emprego deve-se dar sob os mais rígidos controles".

A guerra, segundo Q. Wright (apud GORI, 1998, p. 571), pode ser definida, numa primeira aproximação como "um violento contato de entidades distintas, mas semelhantes". Definição criticada pelos próprios autores em função da pouca amplitude, mas que atende aos interesses do trabalho, pois nela pode-se observar que, ao combater o terrorismo, o Estado não está combatendo semelhantes.

Nesse contexto, indo mais para o domínio da guerra irregular, insurgência ou guerrilha, atuando em um ambiente fluido e, portanto, fora daquilo para o qual, as Forças Armadas foram preparadas para fazer e, em parte por isso, muitas vezes sendo ineficaz nesse combate. Como se pode constatar no caso da guerra civil na Síria e, antes, no combate por Forças Regulares Colombianas, contra as FARC. Como apontam Gonçalves e Reis (2017, p. 147), as Forças Armadas só devem ser utilizadas quando a comparação dos poderes combatentes é favorável aos terroristas ou esses possuem armas de destruição em massa. Outra situação em que é aceitável seu emprego, é na falência das forças policiais, quando essas se mostrarem incapazes de conter a ameaça.

As Forças Armadas sempre existirão como último recurso. Em outras situações, seria mais prudente e sensato utilizar a estrutura de seguran-

ça pública dentro de um modelo de justiça criminal. Como anteriormente comentado, parece-nos ser o caso do Brasil, cujo sistema de defesa, amparado em seus documentos de mais alto nível que são a Política e a Estratégia Nacional de Defesa de 2012[12], tratam a ameaça terrorista de forma superficial, ao contrário da atividade de Inteligência que por meio dos seus documentos normativos também de alto nível, como a Política, a Estratégia e a Doutrina Nacional de Inteligência [13] destacam a ameaça, bem como sua prevenção.

No modelo de justiça criminal o Estado percebe o terrorismo como método e trata o terrorista como criminoso, detendo e punindo por meio das instituições judiciárias, e sempre com o suporte da Inteligência, seja de estado ou policial. No último caso, sempre revestida de preocupação com a materialidade do ato, pois precisa produzir provas para os futuros inquéritos.

Dessa forma, o risco de rompimento dos valores inerentes a um Estado Democrático de Direito é menor, quando comparado ao modelo de guerra. Como nos aponta Gonçalves e Reis (2017, p. 149) existe controle e o respeito aos direitos humanos, legalidade e transparência[14]. Ademais ao serem tratados como criminosos, retira-se deles a imagem de legitimidade como "soldados da liberdade".

Em continuação, os autores afirmam que esse modelo pode evitar estados de exceção e é contemplado pela legislação brasileira antiterror. Registrando, ainda, que as instituições que detêm papel na prevenção e combate ao terrorismo no Brasil possuem setores específicos para fazê-lo, como o Departamento de Polícia Federal, com sua Divisão de Antiterrorismo (DAT), e o Departamento de Contraterrorismo da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), que, apesar de o nome remeter a ações reativas, estão voltados para obtenção de dados que permitam identificar, contextualizar e acompanhar a ameaça, com viés preventivo. Observa-se então que o combate institucional à ameaça terrorista no Brasil está na direção da prevenção por meio de ações antiterroristas.

---

12 Última vigente, embora esteja em confecção, no Ministério da Defesa, uma nova versão (nota do autor).

13 Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/03/col3v5.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018, p. 193-266.

14 Lançado pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União em 2004, o Portal da Transparência do Governo Federal é um site de acesso livre, no qual o cidadão pode encontrar informações sobre como o dinheiro público é utilizado, além de se informar sobre assuntos relacionados à gestão pública do Brasil. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em: 6 jul. 2018. Entretanto, para efeito desse estudo o termo "transparência" terá como foco o espírito da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) que regula o acesso à informação e define que "as informações sob a guarda do Estado são públicas, devendo o acesso a elas ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado." Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/excecoes>. Acesso em: 6 jul. 2018.

Independente da forma (preventiva, reativa ou ambas) como um Estado decida lidar com o terrorismo ele sempre apresentará vulnerabilidades relacionadas ao equilíbrio frágil entre liberdade e segurança. Conforme afirmam Gonçalves e Reis (2017, p. 151), "é fundamental que se conheça e se entenda sobre essas vulnerabilidades, de modo a preservar a democracia e aperfeiçoar suas instituições". Corrobora com esse pensamento Diaz (1998) ao pontuar que um estado de direito precisa respeitar as leis que ele mesmo criou. Por outro lado, Anderson (2006, p. 3) destaca que o combate ao terrorismo encontra dificuldades nos EUA pelo excesso de proteção que o Estado empresta aos cidadãos, e que no caso da ameaça terrorista, esses mecanismos precisam ser revistos, posicionando-se, esse autor, na direção de uma flexibilização para casos específicos, como o terrorismo.

De fato, democracias maduras pressupõem um estado de direito onde prevaleçam as leis, sejam respeitados os direitos individuais e o cidadão goze de proteções legais, outorgadas pelo Estado. Isso mesmo diante de ameaças de qualquer natureza, pois são conquistas que devem ser preservadas, sob o risco de não o fazendo, comprometer a própria essência da democracia.

Em que pese o fato desses valores há séculos construídos não poderem ser desconsiderados, também é fato que a realidade sempre se impõe, e nas palavras de Degaut (2014, n.p.) ao comentar sobre o terrorismo e suas consequências, "essa é uma questão mais problemática para sociedades democráticas do que para as totalitárias". Nas ditaduras ou regimes não democráticos, as medidas de supressão de direitos, impostas por aparatos polícias a serviço do Estado, e não do cidadão, podem ser eficazes contra o terrorismo, mesmo que moralmente questionáveis, pois ao dificultarem a livre circulação e aumentarem o controle sobre as pessoas, dificultam os planejamentos criminosos.

Dessa forma, as questões relacionadas aos valores inegociáveis das democracias tendem a favorecer aqueles que utilizam a violência como forma de ação, seja política ou não. E locais onde esses valores estão muito arraigados passam a ser um farol que atrai esse tipo de ação. Apontam Gonçalves e Reis (2017, p. 152) que os terroristas consideram as dificuldades legais que o Estado teria para combatê-los e levam em conta, ao planejar um atentado, se isto lhes será favorável. Assim, o terrorismo explora essa dicotomia entre respeito aos valores democráticos e a necessidade de restringir esses direitos em favor da segurança do Estado e da sociedade e, na prática, tais valores terminam por se traduzir em vulnerabilidade.

Nessa questão aponta Degaut (2014, n.p.) que "o terrorismo apresenta um dilema para as sociedades, ao alvejar inocentes e colocar intolerável pressão sobre os governos para fazer concessões políticas ou alterar princípios fundamentais, além de minar os valores éticos e morais vigentes e impor elevados custos à segurança". Assim, depreende-se que

o pensamento do autor toma a direção da mitigação de tais vulnerabilidades pelo Estado, sem abdicar dos valores democráticos. Ele defende que se combata o terrorismo por meio da adoção de medidas que combinem ações políticas, judiciais, sociais, econômicas e policiais, protegendo o cidadão da violência terrorista sem abrir mão das garantias fundamentais dos sistemas democráticos. Embora não deixe claro como esse objetivo deverá ou poderá ser operacionalizado.

Em todo caso, Degaut (2014, n.p.) parece se aproximar do modelo de justiça criminal desenvolvido por Gonçalves e Reis (2017) ao enunciar que "a resposta mais adequada ao terrorismo indiscriminado não pode ser a violência indiscriminada". Assim, os autores apontam na direção do uso da panóplia de ferramentas inerentes a um Estado democrático de direito, que vai além do emprego da violência. Não obstante, sociedades democráticas sempre enfrentarão esse dilema, e da mesma forma sempre terão mais dificuldade de combater o terrorismo que Estados totalitários.

Tal fato impõe a necessidade de essas sociedades se prepararem para esse combate por meio de capacitação, desenvolvimento de metodologias adequadas e tecnologias que possam mitigar as vulnerabilidades inerentes ao estado de direito vigente nas democracias. Haja vista que, com todas as suas imperfeições, que são reflexos das imperfeições humanas, ainda não se inventou nada melhor para regrar a vida política em sociedade do que o regime democrático. Como no ensina Sartori (1994, p. 117), "a democracia está para a política assim como um sistema de mercado está para a economia. Da mesma forma como não conhecemos método melhor de proteção ao consumidor que a proibição da concentração monopolista do poder econômico, não conhecemos um modo melhor de manter a liberdade do que deixar os partidos competirem entre si". Ao se referir a liberdade de competição entre os partidos políticos, e considerando que esses representam a sociedade, o autor aponta para o direito assegurado ao livre pensar, que é uma característica do regime democrático a ser preservado.

Dentro desta mesma temática, outra questão que surge é a dos direitos humanos, outra conquista das civilizações modernas, que pode se ver na encruzilhada da prevenção e repressão ao terrorismo. Uma discussão que consideramos relevante, diz respeito aos limites que justificam degradar aspectos dos direitos humanos em favor do combate ao terrorismo. A questão que se impõe, nesse caso, é se seria concebível limitar ou retirar esses direitos em face da repressão ao terrorismo.

Considerando que tais direitos surgiram motivados pelos danos da Segunda Guerra Mundial, quando a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), estabeleceu a comissão para as "Bases Filosóficas dos Direitos Humanos", que debateu sobre a fundamentação desses direitos e seu reconhecimento internacional. Segundo Barreto (2013), a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 teve sua origem no relatório da citada comissão, e emergiu como forma

de garantir os direitos básicos para uma paz mundial. Barreto e Lira (2016, p. 65), ao comentarem sobre a existência global de uma política antiterror e sua possível interferência na universalidade dos direitos acima mencionados, apontam que:

> Todavia, tais métodos de "defesa" ou contra-ataques, na maioria das vezes, são dirigidos ao arrepio do devido processo legal, quase como uma exclusiva forma de vingança, deixando de lado o processo evolutivo que garantiu o reconhecimento dos direitos humanos. Isso sem falar nas pessoas que são mortas pelos efeitos colaterais dos "contra-ataques", ou quando sobrevivem, são obrigadas a abandonar seus familiares e seus bens para não morrerem.

Para o então secretário-geral da ONU, António Guterres, estratégias contra o terrorismo devem basear-se em cinco pilares, dos quais destaca-se o quinto pilar: "defender os direitos humanos (PIOVESSAN, 2017). Ainda, declarou o alto comissariado dessa organização que "o combate contra o terror é uma luta para defender os valores da democracia e dos direitos humanos – não para miná-los"15. Embora haja praticamente um consenso da comunidade internacional sobre a necessidade de combater o terrorismo sem desrespeitar os direitos humanos, tal tarefa, na prática, não parece simples, o que, entre outras razões, leva a posições contrárias que suscitam reflexões sobre um possível excesso de direitos que comprometa o citado combate. Como nos apontam Victor et al. (2014, n.p.):

> Para além de sua preferência pelo diálogo, no entanto muitos [...] estão próximos do intervencionismo humanitário ou até do programa neoconservador da exportação de democracia. A democracia liberal com seu cortejo de direitos humanitários e individuais [...] constitui hoje o consenso não oficial da comunidade internacional. Não por acaso autores como Fukuyama [...] tem articulado propostas militares contra Estados ou grupos militantes vistos como facilitadores do jihadismo e/ou violadores dos direitos humanos.

Em que pesem opiniões discordantes, a maioria da comunidade internacional entende que existem riscos aos direitos humanos no caso aqui em discussão. Uma dessas possíveis violações, diz respeito à guerra ao terror perpetrada por países centrais que são alvos recorrentes do terrorismo e utilizam ações de antiterrorismo e contraterrorismo, dentro e fora do seu território.

---

15 Nações Unidas no Brasil. Alto comissário da ONU pede respeito aos direitos humanos na luta antiterrorista. Disponível em <https://nacoesunidas.org/chefe-de-direitos--humanos-da-onu-pede-respeito-aos-direitos-humanos -na-luta-antiterrorista/>. Acesso em: 7 jun. 2018.

Essas ações são apoiadas pela Inteligência que, entre outras, busca fazer vigilância constante em grandes comunidades, mas em especial naquelas de etnia, religião ou ideologia, associada a países que são bases de organizações terroristas. Ao elegerem alvos a serem monitorados que poderão ter suas comunicações pessoais violadas, estariam também esses órgãos do Estado, violando as regras dos direitos humanos na visão de parte da comunidade internacional. Apontam Barreto e Lira (2016, p. 76) que o efeito de insegurança provocado pelo terror, produz um contra-ataque institucional contra pessoas, que podem ou não estar envolvidas em atividades terroristas.

De fato, na prática, existem duas grandes preocupações da comunidade internacional. A primeira com o efeito colateral das ações antiterroristas e contraterroristas, e a outra preocupação, menos comentada, diz respeito ao tratamento dado ao terrorista, e que esse não deveria ser excluído do regramento dos direitos humanos. Nesse sentido, alerta Husak (2013, p. 79) para aquilo que ele denomina de "sobrecriminalização".

Indo mais adiante, Husak (2013, p. 161-164) elabora seu pensamento ao esclarecer que a penalização é a arma mais poderosa do arsenal estatal, já que o governo não pode fazer nada pior a seus cidadãos que castigá-los. Por isso, ressalta que não deveríamos deixar de afirmar que os castigos injustificados violam nossos direitos. De outra forma, para alguns estudiosos como Ferrajoli (2008, p. 329), ao combater o terrorismo de forma desproporcional e ao arrepio dos direitos humanos, como os bombardeios às cidades onde existe homizio de terroristas, terminam, os Estados ofendidos, por dar crédito a um crime hediondo aos olhos de milhões de mulçumanos. Ou, de fato, apenas para não particularizar, tal efeito poderia ocorrer de forma semelhante, com qualquer outro simpatizante de uma causa terrorista.

Dessa forma, o que chama a atenção da comunidade internacional, principalmente a jurídica, é que a repressão ao terrorismo aponta para um viés reducionista no que tange aos direitos humanos. Segundo Barreto e Lira (2016, p. 76), "o que se verifica na política antiterror é o arredamento dos direitos humanos quando se está diante de um ato terrorista". Observa-se a existência de julgamentos sumários, advindos de decisões políticas securitizadas, que não respeitam o devido processo legal. Nesse sentido não se pode falar em punição, mas em simples vingança institucional, e ao fazer isso o Estado atacado se iguala ao inimigo terrorista.

Um inimigo que, para Degaut (2014), tem suas origens em uma estrutura social baseada em sistemas culturais que glorificam o martírio, a intolerância e a vingança, em um caldeirão de ódio que pode se transformar em terrorismo. Dessa forma, as ações dos Estados, fora dos regramentos acatados no mundo Ocidental, podem terminar por legitimar os atos terroristas.

Estados-Nação pós-westfalianos, buscaram desenvolver um sistema social baseado em princípios como o respeito, a tolerância e a liberdade

em todas as suas formas, e ao renegarem sua construção social, agindo como se estivesse dentro da mesma estrutura social do inimigo, terminam por se igualar a ele. Por outro lado, voltamos à premissa inicial, de que um ato terrorista não pode ficar sem resposta, cria-se então uma possível dicotomia entre a obrigação do Estado em responder ao terrorismo e a manutenção das liberdades civis, e dos direitos humanos, nos patamares alcançados pelas sociedades ocidentais.

Sobre esta questão, nos adverte Lasmar (2015, p. 1), que esta solução deve ser buscada no arsenal democrático de um estado de direito, ao enunciar que:

> [...] é essencial que se discuta a criação de uma legislação compreensiva dentro do marco da justiça criminal e assentado nos princípios básicos do Direito e da democracia, e em consonância com os direitos humanos e humanitários. Esses princípios básicos do Direito estão preparados para lidar com esses casos complexos e não podem, de forma alguma, ser vistos como uma barreira ao combate ao terrorismo.

## 2.2 LEGISLAÇÃO E TERRORISMO

Gonçalves (2016, n.p.) apresenta que em relação ao terrorismo "um país pode ser base, alvo ou palco de ações terroristas... ou os três também". E acrescenta que o terrorismo internacional pode escolher qualquer lugar, inclusive onde menos se espera que ocorram atentados. De outro modo, mas dentro do mesmo contexto, para Crenshaw (1981, p. 381) existem fatores que podem condicionar o surgimento do terrorismo, que ela dividiu no que chamou de "condições prévias" onde existe um ambiente propício para novos e irregulares conflitos, e que esses ambientes aguardam apenas a presença de um elemento "precipitador", que catalise o uso da violência, de forma radical, dentro do método terrorista.

Nesse sentido, os grandes eventos no Brasil podem ter representado um ambiente propício ao terrorismo, pois era um momento de grande visibilidade e que contava com ampla cobertura midiática (propaganda), somado à falta, até determinado momento, de uma legislação específica antiterrorista. Isso indica, para essas organizações, que havia uma falta de vontade política de lidar com essa ameaça. Ademais, principalmente nos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, havia a presença de delegações de países que combatem o terrorismo de forma acirrada, inclusive fora do seu território, e que, em algum momento, declararam guerra contra o terror, isoladamente ou em coalizões.

Assim, conjuraram-se elementos que sinergicamente construíram as condições prévias para um ambiente propício ao terrorismo, o que consequentemente aumentou a possibilidade de o Brasil ser palco de um atentado dessa natureza. Entretanto, ao que parece, em função de uma análise retrospectiva, não existiu o elemento precipitador, ou se existiu não

foi suficiente para deflagrar a ação. De qualquer forma, seja palco, base ou mesmo alvo, e a despeito de qualquer outra discussão sobre o tema, o terrorismo é uma ameaça real que está presente no mundo e pode alcançar o Brasil em algum momento. Logo, não haver uma legislação que o enquadrasse era uma questão de irresponsabilidade com a sociedade. Ainda, ressalta-se que o Brasil reúne condições de, em algum momento, voltar a sediar grandes eventos em seu território, além dos que são realizados de forma recorrente como o carnaval e o réveillon.

Quanto ao fato de o Brasil já ser base para o terrorismo internacional, relatório norte-americano[16] divulgado pelo portal Brasil em 2010 e atualizado em 2014 aponta que "[...] o Departamento de Estado dos EUA abordou a possibilidade da existência de grupos extremistas islâmicos na fronteira entre o Brasil, o Paraguai e o Uruguai". Em que pese não ter sido citado pelo relatório a fronteira com a Argentina, fica evidenciada uma preocupação externa, possivelmente compartilhada por outros Estados, com a possível existência de células terroristas próximas as fronteiras brasileiras, inclusive na chamada região da Tríplice Fronteira[17]. Segundo Abbott (2005, n.p.):

> A Tríplice Fronteira na América Latina, delimitada pelas cidades de Porto Iguaçu na Argentina, Cidade do Leste no Paraguai e Foz do Iguaçu no Brasil, é a área ideal para o surgimento de grupos terroristas. Pode-se dizer que a lei nessa área não é muito fiscalizada e as atividades ilícitas são abundantes, gerando bilhões de dólares anualmente com lavagem de dinheiro, venda de armas, tráfico de drogas, falsificação de dinheiro e documentos e pirataria. Oferece ainda aos terroristas, um financiamento em potencial, acesso ilegal a armas e tecnologias avançadas; podem entrar e sair e também se esconder sem muitos problemas, contando ainda com uma população compassiva de onde recrutam novos membros e disseminam mensagens globais. Embora essa área não seja atualmente o centro de gravidade para a guerra total contra o terrorismo, ela tem um lugar importante na estratégia contra o mesmo.

Na tentativa de contextualizar as palavras do Tenente-Coronel do Exército dos Estados Unidos da América acima citadas, considera-se relevante mencionar que seu país, por ocasião da publicação da íntegra desse texto, ainda estava sob a égide da "guerra ao terror" promovida pelo presidente norte-americano George W. Bush após o atentado terrorista ao World Trade Center, em 11 de setembro de 2001, na cidade de Nova York. Dessa forma, havia em curso naquele país um processo de securitização do terrorismo que poderia, supostamente, estar superestimando a

[16] Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2010/08/relatorio-norte-americano-elogia-brasil- no-combate-ao-terrorismo>. Acesso em: 28 abr. 2018.

[17] Compreende as cidades de *Puerto Iguazu* na Argentina, *Ciudad del Este* no Paraguai, e Foz do Iguaçu no Brasil (Nota do autor).

questão relacionada à região da tríplice fronteira, ao situá-la como base de organizações terroristas, o que, em parte, justificaria qualquer tipo de ação, inclusive militar, na citada região.

Entretanto, doze anos depois, indo em certo ponto ao encontro dessa teoria, apontam Gonçalves e Reis (2017, p. 1) que "país nenhum está livre do terrorismo. O Brasil não é exceção, muito pelo contrário. Além de base e palco de ações terroristas, o país mostra-se como alvo em potencial do terror". Dessa forma, colocam os autores, o Brasil, de forma peremptória, como base do terrorismo internacional.

No mesmo sentido, Degaut (2014, n.p.) aponta que, os ataques na Argentina em 1992 e 1994, que mataram ao todo 116 pessoas, foi cometido, segundo evidências, pelo *Hizballah* "valendo-se da infraestrutura criminosa disponível na região da tríplice fronteira [...] para planejar seus ataques". Assim, ao colocarem o Brasil como base do terrorismo, parecem confirmar o pensamento do Tenente Coronel Abbott, e trazê-lo para o tempo presente. Gonçalves e Reis (2017, p. 1) justificam o argumento de que o Brasil não está livre de ser alvo, ao afirmarem que:

> [...] as possibilidades são múltiplas nessa terra multiétnica de 200 milhões de seres humanos, 16 mil quilômetros de fronteiras e 8 mil de costas, e vizinha de 10 Países, cada qual com suas peculiaridades. Soma-se a isso as oportunidades relacionadas a grandes eventos, a politização de setores do crime organizado, a projeção internacional no setor político-econômico, e a negação e inação por parte do Estado, tudo contribuindo para despertar a atenção de organizações terroristas para as facilidades em se obter propaganda para suas demandas em um País que não se prepara e não tem a intenção de se preparar para combater essa forma de violência.

Lasmar (2015, p. 2) aponta que não acontecem no Brasil discussões mais profundas acerca de atentados terroristas, e a literatura que existe faz referência a eventos passados dentro da lógica já inexistente da guerra fria em um mundo bipolar. Dessa forma, remetendo aos movimentos de guerrilha de esquerda nas décadas de 1960 e 1970, bem como a consequente reação estatal, no contexto do terrorismo de Estado, essas discussões seriam necessárias para permitir que o tema ocupasse lugar relevante na agenda nacional e motivasse os legisladores brasileiros a se debruçar sobre o tema, o que, parece, só ocorreu com a premência dos grandes eventos, em especial dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

Entretanto, alguns outros aspectos merecem destaque no momento nacional anterior a criação da primeira Lei Antiterrorismo (LAT) do Brasil, de nº 13.260, datada de 16 de março de 2016. Vivia o Estado brasileiro um momento peculiar, primeiro pela proximidade dos citados Jogos Olímpicos, que dentro do contexto dos grandes eventos seria o mais importante pela sua envergadura diferenciada. Em função desse evento, cresciam as preocupações dos setores responsáveis pela segurança e defesa do país,

que era compartilhada por órgãos externos, com a possibilidade de o Brasil vir a ser palco do terrorismo internacional, e esta preocupação generalizada exercia pressão por uma legislação específica antiterror.

Em segundo lugar, o país passava por um momento de fragilidade institucional, em grande parte motivada por uma questão processual aberta com vistas ao impedimento da continuidade do mandato da então Presidente Dilma Rousseff. Um processo considerado legítimo à luz não só da Constituição brasileira[18], mas também, por óbvio, da teoria que lhe serviu de base: a tripartição[19], ou separação dos poderes[20] de Montesquieu (2008). Assim, com fundamentação teórica no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*)[21], pode, o Poder Judiciário, por meio do instrumento do *impeachment*[22], exercer um efeito corretivo no poder executivo (ARAGÃO, 2013, p. 32-34). Tendo, nesse contexto e em tese, o Poder Legislativo refreado o Executivo de possíveis inconstitucionalidades.

Apesar da legitimidade do processo, ele terminou por provocar erosão e conflito infrainstitucional e também à polarização da sociedade com consequente instabilidade generalizada, inclusive econômica. Soma-se a essas duas questões uma conjuntura nacional que incluía a presença no governo de antigos participantes de movimentos de esquerda que fizeram uso, durante o regime militar (1964-1985), da violência com fins políticos.

Ainda, havia a existência de movimentos sociais, potenciais precipitadores, que poderiam tender à radicalização em função do desfecho do processo de impedimento presidencial. Esses fatores, sinergicamen-

---

[18] Lei do Impeachment – Lei 1.079/1950 | Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, parcialmente recepcionada pela CF 1988 no seu art. 85 que define os crimes de responsabilidade dos atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal. [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2018.

[19] BASTOS, I. L. G.; ALENCAR, J. C.; SOUZA, S. E. P. **Os princípios de governo, a natureza das leis e a tripartição de poderes segundo Montesquieu**. Teoria da Separação dos Poderes de Montesquieu que prega a independência de cada um deles (Poderes da República), ela sustenta a ideia de que é necessário haver algum tipo de controle da atuação deles, afim de que não ocorram atos centralizados e absolutistas (ARAGÃO, 2013, p. 32-34. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/21911401/judicializacao-da-politica-no-brasil- influencia-sobre-atos-interna-corporis-do-c>. Acesso em: 24 jun. 2018).

[20] Idem.

[21] Os freios e contrapesos equilibram o poder político de cada ente – Executivo, Legislativo e Judiciário. Para Montesquieu, cada poder tem papel específico [...]. Nesse contexto, a teoria de freios e contrapesos funciona para manter a convivência harmônica e pacífica entre os poderes (ARAGÃO, 2013, p. 32-34).

[22] Processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade contra alta autoridade do poder executivo (p. ex., Presidente da República, governadores, prefeitos) ou do Poder Judiciário (p. ex., ministros do STF), cuja sentença é da alçada do Poder Legislativo. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?ei=bzMxW4ukMIutwATSpo_ICw&q=impeachmentsignificado&oq=impeachmentsignificado&gs_l=psy-ab.3..0i13k1j0i13i30k1l8j0i8i13i30k1.18068.22052.0.23113.19.14.0.0.0.0.428.2669.2-5j2j2.9.0....0...1.1.64.psy-ab..11.3.1047....0.08xtm7hgt6Y>. Acesso em: 25jun. 2018.

te combinados, começaram a justificar um debate maior sobre o tema e criaram condições para promulgação da citada lei. Conforme apontam Gonçalves e Reis (2017, p. 63), "o ordenamento jurídico brasileiro em vigor foi inovado em março de 2016 com a entrada em vigor da primeira lei antiterrorismo (LAT) no País [...]".

Em adição, Cepik (2014) critica a demora na tipificação do crime de terrorismo argumentando que:

> O principal desafio legal no Brasil seria reverter a tendência inercial da legislação infraconstitucional brasileira em definir o crime de terrorismo em termos que o aproximam da dissidência política, da rebelião social ou da subvenção armada. Presente já no código penal de 1940, esta tendência aprofundou-se com a lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983) e alcançou sua expressão mais acabada no projeto de lei 6.764/2002. Dentre outros fatores [...], é a polemica em torno desse ponto que explica a demora de 14 anos na aprovação de uma lei específica para os crimes de terrorismo no Brasil.

O desafio legal proposto por Cepik (2014) se refere a superação de uma visão do terrorismo que ainda guardava certa relação com os anos do regime militar (1964-1985) e que talvez tenha sido, em parte, vencido pela oportunidade dos grandes eventos que trouxeram a premência interna e externa de ter o Brasil uma lei moderna e específica para o terrorismo, com vistas a fazer frente aos desafios de segurança que estavam por vir.

Nesse sentido, Gonçalves e Reis (2017, p. 66) apontam que a Lei Antiterror foi um avanço, haja vista que não havia nada de específico que pudesse enquadrar o terrorista. Comentam que existem três grandes motivações que tornaram a tipificação importante e bem recebida no atual ordenamento jurídico brasileiro. A importância internacional que o fenômeno ganhou nas últimas décadas, as obrigações internacionais que o Brasil assumiu ao ser signatário de diversos acordos internacionais sobre o tema e vir a sediar grandes eventos internacionais em seu território. Esta última, alvo de preocupação mais específica da Polícia Federal e da ABIN em função do aumento da probabilidade de um atentado terrorista e da sua responsabilidade institucional de evitá-lo.

Entretanto, a referida lei também foi criticada, entre outras razões, por não mencionar a "motivação política", questão que, como vimos, é central em qualquer estudo sobre o tema. Ao se analisar o art. 2º da LAT (BRASILb, 2016), verifica-se que a motivação pode ser xenófoba, discriminatória ou preconceituosa, mas não há nada que faça referência a motivações políticas, o que está na contramão do pensamento mundial, como visto nas diversas definições apresentadas neste estudo.

Alguns outros aspectos, alvos de veto presidencial, também merecem destaque, pois enfraquecem a amplitude da lei, como foi originalmente proposta. Como exemplo, pode-se citar o veto do inciso II, parágrafo se-

gundo (BRASILb, 2016): “incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer outro bem público ou privado”. Tal veto foi efetivado tendo como argumento ser “excessivamente amplo e impreciso”. O que, segundo Gonçalves e Reis (2017, p. 69) se traduz em “uma excrescência legal que vai de encontro aos modelos legais por todo o planeta”.

A título de análise e em uma extrapolação de raciocínio, a falta desse dispositivo poderia isentar os membros da Al Qaeda de serem enquadrados como terroristas ao realizarem, utilizando aviões comerciais, trens e ônibus, os atentados ao “World Trend Center” (WTC) na cidade de Nova York em 2001, em Madri em 2004, e no transporte público de Londres, em 2005, onde, somados, foram mortas 3.056 pessoas (GTD23, 2018), além de milhares de feridos. Acrescentam Gonçalves e Reis (2017) que é notória a tentativa de o legislador evitar que pessoas e movimentos sociais sejam criminalizados no novo estatuto, caso suas ações sejam altruístas, mesmo que tenham consequências lesivas, inclusive a inocentes.

Os autores argumentam ainda que a exclusão da motivação política do “ato terrorista” foi deliberada ao destacar a redação do § 2º do art. 2º, que expõe a preocupação do governo, à época, com os movimentos sociais, que se presume são ramificações radicais do governo que estava no poder, estando assim redigido:

> § 2o O disposto nesse artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Interessante analisar a necessidade desse inciso, haja vista que manifestações reivindicatórias pacíficas têm a natural proteção constitucional do Estado. Dessa forma, corroborando com o que foi apresentado, parece que a lei enfraquece seu caráter punitivo ao criminalizar, no mais das vezes, o fenômeno e não o ato terrorista em si, desta feita como método. O marco legal termina por mirar na intenção, e ao fazer isso perde o alvo da materialidade dos danos infringidos a inocentes e, consequentemente, deixa de punir, à luz desse dispositivo legal, aquele que perpetrou o ato.

Uma evolução do marco talvez fosse buscar enquadrar na lei o autor do dano causado, quando o método empregado tivesse as características dos métodos terroristas modernos (usar a violência indiscriminada para provocar terror psicológico em determinado grupo, com fins políticos), independente das intenções serem altruístas ou não, ou mesmo da ti-

[23] GLOBAL TERRORISM DATABASE. Disponível em: <http://www.start.umd.edu>. Acesso em 02mar2019.

pificação da organização perpetradora. Até porque, como normalmente ocorre, lidamos com um fenômeno no qual as percepções tendem a ter um papel relevante e, nesse sentido, as intenções podem ser boas ou más, dependendo de quem as perceba.

Apesar do exposto e como referido, a lei foi bem recebida e gerou frutos ao deter, com base no seu art. 5º 24, em julho de 2016, um grupo de brasileiros acusados com provas materiais de estarem conspirando para a realização de um atentado terrorista de matriz fundamentalista islâmica por ocasião dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016.

A operação *Hashtag* da Polícia Federal colocou em prisão temporária, à época, os membros desse grupo, durante todo o período dos referidos jogos, frustrando, preventivamente, qualquer possível tentativa de implantar o terror nesse evento. E, em continuidade, o jornal *O Estado de São Paulo* publicou em 4 de maio de 2017 que: "justiça condena oito por organização terrorista na *Hashtag*" (AFFONSO; MACEDO, 2018). Demonstrando assim, a efetividade do dispositivo legal, inclusive em enquadrar e punir os chamados "atos preparatórios" dentro de uma estrutura preventiva que interessa a este trabalho.

A LAT foi elaborada para regulamentar o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal25, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista, conforme explicita a sua ementa. Termina então por ratificar e ampliar o contido na Lei Magna que qualifica o terrorismo como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia. Esta combinação legal evidencia, ao sistema internacional, o repúdio do Estado brasileiro a esse crime, embora, por si só, não indique determinação de combatê-lo.

Entretanto, antes da promulgação da LAT, conforme nos apontam Gonçalves e Reis (2017), eram comuns argumentos no sentido de que não haveria necessidade de uma lei específica para o terrorismo, pois já existiam, no Código Penal brasileiro, tipificações para todas as consequências de tais atos, como: homicídio, sequestro, lesão corporal entre outras. Entretanto, prevaleceu no país a tese de que o terrorismo não poderia ser tratado como um crime comum em função das especificidades já elencadas neste trabalho. Ademais, as estruturas de segurança pública e judiciárias teriam dificuldade de lidar com atos terroristas, inclusive preparatórios, sem uma lei específica que os orientasse. Conforme afirmam Gonçalves e Reis (2017), esse arcabouço jurídico permite que órgãos governamentais estabeleçam diretrizes claras de como tratar a prevenção e

[24] LAT: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.260 de 16 de março de 2016. Artigo 5º: "Realizar atos preparatórios de terrorismo com o propósito inequívoco de consumar tal delito". Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

[25] Constituição Federal do Brasil de 1988, p. 489.

o combate ao terrorismo, criando setores (antiterroristas e contraterroristas) especializados nessa missão.

Não obstante o avanço desse arcabouço jurídico, ao analisar os documentos normativos de mais alto nível da Defesa Nacional e da Inteligência de Estado, observou-se que existe um possível descompasso no grau de prioridade dado à prevenção e ao combate a essa ameaça. Pois, citam o terrorismo com pouco destaque e em contextos que na prática indicam de forma deletéria "o que fazer" e "o como fazer", simplificadamente, os objetivos finais de documentos deste nível, dentro da estrutura de um planejamento estratégico.

De fato, ao apresentarem apenas obviedades não ajudam na elaboração de documentos subsequentes. Assim, a título de exame e exemplo, nos apresenta a Política Nacional de Defesa de 2012 que: "a Constituição tem como um de seus princípios, nas relações internacionais, o repúdio ao terrorismo", ou "o Brasil considera que o terrorismo internacional constitui risco à paz e à segurança mundiais [...]". Ou, ainda, que "é imprescindível que o país disponha de estrutura ágil, capaz de prevenir ações terroristas e de conduzir operações de contraterrorismo" (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 32). Nesse mesmo caminho segue a Estratégia Nacional de Defesa do mesmo ano, dando menos destaque ainda ao tema, e deixando o estrategista com dificuldades para elaborar a estratégia do "como fazer" para implementar as diretrizes da Política.

Nesse último documento a palavra terrorismo aparece uma vez e em um contexto mais amplo da Segurança Nacional. Colocando em um mesmo pacote, questões controversas como as que envolvem prevenção ao terrorismo e direitos humanos. Dessa forma podendo aumentar a confusão já existente ao enunciar que:

> Todas as instâncias do Estado deverão contribuir para o incremento do nível de Segurança Nacional, com particular ênfase sobre: a prevenção de atos terroristas e de atentados massivos aos Direitos Humanos, bem como a condução de operações de contraterrorismo, a cargo dos ministérios da Defesa e da Justiça e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República. (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 132).

Uma reflexão possivelmente pertinente e de que a ameaça terrorista tem tido pouca representatividade nos documentos de mais alto nível da Defesa Nacional. Destaca Cepik[26] (2018) que ambos os documentos percebem o terrorismo com repúdio por ser algo negativo e dentro da lógica da globalização, embora não seja considerada uma ameaça vital. É importante mencionar que tais documentos já possuem novas versões,

[26] ESTUDOS COM O PROFESSOR CEPIK. **Terrorismo**. Disponível em: <https://clippingcacd.com.br/uploads/ texto-cepik-semana-5-2.0.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018.

que ainda estão em tramitação, em que é possível que o terrorismo ocupe mais espaço.

Em sentido contrário aos documentos de defesa no Brasil, que de fato, refletem a falta de registro desse tipo de violência no país, verifica-se a existência de uma preocupação mundial, em registrar a dinâmica dessa ameaça, o que é feito, também, por meio do *Global Risk Report* (GRR). Relatório publicado anualmente pela ONU, por ocasião do Fórum Econômico Mundial, em que os ataques terroristas apareceram, pela primeira vez, desde 2002, no quadrante três da matriz de risco (BRASILIANO, 2006, p. 90), que recomenda a elaboração de planos contingentes, mas ainda próximo do quadrante um, que sugeri tratamento imediato. Nesse quadrante de alta probabilidade e impacto ele permaneceu de 2002 a 2016, indicando um evento global duradouro e demandante de atenção. Tendo regredido ao quadrante três, em 2017, o que foi registrado no GRR de 2018. Demonstrando uma queda de malignidade desse tipo de risco em termos globais.

Essa questão que envolve o risco será mais bem explorada em capítulo específico adiante. Entretanto, pode-se adiantar que uma das questões que pode explicar, em parte, esta mudança no registro da dinâmica do risco terrorista global, após quinze anos, pode estar associada à mudança de rumo da política externa norte-americana, onde o terrorismo como ameaça perdeu força. Alguns dados corroboram com esta análise, primeiro o registro na Estratégia Nacional de Defesa Norte-Americana de 2018[27] que coloca, de forma velada, serem as questões estatais e não o terrorismo a preocupação da Segurança Nacional. O referido documento aponta que o principal desafio é enfrentar "poderes revisionistas, como a China e a Rússia, que usam tecnologia, propaganda e coerção para moldar um mundo que representa a antítese de nossos interesses e valores", enquanto o terrorismo só é citado como último desafio, e assim mesmo apenas o de matriz fundamentalista islâmica.

Outro ponto foi o discurso do presidente americano Donald Trump no *State of the Union*[28], de 2018, onde em meio a outros assuntos mencionou o terrorismo de forma expedita. Como nos aponta Cepik (2018, n.p.) "no discurso sobre a situação do País [...], no dia 31 de janeiro, o presidente dos Estados Unidos mencionou a palavra terrorismo apenas uma vez quando anunciou o cancelamento da loteria de vistos".

Ao aparentemente mudar as prioridades em relação aos seus antecessores, o presidente Trump demonstra uma mudança de rumo na política externa norte-americana, que em função do seu peso específico no

[27] Embaixada dos EUA no Brasil. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/pt/o-presidente-trump-anuncia- estrategia-de-seguranca-nacional/>. Acesso em: 17 jun. 2018.

[28] Relatório anual que o Presidente dos Estados Unidos da América apresenta, normalmente em forma de discurso, onde informa ao Congresso o "estado da União". É uma obrigação constitucional prevista no artigo II, Seção 3 (Nota do autor).

conserto das Nações, termina por produzir um arrasto nas políticas do sistema internacional. O que talvez tenha tido reflexo no *Global Risk Report* de 2018.

De fato, Washington parece estar se afastando das questões afetas ao terrorismo, baixando sua prioridade na agenda internacional em detrimento das disputas com atores estatais como China e Rússia. Nas palavras de Cepik (2018), "a decisão do governo Trump parece ter mais a ver com a aliança com o governo Modi da Índia para enfrentar a China que com considerações estratégicas sobre como neutralizar efetivamente o terrorismo". Esse tema ainda será mais discutido, oportunamente, no decorrer desta dissertação.

No caso do Brasil, em contraste com a baixa prioridade dada ao terrorismo nos documentos da defesa, observa-se grande preocupação da Inteligência de Estado brasileira com esse fenômeno. Isto se evidencia em seus documentos normativos, a Política Nacional de Inteligência (PNI) de 2016 e a Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) de 2017, onde ambas explicitam o terrorismo como uma das principais ameaças à segurança dentro do contexto do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN). Dessa forma, a PNI apresenta a ameaça terrorista como:

> Uma ameaça à paz e à segurança dos Estados. O Brasil solidariza-se com os Países diretamente afetados por esse fenômeno, condena enfaticamente as ações terroristas e é signatário de todos os instrumentos internacionais sobre a matéria. Implementa as resoluções pertinentes do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. A temática é área de especial interesse e de acompanhamento sistemático por parte da Inteligência em âmbito mundial. A prevenção e o combate a ações terroristas e a seu financiamento, visam evitar que ocorram em território nacional [...] (BRASILa, 2016).

Nota-se uma dissonância entre os documentos da defesa nacional e da Inteligência de Estado, quando a prioridade dada à abordagem da ameaça terrorista. Cepik (2018) justifica esse fato argumentando que os documentos da Inteligência tendem a refletir o caráter prospectivo da atividade ao analisarem o aumento da ocorrência de atentos terroristas no mundo. Depois, justifica a baixa prioridade dada a ameaça terrorista nos documentos de defesa do Brasil, por acreditar que seu foco deve refletir as ameaças estratégicas contra sua soberania e capacidade militar considerando o Brasil como sendo uma potência regional, e como tal, parece não considerar o terrorismo uma ameaça estratégica, até mesmo pelo seu histórico no país. Por fim, em tese, é uma posição com a qual concordamos, com a ressalva de que, alguma prioridade acima da atual deveria ser dada a essa ameaça, pois ela é real e tem potencial de impacto significativo em termos objetivos e psicológicos, e independentemente do histórico, nenhum país está livre de em algum momento ser por ela confrontado.

## 2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Apesar da falta de consenso relacionado ao fenômeno terrorista, que impede uma definição mais precisa, podem-se observar alguns aspectos que podem ajudar a entender o fenômeno. Começa-se pela existência de diferentes percepções, e nesse sentido ele pode ser percebido por meio da pecha negativa, construída no mundo contemporâneo e associado a um crime bárbaro ou, de outra forma, pode ser visto como um movimento que usa a violência com motivações nobres, em prol da liberdade, e contra a opressão do mais fraco.

Esta ambivalência faz com que não exista uma definição neutra, ela vem, normalmente, envolta em um rótulo. Como afirma Whittaker (2005, p. 30), "terrorismo não é um termo descritivo neutro [...] e o rótulo é uma simplificação útil, já que combina elementos descritivos, evocativos e simbólicos [...]. Podem até ser contraditórios". Ademais, a própria dinâmica do fenômeno, no campo geopolítico, mostra-se pendular, como foi o caso dos *freedom fighters*, que em um momento histórico foram considerados, pelo Ocidente, heróis da resistência afegã na luta contra os soviéticos, e na atualidade são um dos grandes vilões da humanidade.

Dessa forma, observa-se que na era pós-moderna ou da "modernidade líquida" (2001)[29], um termo cunhado pelo filósofo Zygmunt Bauman[30] (1925-2017) para retratar o mundo globalizado e seu reflexo nas sociedades, percebe-se a existência de um relativismo dessas questões ainda mais acentuado, e que tem contribuído para manter padrões nebulosos que são prejudiciais ao debate de como prevenir a atuação do "terror" e mitigar os impactos do terrorismo, pois se não há consenso mínimo, como poderão ser normatizadas as ações de combate em prol da necessária coordenação e cooperação dos vários entes envolvidos. Nesse sentido, nos alerta Schmid (2011, p. 40), que "uma definição bem-sucedida define os parâmetros para o debate público, e pode moldar a agenda da comunidade".

Outro ponto a ser destacado que pode amenizar a complexidade do tema, é a separação entre terrorismo como fenômeno e como método, onde o primeiro usa o segundo, mas não necessariamente o segundo é de uso exclusivo do primeiro. O fenômeno terrorista tem raízes históricas e a despeito de ser um fenômeno político deve ser contextualizado historicamente.

A esse respeito, ao introduzir uma de suas obras, alerta Laqueur (2002, n.p.) que "a história do terrorismo não oferece lições claras, simplesmente porque as condições variam muito de idade para idade e de país para

[29] Título de uma de suas obras (ver referências ao fim do trabalho).

[30] "No líquido cenário da vida moderna, os relacionamentos talvez sejam os representantes mais comuns, agudos, perturbadores e profundamente sentidos da ambivalência." (BAUMAN, 2004, p. 6)

país". O autor assim, parece tentar alertar que a avaliação do fenômeno deve ser feita dentro do seu contexto histórico, para se evitar o anacronismo que pode nos oferecer entendimentos distorcidos em função de uma análise fora do seu tempo.

Ao olhar a questão pelo viés sociológico, pode-se considerá-la um fenômeno social que usa, modernamente, a violência indiscriminada, e precisa da propaganda para tornar eficaz o efeito psicológico da ação. Haja vista que as causalidades estão aquém do que efetivamente pretende o ato terrorista. As pretensões, para irem além do ato, precisam da amplificação psicológica conseguida por meio da propaganda midiática. Enquanto o método é a parte instrumental do processo, que começa quando o mais fraco assume uma postura de resistência à opressão, ou a percepção de opressão.

Então, tenta pelo uso da violência projetar medo, em parte real, mas principalmente psicológico, buscando ainda explorar o princípio de guerra da surpresa. Ou seja, tentando passar a mensagem de que ninguém está seguro em nenhum momento ou lugar (CRENSHAW, 1981). Ainda, o terrorismo como método pode ser usado por diversas organizações que se propõem a usar a violência para alcançar seus fins, que nem sempre são políticos, e também por isso escapam a natureza particular do terrorismo, não se enquadrando em sua moldura teórica. Assim, chamá-los de terroristas só amplifica a confusão cognitiva já existente.

Quanto à prioridade dada ao terrorismo, em qualquer âmbito, mas particularmente no da Defesa e da Inteligência, em face da relação dessas duas áreas com o combate ao terrorismo, deve-se ter cautela nas avaliações. De fato, está se tratando com um fenômeno complexo e de dinâmica particular, com potencial de interferir em democracias regionais como o Brasil. Assim, entende-se que, pelo exposto, entre as preocupações estratégicas da Defesa, com certo grau de prioridade, deve figurar o terrorismo.

Ele é uma ameaça possível, e que pode se concretizar em um ambiente favorável, definido, conforme nos afirmou Crenshaw (1981), por uma condição prévia que o facilite, como, por exemplo, um grande evento. Apenas aguardando um precipitador, como uma percepção de opressão, um sentimento de exclusão coletiva, ou mesmo uma mudança geopolítica que desagrade uma determinada organização, servindo quaisquer desses pontos, além de outros, como catalisadores. Ademais, outro aspecto a ser observado, como nos advertem Gonçalves e Reis (2017), é a leniência do governo no que tange ao combate ao terrorismo, ela pode ser um elemento que entre no processo decisório das organizações terroristas, quando estiverem planejando um atentado, e escolhendo um local para realizá-lo.

Em que pese a complexidade do fenômeno, e a dificuldade de se estabelecer uma definição consensual, conclui-se parcialmente que esse fato não se traduz em uma barreira intransponível para quem deseja ou pre-

cisa, por força de ofício ou não, estudar e conhecer melhor o fenômeno, pois existem características que o distinguem dos demais fenômenos que utilizam a violência como método, e a partir dos quais é possível trabalhar com o fito de melhor entendê-lo.

É um fenômeno com caráter e fins políticos, pois intenta mudar a situação política vigente. Tem como pano de fundo uma ideologia e pretende pô-la em prática após ter sucesso na mudança política pretendida. Para isso, usa como método a violência indiscriminada, um traço de sua modernidade, em um contexto, onde a presunção de inocência deixa de existir. Precisa ainda alavancar o impacto psicológico de seus atentados para conseguir induzir o terror da forma mais generalizada possível e para isso necessita da propaganda, cujo vetor são os sistemas de comunicação e suas tecnologias de difusão em massa.

Esta propaganda tem dois objetivos, primeiro, já descrito, aumentar o terror psicológico nas sociedades onde atua, para, de forma indireta, pressionar as autoridades com fim a pretendida mudança política. Por outro lado, quer comunicar aos seus pares e apoiadores, que a causa está sendo defendida, o que lhes rende dividendos em termos de recrutamento e recursos.

Dessa forma, é possível entender as singularidades do fenômeno, separando-o dos demais que lhes são próximos, e assim abrindo caminho para a construção de medidas preventivas reais e específicas que possam mitigá-lo. Nesse caso, a atividade de Inteligência é fundamental para identificar, contextualizar e acompanhar a ameaça, e permeia todo e qualquer processo de enfrentamento preventivo. Enquanto, a análise de risco permitirá quantificar a ameaça em termos de probabilidade e impacto. Onde, essas duas capacidades do Estado no enfrentamento preventivo ao terrorismo, serão discutidas com maior profundidade nos capítulos seguintes.

Por fim, não se justifica, sob qualquer pretexto, em um mundo globalizado, onde o risco associado à ameaça terrorista é relevante. Dar a ele uma prioridade aquém da necessária, na agenda da Defesa Nacional. Nesse contexto, seria prudente, em termos estratégicos, desenvolver modelos de apoio à decisão que fossem suportados pelos conhecimentos produzidos e disseminados pelos processos analíticos da atividade de Inteligência com o apoio da análise de risco. Dessa forma, como se verá a seguir, a Inteligência é uma capacidade fundamental do Estado na prevenção ao terrorismo e deve ser sinergicamente utilizada com outras capacidades para esse fim.

# 3 INTELIGÊNCIA. UM PROCESSO ANALÍTICO NA PREVENÇÃO DA AMEAÇA TERRORISTA

"E conhecereis a verdade e a verdade vós libertará."
(João, 8:32)[31]

## 3.1 A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE RUMO À MODERNIDADE

O senso comum e a imaginação, amplificados pela ficção cinematográfica, têm feito com que a Inteligência seja frequentemente confundida com espionagem. Conforme afirmam Shulsky e Schmitt (2002, p. 4), "na ficção popular e na imaginação pública, inteligência tem sido frequentemente sinônimo de espionagem". Quando de fato, modernamente, é um processo bem mais rico e complexo que envolve subdivisões, ramificações e especificidades metodológicas das quais a espionagem é apenas uma parte, importante na busca do dado negado[32], mas menor que o todo.

Entretanto, é uma confusão até certo ponto explicável, haja vista que, como nos adverte o adágio de autor desconhecido, "a espionagem é a segunda profissão mais antiga do mundo"[33], o que nos faz desconfiar que ela existe a tempos imemoriais, e se confunde com a própria história do desenvolvimento humano.

De fato, historicamente, o homem sempre necessitou conhecer o ambiente onde vivia para sobreviver às ameaças. Pesquisas bibliográficas demonstram que as referências na busca de informações por meio de espiões remontam aos escritos de Sun Tzu[34] (545-470 a.C.) sobre a arte da guerra, estando também presentes e registrados na Bíblia Sagrada[35]. Tais relatos, via de regra, sempre fizeram menção aos espiões como se fossem a única capacidade da atividade de Inteligência. Esta, em parte, pode ser uma explicação para, mesmo nos dias atuais, se tomar a parte pelo todo, principalmente por aqueles que não pertencem à comunidade de Inteligência.

Entretanto, mesmo o velho adágio da Inteligência não é um consenso, existem aqueles, como Hughes-Wilson (2005), que afirmam que o dito popular não encontra respaldo na realidade. O autor defende que a Inteligência é a mais antiga ocupação da raça humana, não ficando atrás de nenhuma outra. Isso porque a necessidade de conhecer e de se obter dados, ou conhecimentos[36] , sobre o ambiente que nos cerca está profun-

[36] Conhecimento na atividade de Inteligência: "O conhecimento é descrito como a relação entre o sujeito cognoscente e o objeto conhecido, em que o segundo é determinante. Nessa relação, o objeto é determinante, porque suas propriedades objetivas são refletidas na consciência do sujeito que conhece. Nesse sentido, o conhecimento é o reflexo subjetivo da realidade objetiva" (BAZARIAN, 1994, p. 143 apud DNI, 2016, p. 50). A doutrina apropria-se desses elementos teóricos para orientar a produção de conhecimento de Inteligência. Nesse sentido ele é a representação, produzida por profissional de Inteligência, que descreve e interpreta a coisa ou o evento. Na prática, são quatro os tipos de conhecimento que representam o produto, o documento de inteligência que será entregue

damente encravada em nossas raízes biológicas e sociais, tanto quanto a necessidade de reprodução (ABIN, 2016, p. 57). Se em seu pensamento Adão tivesse um relatório de Inteligência para orientar suas decisões, o engodo planejado por Eva e a serpente não teria sucesso, e poderíamos ainda estar no paraíso. Divergências à parte, é possível afirmar que a Inteligência é uma atividade antiga, e como se verá, importante para o Estado na identificação, contextualização e acompanhamento das ameaças.

O advento da Segunda Guerra Mundial significou para atividade uma remodelagem rumo à modernidade, que foi levada a reboque do aperfeiçoamento das estruturas de Inteligência militar. Ao fim do conflito, ao contrário do que seria o esperado, essas estruturas foram incrementadas, em parte, pelo surgimento das incertezas e perigos advindos da bipolaridade mundial Leste-Oeste.

Na Guerra Fria (1947-1991) verificou-se a necessidade de uma divisão de tarefas, onde a Inteligência militar deveria se preocupar com a defesa nacional e a dissuasão, e a civil com a vigilância ideológica e a interferência política. Nesse contexto global, a Doutrina Nacional de Inteligência (DNI) brasileira aponta que "a Segunda Guerra Mundial favoreceu o aperfeiçoamento e a burocratização das estruturas de Inteligência militar [...] e a elas foram acrescidos novos organismos estatais civis de inteligência" (ABIN, 2016, p. 17).

Começava a surgir uma nova versão da Inteligência de Estado, mais próxima das estruturas que conhecemos hoje, não mais unicamente de caráter militar. A atividade passava a ganhar amplitude, entretanto, para fazer frente aos novos desafios da era bipolar, as estruturas de Inteligência[37] precisavam ser efetivamente modernizadas, melhorando e ampliando, não só a sua estrutura física, mas também seus processos. Essa modernização, que se deu principalmente em termos conceituais e metodológicos, deu foco à produção de conhecimento e a um posicionamento mais claro na estrutura de assessoria governamental.

O conhecimento, como definido na Inteligência, passava a ser um dos objetos de consumo mais desejados pelo decisor político, pois esse precisava decidir, em um momento de incerteza no sistema internacional, fruto das novas relações estabelecidas no período da Guerra Fria.

Alguns autores foram importantes nesse processo, primeiramente cita-se Washington Platt, que em sua obra *Strategic Intelligence Production* (1957), detalha sua visão de uma metodologia de produção do conhecimento. Sua maior contribuição talvez tenha sido pensar a Inteligência

ao decisor demandante da atividade. São eles hierarquizados pelo grau de complexidade na confecção: informe, informação, apreciação e estimativa.

[37] O conceito aqui utilizado de "efetividade" pertence a Renato Dagnino ao apresentar a obra de Rafael de Brito Dias "Sessenta anos de Política Científica e tecnológica no Brasil", em que o autor argumenta que "é a capacidade de realizar a coisa certa para transformar a situação presente" (DIAS, 2012, p. 22).

como um processo e para além do setor estatal. Ao ir ao encontro do setor corporativo, terminou por contribuir para divulgação da importância da atividade de Inteligência. Apontava Platt (1974, p. 31), ao se referir a um oponente externo, que "informação estratégica é o conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ações prováveis" desse opositor. Uma lógica, que ele também aplicou aos mercados.

Esse general reformado do Exército norte-americano, além de reafirmar a relevância da atividade na prevenção de ameaças de forma mais ampla, e extrapolando o monopólio do Estado, ainda se destacou por sua dedicação em apresentar a importância das ciências sociais para a atividade de Inteligência, reforçando nela, um viés científico e de fundamentação acadêmica.

Entretanto, o maior passo no sentido da modernização da Inteligência como atividade de Estado, foi dado por Sherman Kent (1903-1986), esse professor de história pela Universidade de Yale nos EUA influenciou todos os serviços de Inteligência do Ocidente. Ele iniciou suas atividades nessa área como analista do extinto Escritório de Serviços Estratégicos Norte-Americano, e era o responsável pelos serviços de Inteligência daquele país durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Findo esse período de conflito armado, continuou seu trabalho na agência que viria a ser um modelo para todo mundo ocidental.

A Agência Central de Inteligência Norte-Americana (CIA) – *Central Intelligence Agency*, foi criada em 18 de setembro de 1947 pelo presidente Truman (1884-1972), mediante um pacto governamental de Segurança Nacional, uma política pública para satisfazer uma necessidade estratégica da Guerra Fria (1947-1991), principalmente o de frear o avanço do comunismo em escala mundial. A recém-criada agência seria a responsável por produzir conhecimento para o processo decisório de uma nação, que ao sair da guerra, se tornou um dos polos centrais do mundo, e assim pretendia manter-se.

Kent trabalhou em um período de muita efervescência do sistema internacional, antes, durante e após a Segunda Guerra Mundial, o que lhe rendeu muita experiência, principalmente em Inteligência do campo externo (estratégica – para fora de suas fronteiras). Antes desse movimento de modernização, a atividade tinha um caráter, até certo ponto, romântico e amador, muito apoiada na capacidade e habilidade inata do agente (espião), o que também ajudou no seu estereótipo de ser, unicamente, uma atividade de espionagem e contraespionagem.

Kent buscou uma nova estrutura onde a atividade fosse um processo, consequência, provavelmente, de sua formação acadêmica e conhecimento dos modelos cartesianos[38] utilizados na produção científica. Segundo Roth (2006, p. 4), quando se faz referência aos fundamentos da

[38] Em sua obra **O discurso do método**, 1637, o filósofo francês René Descartes estabeleceu as bases do método cartesiano ou científico.

Inteligência moderna não se pode deixar de citar seu trabalho e sua principal obra *Strategic Intelligence for American World Policy* (1948)[39] .

Nela, Kent, pela primeira vez, descreveu a atividade de Inteligência como um processo e a sustentou sobre três grandes pilares, o primeiro foi o conhecimento, de fato o produto mais nobre que a inteligência de Estado ou, à época, estratégica, pode oferecer ao decisor político (*policymakers*). Entretanto, antes de citar Kent e sua proposta de estruturação da atividade, é importante uma ressalva. O termo informações (e não inteligência) será apresentado nas citações do autor por se referir a uma tradução para o português de sua obra[40]. Entretanto, o termo "informações" foi utilizado no Brasil até o início da década de 1990.

A partir desse período foi elaborada uma revisão doutrinária, que passou a contemplar o conceito em inglês *intelligence*, que expressa à ideia do "saber estratégico". Desde então, o termo "Inteligência", tradução literal do original em inglês, passou a ser empregado pela comunidade de inteligência nacional, para se referir à atividade (ABIN, 2016, p.49).

Assim, no Brasil, o termo "Inteligência" vem sendo usado de forma doutrinária há quase três décadas, em substituição ao termo "informações", usado à época da tradução da citada obra para o idioma português que se deu em 1967. Tal fato em nada interfere com a consistência dos conceitos elaborados, os quais se mantêm presentes como fundamentos teóricos até os dias atuais. Adicionalmente, a título de análise, esta mudança específica no vocabulário da atividade no Brasil pode também indicar uma questão que transcende uma mera tradução, e aponta para uma questão de fundo ideológica.

Esta mudança, que não é propriamente conceitual, pois o significado se manteve, pode ser, além de uma atualização e alinhamento com a prática internacional, também motivada pela disputa de poder que desaguou na redemocratização brasileira (1975-1985), com a consequente reestruturação das instituições nacionais, incluindo a Inteligência de Estado. Assim, entre outras questões, procurou deixar para trás antigas estruturas do regime militar iniciado em 1964, em especial, o Serviço Nacional de Informações (SNI) e seus órgãos associados.

Feita esta breve digressão acerca das questões que envolvem os dois vocábulos, que em tempos distintos se referiram à atividade de Inteligência, atesta-se que hoje a expressão "Inteligência" define a atividade (ABIN, 2016, p. 49), como no passado a expressão "Informações" também o fez. Dessa forma, pode-se retornar aos conceitos elaborados por Kent

[39] Disponível no idioma português com o título **Informações estratégicas**. Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro, 1967.

[40] KENT, S. **Informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1967. Informações Estratégicas foi editado em 1967 pela Biblioteca do Exército Editora – BIBLIEX, sendo uma tradução de Hélio Freire, da obra de 1947, de Sherman Kent, intitulada *Strategic intelligence for american world policy.*

(1967, p. 17) quando esse afirmou inicialmente que "informação é conhecimento" e conhecimento é aquilo:

> [...] que nosso Estado deve possuir em relação aos outros estados a fim de assegurar que nem sua causa nem suas iniciativas falhem devido ao fato de seus estadistas e soldados planejarem e agirem na ignorância. Esse é o conhecimento sobre o qual baseamos nossa política nacional de alto-nível em relação aos outros estados.

Em seguida, cita ele o segundo pilar desse processo, ao afirmar que "informação é organização", acrescenta Kent (1967, p. 77) que:

> As informações são uma instituição; consistem em uma organização de pessoal ativo que busca uma categoria especial de conhecimento [...] tal organização deve possuir uma equipe de técnicos hábeis, ao mesmo tempo conhecedores (ou em condições de conhecer) da política externa e problemas estratégicos correntes e cuja capacidade profissional esteja devotada à produção de informações úteis aos referidos problemas. [...] Deve ter consciência de que os informes produzidos [...] são úteis para aqueles que tomam decisões: isto é, são relevantes para os problemas deles, desde que completos, precisos e oportunos.

Por último, mas não menos importante, enuncia que "informação é atividade", aponta Kent (1967, p. 147), que "na linguagem do ofício, a palavra informações não é apenas utilizada para designar os tipos de conhecimentos que discutimos e o tipo de organização que as produz, é usado como sinônimo da atividade que a organização desempenha". Nesse sentido é um processo que se desenvolve metodologicamente. Kent (1967, p. 147), elabora seu pensamento ao acrescentar que:

> O conhecimento que venho denominando informações estratégicas tem duas utilizações: serve para uso preventivo ou defensivo, uma vez que nos alerta com antecipação dos desígnios de outras potências que podem estar agindo para prejudicar nosso interesse nacional; serve também para uso positivo e antecipado de nossa própria política externa ativa ou grande estratégia. Mas, o que há de importante a perceber é que, qualquer que seja a diversidade de sua utilização, o conhecimento em pauta é produzido por um processo de pesquisa.

Ao analisarmos a estrutura proposta, assentada sobre os conceitos de Inteligência como "conhecimento", como "organização" e como "atividade". Pode-se observar que ela, sinergicamente, se volta para dois aspectos fundamentais. O primeiro é que a atividade existe para produzir conhecimento, logo, toda a energia da estrutura deve servir a esse propósito, que não pode ser adiabaticamente um fim em si mesmo, mas deve atender aos interesses do decisor político.

Nesse contexto, um ponto importante a ressaltar, é que embora haja uma relação de dependência entre o processo de Inteligência e o processo de decisão eles não devem se imiscuir. Sobre esta questão comenta Lowenthal (2006, p. 4) que "existe uma rígida linha divisória entre a Inteligência e as políticas. As duas são vistas como funções separadas. O governo é conduzido por decisores políticos (*policymakers*). A inteligência tem um papel de apoio e não deve atravessar para o lado da advocacia das escolhas políticas."

Se houve dúvidas no passado, esta é hoje uma questão que parece doutrinariamente e na prática, bem resolvida na comunidade de Inteligência brasileira, e que se encontra, inclusive, registrada na DNI de 2016. Nesse sentido, o citado documento aponta logo no primeiro parágrafo da sua apresentação que "a atividade de inteligência se insere na estrutura burocrática do Estado e constitui instrumento de assessoria aos sucessivos governos" (ABIN, 2016, p. 9). Deixando claro, em seu primeiro momento, que se trata de uma atividade de Estado e não de governo, e que doutrinariamente tem um caráter assessorial.

Assim, define bem a existência de um "produtor" na atividade de Inteligência, responsável por produzir conhecimento e um "usuário" que tem poder de decidir. Dessa forma, alerta o documento citado que "dado que a atividade de Inteligência exerce função de assessoria, o produtor deve proceder de tal maneira que os conhecimentos produzidos sejam úteis e confiáveis ao usuário, sem, no entanto, descurar do princípio da imparcialidade" (ABIN, 2016, p. 68).

Dessa forma, a estrutura desenhada por Kent se mostra atual e, em estreita síntese, apresenta que tanto a organização (profissionais de inteligência) quanto à atividade (processos que a organização desempenha) são um meio para chegar ao fim do processo, qual seja, produzir e difundir conhecimento útil e oportuno para atender as demandas de um decisor político. Nesse sentido, afirma Kent (1967, p. 17) que "informação significa conhecimento", deixando claro, desde aquela época, que toda a estrutura deve se voltar para a produção de conhecimento, com o propósito de assessorar um demandante que está posicionado no nível político, e inserido no processo de tomada de decisão.do Estado Ainda, na interação entre os dois processos, a Inteligência não deve interferir na decisão política, restringindo-se a subsidiá-la.

## 3.2 AS CONTROVÉRSIAS E O VALOR DA INTELIGÊNCIA MODERNA

Com essa estrutura básica em mente, que remete à visão da Inteligência[41] como um processo alicerçado no conhecimento, na organização e na atividade, pode-se tentar apresentar o que é a atividade de Inteligência e porque é uma atividade controversa, mormente nas democracias. É interessante notar que, como aponta Lowenthal (2006, p. 2), se estivéssemos dissertando sobre qualquer outro ente governamental, como moradia, transporte ou agricultura, por exemplo, não haveria necessidade de explicar o que estaria sendo discutido.

De fato, haveria pouca necessidade, e isso ocorre, segundo o autor, porque a matéria-prima da atividade envolve o segredo[42], pois existem conhecimentos que o valor estratégico indica que devam ser guardados do público. Esta política de segredo se manifesta inclusive no ordenamento jurídico constitucional, que prevê punição[43] para quem divulgar material controlado[44] (possuidor de algum grau de sigilo ou classificação). De fato, governos querem descobrir segredos de outros, e os métodos que usam para tal também são revestidos de segredo. Entretanto, governos democráticos precisam ser transparentes e têm o dever de informar sua população.

---

41 A atividade de Inteligência é a expressão que designa [...] a atividade de Inteligência de Estado, também conhecida como Inteligência ou Inteligência clássica, tradicionalmente praticada por serviços de Inteligência (ABIN, 2016, p. 9).

42 Nesse estudo o vocábulo segredo se refere ao "segredo de Estado", que é uma forma de exercício político do Estado para guardar do público o conhecimento gerado ou obtido por aparatos burocráticos de informação, em razão de seu valor estratégico. No ordenamento jurídico do constitucionalismo, essa política de segredo se manifesta, por exemplo, na previsão de punição a publicação de atos e documentos reservados (ABIN, 2016, p. 98).

43 Código Penal – Decreto-Lei 2.848/1940, Art. 153 – Divulgar alguém, sem justa causa, conteúdo de documento particular ou de correspondência confidencial, de que é destinatário ou detentor, e cuja divulgação possa produzir dano a outrem. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10620036/artigo-153-do- decreto-lei-n-2848-de--07-de-dezembro-de-1940/atualizacoes>. Acesso em: 05julho2018. Lei de Acesso à Informação (LAI), nº 12527/2011. Art. 32. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público ou militar: Inciso IV– divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 5 jul. 2018.

44 O sigilo é uma restrição de acesso público a determinados conteúdos, em razão da imprescindibilidade dessa restrição a segurança da sociedade e do Estado (DNI, 2016, p.98). No ordenamento jurídico brasileiro o art. 24 da Lei 12.527 de 2011, Lei de Acesso à Informação, os *graus de classificação de informação e seus respectivos prazos máximos* de restrição de acesso são os seguintes: *Reservado*: 5 anos, sem possibilidade de prorrogação. *Secreto*: 15 anos, sem possibilidade de prorrogação. *Ultrassecreto*: 25 anos, podendo ser prorrogado uma única vez por igual período, apenas pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações. Contados a partir da data de produção da informação, e não de sua classificação. Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/ assuntos/lai-nos-estados-municipios/graus-de-classificacao>. Acesso em: 5 jul. 2018.

Ao examinar a questão, verificam-se duas políticas em choque, uma do segredo de Estado, como forma de exercício político. Que avalia o valor estratégico de um ativo produzido pelo aparato burocrático de Inteligência, e define, se para a segurança do Estado e bem-estar da sociedade, ele não deve ter acesso público.

E outra, que diz respeito à transparência governamental, entendida neste estudo como o direito, de todo cidadão, ao acesso à informação e ao dever de o Estado fornecê-la. Conceito, que no Brasil, procura estar em consonância com o espírito da lei de acesso a informação (LAI), nº 12.527/2011, que em seu art. 3º define que o Estado brasileiro deve "assegurar o direito fundamental de acesso à informação e em conformidade com os princípios básicos da administração pública [...]". E ainda, define diretrizes, entre elas, no inciso IV, "o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública". Deixando claro o dispositivo legal, sua intenção de contribuir para o estabelecimento de um Estado mais transparente, em termos de acesso às informações sob a guarda do governo, e em consonância com os princípios democráticos e de direito.

Apesar de não fazer parte do escopo desse estudo discutir o mérito da LAI, pontuamos que alguns especialistas como Gonçalves[45] (2012, n.p.), sustentam que ela: "coloca o Estado brasileiro, os interesses nacionais e os cidadãos, em situação vulnerável diante da perspectiva de acesso irrestrito e sem justificação, a determinadas informações, cujo sigilo deve ser preservado. Sob o discurso da 'liberdade de acesso' se produziu uma lei, a meu ver, irresponsável".

Argumentamos em adição, que qualquer Estado precisa ter uma política de segredo, em face da inexistência da utopia kantiana referente à "paz perpétua"[46] . Os sucessivos governos precisam proteger determinados conhecimentos, que não podem vir a público, ao custo de provocar danos políticos com impactos no bem-estar da sociedade. O Brasil não é exceção, seus líderes políticos trabalham em um constante movimento pendular entre transparência e segredo, que exigirá deles preparo e competência para equilibrar esses dois polos de poder estatal, explorando o potencial de cada um, sem degradar nenhum deles.

Esse líder, precisa estar ciente que o segredo, por vezes essencial, permeia toda a atividade e se choca com princípios basilares da democracia, o que leva a outra questão. Qual seja, a existência de um desconforto em relação à atividade, que é vista com certa suspeição e algum temor de que possa usurpar ou degradar os valores inerentes a esta tipologia de governo. Esta percepção é, em parte, explicável, pelo envolvimento da

[45] FRUMENTARIUS. Pensando um pouco de tudo. **Despreparo e Lei de Acesso**. Disponível em: <https://joanisval.com//?s=Lei+de+Acesso+%C3%A0+Informa%C3%A7%C3%A3o&-search=Ir>. Acesso em: 6 jul. 2018 (GONÇALVES, 2012).

[46] Título da obra do filósofo Immanuel Kant, 1795.

atividade em operações secretas, escutas e espionagens, o que aumenta a suspeição da sociedade sobre seus limites morais e éticos, e até que ponto fere os valores democráticos.

Se de fato existe tensão nessa relação, por qual motivo, os Estados, de qualquer natureza de governo, não abrem mão da atividade de Inteligência. Talvez porque os decisores políticos não queiram, ou não possam trabalhar seus processos decisórios na ignorância, o que para eles seria uma desvantagem comparativa. Segundo Lowenthal (2006, p. 3), as agências de Inteligência existem por quatro razões básicas: evitar surpresas estratégicas, oferecer experiência de longo prazo, apoiar o processo decisório e proteger o que for sensível para a nação.

Adicionalmente, aponta ele, que um dos mais importantes é o de evitar surpresas. Ao analisarmos esses quatro objetivos, concordamos em parte, que esse é o mais importante. Com a ressalva de que só haverá surpresa se a Inteligência falhar em bem assessorar, e com isso induzir a decisões ruins. Dessa forma, a surpresa parece mais uma consequência de uma má decisão, induzida ou não por uma análise deletéria da Inteligência, que uma causa em si.

Como exemplo de decisões equivocadas que permitiram péssimas surpresas estratégicas, apenas na história contemporânea, podem-se citar a Rússia e Japão em 1904[47] , a União Soviética e a Alemanha nazista, durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e os Estados Unidos e o Japão em 1941. Observa-se ainda que as surpresas de maior relevância são aquelas mais difíceis de prever e que têm potencial de provocar um grande impacto. Nesse sentido, ainda que mais limitado no contexto da sobrevivência do Estado, os ataques terroristas ao WTC em 11 de setembro de 2001 nos EUA também se encaixam nesse padrão de surpresa, que normalmente são reflexos de assessoramentos ruins, que levaram a decisões piores, em um verdadeiro ciclo vicioso.

A Inteligência, entre outras capacidades, busca evitar surpresas por meio de um bom assessoramento. Entretanto, existe um tipo peculiar de surpresa, que Taleb (2018, p. 16) chama de evento "Cisne Negro", e que, segundo o autor, é uma ameaça inserida em uma lógica própria, que o autor assim define:

[47] A *guerra russo-japonesa* foi o conflito armado que ocorreu entre o Império do Japão e o Império Russo, que estavam disputando certos territórios da Coreia e da Manchúria, no período datado de 1904 a 1905. O que realmente aconteceu é que os dois países tinham uma grande intenção de conquistar territórios tanto na Coreia quanto à região conhecida como Manchúria, e foi justamente essa disputa e procura pela dominação que gerou o conflito. [...]. Essa vitória, para os Japoneses, é lembrada com orgulho. [...]. Apesar de a Marinha Imperial Japonesa ser formada por navios de pequeno porte, eles tinham uma grande mobilidade e poder de fogo. Disponível em: <https://www.infoescola.com/historia/guerra-russo-japonesa/>. Acesso em: 4 jul. 2018.

> O que chamamos aqui de Cisne Negro (com iniciais maiúsculas) é um evento com os três atributos descritos a seguir. Primeiro, o Cisne Negro é um *outlier*[48] , pois está fora do âmbito das expectativas comuns, já que nada no passado pode apontar convincentemente para a sua possibilidade. Segundo, ele exerce um impacto extremo. Terceiro, apesar de ser um *outlier*, a natureza humana faz com que desenvolvamos explicações para sua ocorrência após o evento, tornando-o explicável e previsível.

Trazendo agora para o caso brasileiro de um atentado terrorista por ocasião de um grande evento, em que o Brasil poderia ser utilizado como palco pelo terrorismo, poderia ser caracterizado, dentro de determinado contexto, como um evento "Cisne Negro", pois seu ineditismo após a redemocratização contribuiria para um cálculo de baixa probabilidade, e a depender das consequências de sua realização poderia provocar um grande impacto. Ainda pelo mesmo motivo, poderia estar fora das expectativas comuns, sendo, pois, um *outlier*.

Nesse caso, um processo estruturado à disposição do Estado e com capacidade de identificar, contextualizar e acompanhar essa ameaça (seja ou não um "Cisne Negro") seria a Inteligência. Ela tem capacidade de produzir conhecimento para assessorar o poder político com o intuito de evitar que uma ameaça se concretize. Inclusive, embora bem mais difícil e complexo, de um evento "Cisne Negro". Além disto, procura manter atualizada a avaliação da conjuntura sobre ameaças potenciais dentro do viés da prevenção.

Na comunidade de Inteligência é comum dizer que Inteligência é registro. Em sentido contemporâneo, isso quer dizer que possuir um banco de dados robusto, que contenha conhecimentos sobre as possíveis ameaças que ensejem hipóteses de emprego das forças de segurança e defesa do país é um fator de força para o Estado.

Tal assertiva coaduna com o segundo objetivo da atividade levantado por Lowenthal (2006), pois a experiência de longo prazo, a qual ele se refere, está relacionada à importância de se manter registros atualizados para subsidiar futuras operações de Inteligência. Ainda, por se tratar de uma atividade de Estado, em que pese servir a sucessivos governos, esses registros devem ser elaborados de forma metódica e permanentemente. Deve-se considerar que os decisores políticos, dentro da burocracia estatal, são transitórios, mas aqueles que estiverem no poder devem poder contar com os registros permanentes, acumulados de forma perene, pela Inteligência.

[48] Glaadwell (2013) – Nota do Editor que traz uma definição para outliers: Algo que está afastado ou é classificado diferentemente do corpo principal ou relacionado. Uma observação estatística cujo valor nas amostragens é marcadamente diferente das demais (fora da série – observação nossa). Está fora do comum, é excepcional, singular.

O terceiro objetivo, já brevemente analisado, remete à relação que existe entre política e Inteligência e a necessidade, por parte dos decisores políticos, de terem acesso a conhecimentos elaborados para atender às suas demandas. Esses conhecimentos podem, a critério do demandante, incluir linhas de ação sugeridas e avaliação de riscos para subsidiar suas decisões.

Como debatido, existe uma linha divisória rígida entre o processo de produção de conhecimento e o processo decisório, o motivo, entre outros, é não afetar a objetividade das análises em função de uma Inteligência politizada; assim, depreende-se, considerando o que nos apresenta Lowenthal (2006), que para alcançar a isenção desejada a Inteligência deve ser neutra e apartidária. Entretanto, essa separação só funciona em um sentido, podendo o decisor político rejeitar um conhecimento que ele considere inoportuno ou mal formulado ao seu próprio custo e risco.

O último objetivo da atividade, citado por Lowenthal (2006, p. 5), refere-se à manutenção do sigilo. É um objetivo central, embora, em tese, não seja de exclusividade da atividade de Inteligência. Proteger ou não um dado ou conhecimento, e com que grau, faz parte das decisões cotidianas de muitas instituições públicas ou privadas. Ocorre que o trabalho da Inteligência está muito baseado na manutenção do sigilo, e das necessidades e vulnerabilidades do país bem como dos métodos que ela utiliza para buscar o dado negado.

Nesse sentido, a atividade de Inteligência, no Brasil, pode ser dividida didaticamente em dois grandes ramos. Um que na atividade produz conhecimento, chamado simplesmente de Inteligência, e outro que protege o conhecimento sensível, chamado de Contrainteligência (ABIN, 2016, p. 33). Assim, em síntese, a atividade representa a produção (Inteligência) e a proteção (Contrainteligência) do conhecimento.

A capacidade de buscar[49] o dado negado ainda é um dos principais propósitos da atividade, e sem dúvida o maior diferencial para qualquer outra atividade do Estado. Entretanto, o avanço das tecnologias digitais e da Informação, nos alerta Lowenthal (2006, p. 6), faz com que a proporção entre os dados negados (sigilosos)[50] e os obtidos por meio de fontes abertas[51] tenham mudado drasticamente. Tal fato ocorre em função da

[49] Busca: Forma de se [...] obter dados ou informações que nos são negados. Para tal necessita empregar pessoal qualificado em técnicas operacionais de inteligência (ROTH, 2009, p. 12).

[50] Existe uma confusão de senso comum entre o que é sigiloso e secreto. Segundo o glossário da Doutrina Nacional de Inteligência (ABIN, 2016, p. 98), é uma imposição de "restrição ao acesso público a determinados conteúdos, em razão da imprescindibilidade dessa restrição a segurança da sociedade e do Estado". Enquanto secreto é apenas um grau de sigilo dentre outros. Sendo correto dizer "esse documento tem grau de sigilo secreto".

[51] Fontes Abertas (*Open Source*): são dados e/ou informações de domínio público, isto é, que se encontram disponíveis para qualquer pessoa, podendo ser legal e eticamente acessada a baixo custo (ABRAIC Glossário de Inteligência Competitiva).

disponibilidade, quantidade e velocidade de dados nas redes digitais, que levaram à necessidade de elaboração de novos modelos de coleta[52] em apoio às formas clássicas.

Assim, para fazer frente à massa de dados disponíveis, surge a Inteligência por fontes abertas, conhecida como *Open Source Intelligence* (OSINT), uma ferramenta de análise que surge a reboque da evolução da tecnologia da informação, e em apoio a Inteligência clássica. Segundo Steele (2002, p. 166), ela não veio para substituir satélites, espiões, ou as capacidades orgânicas de Inteligência dos militares e civis, mas para complementar essas fontes de Inteligência.

Interessante observar que a abundância de dados, em tese, um elemento facilitador do trabalho do analista, apresenta um lado negativo, o qual Steele (2002) já havia chamado a atenção e se refere aos danos que esse excesso de dados disponíveis pode provocar nas análises. Para Young (2013), ele provoca erros de avaliação e duplicidades, pois induz no analista um *overload cognitivo* que se traduz pela incapacidade de processar tudo que está disponível, aumentando o estresse, a indecisão, e consequentemente enfraquecendo as análises. Ainda, aumenta artificialmente a credibilidade do dado, por se imaginar ter origens distintas, mas na verdade, é o mesmo dado, que está apenas duplicado, e o analista não percebeu porque estava cognitivamente sobrecarregado.

É possível, a esta altura do estudo, verificar que a atividade possui muitas especificidades que a deixam mais interessante e complexa. Pode-se assim, buscando o melhor entendimento possível, avançar na tentativa de examinar do que ela trata afinal. Para entender melhor esta questão, volta-se ao início desta seção quando citamos a inscrição bíblica do apóstolo João, que está registrada em uma das portas da CIA, e nos remete à verdade.

Se pensar que a Inteligência deve ser uma atividade ética, a verdade será um elemento a ser buscado, e estará presente nos conhecimentos produzidos e disseminados. Nesse sentido, verdade e ética são as duas faces da mesma moeda; a Política Nacional de Inteligência (PNI)[53],tem um capítulo dedicado aos princípios éticos que devem balizar a atividade, em que se verifica que ética e verdade estão intimamente relacionadas, nesse sentido, cita o documento que:

> A atividade de Inteligência deve ser conduzida em estrita obediência ao ordenamento jurídico brasileiro, pautando-se pela fiel observância aos Princípios, aos direitos e às garantias fundamentais expressos na Constituição, em prol do bem comum e na defesa dos interesses da sociedade e do Estado Democrático de Direito. Para atender a esse

[52] Coleta: [...] é a forma de se conseguir os dados ou informações por vias convencionais e ostensivas, também chamadas de fontes abertas (*open source*), como livros, jornais, folhetos e a Internet, por exemplo (ROTH, 2009, p. 12).

[53] "A Inteligência pauta-se pela conduta ética." (BRASILa, 2016, cap. 2.5).

> propósito [...] impõem-se criteriosos e rigorosos comportamentos **éticos** para seus profissionais. [...]. Naquilo que em se aplica aos seus profissionais, representa, especialmente, o cuidado com a preservação dos valores que determinam a primazia da **verdade**, sem conotações relativas, da honra e da conduta pessoal ilibada, de forma clara e sem subterfúgios. Os princípios **éticos** devem balizar tanto as condutas dos profissionais que lidam com a Inteligência quanto as dos usuários dos conhecimentos produzidos, [...] observam e praticam os seguintes princípios éticos: [...]. Imparcialidade: atuam de modo isento, buscando a **verdade** no interesse do Estado e da sociedade brasileira, sem se deixar influenciar por ideias preconcebidas, interesses particulares ou corporativos (BRASILa, 2016, n.p. grifos nossos).

Assim, observa-se que uma Inteligência ética prioriza a verdade tanto sua obtenção quanto disseminação, e que no caso da atividade de Inteligência brasileira, esses valores estão inseridos em uma política de Estado e fazem parte de uma política pública. Entretanto, se é certo que a política é a arte do possível[54], observa-se certa relativização no conceito de verdade. Lowenthal (2006, p. 7) é enfático ao afirmar que a "Inteligência não trata da verdade. [...]. A verdade é um termo tão absoluto que coloca um padrão que a Inteligência raramente seria capaz de atingir."

De fato, existe uma distância entre buscar a verdade e alcançá-la, as agências lidam com questões complexas, dentro de um sistema internacional mais complexo ainda, e tem como matéria-prima outros dados e conhecimentos que devem estar livres de politização para serem confiáveis, imparciais e honestos. Entretanto, seria ingenuidade acreditar que sempre é assim. Dessa forma, a Inteligência intenta conseguir um entendimento firme do que está acontecendo, o que é um resultado bastante louvável, e que tem se mostrado relevante e útil para o Estado, embora nem sempre traduza a verdade em seu conceito absoluto.

## 3.3 UMA POLÍTICA PÚBLICA EM APOIO AO PROCESSO DECISÓRIO

Ainda como parte do processo de elaboração de políticas, as agências de Inteligência, para não serem apenas fornecedoras de sinopses, resumindo e requentando notícias da mídia, procuram focar seu trabalho na análise, seja de assuntos sigilosos ou não.

Essas análises são outro diferencial da atividade, principalmente quando realizadas sobre assuntos sensíveis[55], que são, pela sua nature-

[54] Frase atribuída a Otto Von Bismarck. Disponível em: <https://kdfrases.com/frase/132789>. Acesso em: 23 jun. 2018 apud KRUGMAN, P. **Carta maior**: "Quando os mortos-vivos vencem". Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Paul-Krugman-Quando-os-mortos-vivos-vencem-/7/16242>. Acesso em: 23 jun. 2018.

[55] Conteúdos sensíveis são frações de sentido cuja apropriação, revelação, utilização ou destruição indevida pode causar tensões e prejuízos (DNI, 2016, p. 31).

za, muito compartimentados[56]. Nesse contexto, a análise é o "core" do processo de produção de conhecimento da atividade de Inteligência, que chamamos de ciclo de Inteligência.

Conforme nos apresenta a DNI de 2016, a produção de conhecimento efetuada pelo ramo Inteligência da atividade de mesmo nome é um processo que apresenta um modus operandi que tem como ponto inicial e final o mesmo elemento, a política, e tem por meio dela uma retroalimentação. Por isso, é um processo, um ciclo, denominado "ciclo de Inteligência" (ABIN, 2016, p. 38).

Ele é composto de cinco fases, conforme estabelece a doutrina. A primeira, a política, como já mencionado, em função da qual a Inteligência atua, ela é a demandante da atividade (ABIN 2016, p. 38). Sinteticamente, o governo traça suas diretrizes e elabora políticas públicas para atendê-las. Nesse contexto, foi elaborada a Política Nacional de Inteligência (PNI) de 2016, em coordenação com outras políticas do governo, dado seu caráter assessorial e multidisciplinar. É ela que orienta a atuação da atividade, em prol dos objetivos estratégicos das demais políticas públicas, e ainda em demandas específicas que sejam do interesse do governo. Faz isso por meio da identificação de ameaças e oportunidades, em prol da consecução dos objetivos das políticas governamentais.

A segunda fase é o planejamento, que em sentido mais amplo é a forma que o órgão central da atividade de Inteligência de Estado no Brasil, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) tem para transmitir aos demais órgãos do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), do qual as Forças Armadas fazem parte, as demandas que vêm da política, ou, ainda, é o processo específico de que se vale o analista, para conhecer melhor um problema específico sobre o qual irá se debruçar. A terceira fase é a fase de reunião de dados e conhecimentos que tenham aderência ao problema estudado, e que podem ser obtidos por meio de coleta ou busca.

A quarta, e mais importante fase, é a de processamento. É a fase de análise, onde as partes selecionadas serão estudadas, relacionadas e integradas de forma cartesiana[57], para que se entendam com a maior profundidade possível eventos passados, presentes e, dependendo do conhecimento a ser produzido, sejam prospectados desdobramentos futuros. Nessa fase, serão produzidos os conhecimentos que irão se materializar em documentos de Inteligência para atender às demandas do decisor político. Esta produção será realizada por meio de uma metodologia própria e com apoio de ferramentas específicas, como as de elaboração de cenários e análise de risco.

---

[56] É a restrição de acesso com base na necessidade e conhecer (Estado Maior da Armada (EMA), 2016, p. 5-2).

[57] Para saber mais sobre o método cartesiano utilizado no processo de produção de conhecimento, sugerimos a leitura do tratado de René Descartes *O discurso sobre o método*, 1637.

O decisor receberá esse documento de Inteligência através da fase de difusão, e ao chegar às suas mãos representará o fechando o ciclo, que começou na demanda política e terminou no atendimento a esta demanda. A fase de difusão também funciona como um *feedback* do processo, ao colocar o produto da Inteligência sob análise pelo usuário, que julgará sua relevância e utilidade, favorecendo o aperfeiçoamento do ciclo.

Todo produto da Inteligência, deverá compor ainda, um banco de dados, que servirá de subsídios para futuras análises, ou atualizações das já realizadas. O processo de produção de conhecimento da atividade de Inteligência, e sua relação com o processo de tomada de decisão (PTD) podem ser visualizados no anexo A. Essa relação permite ainda que a atividade de Inteligência seja um dos instrumentos do Estado na prevenção ao terrorismo.

Todo o processo descrito acima visa a garantir, no maior grau possível, o atendimento aos princípios de objetividade[58] e imparcialidade[59] nas análises, por meio de um método científico cartesiano. O exercício da atividade deve ser regido por normas básicas e gerais de conduta que correspondam, dentre outros, aos citados princípios (ABIN, 2016, p.34). Caso eles não sejam atendidos poderá ocorrer o enfraquecimento do conhecimento produzido, levando o decisor político a rejeitá-lo ou ignorá-lo, o que são livres para fazer, como já comentado, mas que, se acontece de forma recorrente, leva a atividade ao descrédito.

Por isso, o profissional de Inteligência deve se acautelar contra uma armadilha natural da cognição humana, que afeta os princípios citados. Ela ocorre quando se parte para uma análise com a suposição de que outros Estados ou indivíduos agiriam da mesma maneira que um Estado ou pessoa em particular agiria. Tal atitude, se levada a cabo, pode enfraquecer a análise pela questão da alteridade ou não aceitação do que é o outro. Um exemplo clássico, que parece ser um desafio para as Inteligências Ocidentais, em especial pela dos EUA, é assinalado por Silva (2010, p. 22) ao argumentar sobre a ação militar daquele país, sempre apoiada pela Inteligência, no Iraque em março de 2003 que deveria:

> Espalhar uma onda de choque por todo o Oriente Médio e Ásia Central, levando ao fortalecimento da oposição liberal, modernizante e laica em sociedades tradicionais, marcadas pela dominância do islamismo. No fundo da percepção americana havia um forte lastro do culturalismo de Samuel Huntington, defensor de um mundo em colossal conflito de civilizações. Bush, Cheney, Rice e Rumsfeld imaginavam– lidando principalmente com meia dúzia de exilados oci-

[58] *Objetividade* segundo a DNI de 2016: é um princípio da atividade de Inteligência que consiste em planejar e executar ações para atingir objetivos previamente definidos e perfeitamente sintonizados com a finalidade da atividade (ABIN, 2016, p. 34).

[59] *Imparcialidade* segundo a DNI de 2016: é um princípio da atividade de Inteligência que consiste em abordar o assunto sem interesses e ideias preconcebidas que possam distorcer os resultados dos trabalhos (ABIN, 2016, p. 34).

> dentalizados e subornados pela inteligência britânica e a CIA – que seriam recebidos como heróis no Iraque. Repetindo o erro histórico do Vietnã, do Líbano e da Somália – além da imensa má vontade dos países da América Latina – os EUA não conseguiam entender as diferenças culturais, a profunda alteridade do Islã e subestimavam a força do nacionalismo. Embevecidos por seu próprio fundamentalismo liberal, cristão, materialista e individualista, acharam que o povo iraquiano estava ansioso por esse maravilhoso *american way of life.*

A citação acima deixa claro que uma visão enviesada de um fato ou situação pode acarretar em um erro de análise que já começará em sua gênese, simplesmente porque não se entendeu o problema em toda sua amplitude ou se tem uma visão preconcebida dele. Perde-se, ao fim, a imparcialidade e consequentemente se corre o risco de contaminar o conhecimento produzido.

A Inteligência tenta se proteger desse erro, reconhecendo que ele existe e deve ser evitado, conforme registra a DNI de 2016 ao esclarecer que "se a evidência é critério da verdade, a ilusão da evidência conduz ao erro. Portanto, o erro é a ilusão da verdade" (ABIN, 2016, p. 55). Dessa forma, a doutrina procura alertar seus profissionais para o fato de que o erro, ou ilusão da verdade, podem ocorrer, e os analistas devem se acautelar contra ela, por meio de disciplina mental e rigor intelectual, que devem ser desenvolvidos para que suas análises sejam isentas, relevantes e oportunas.

Lowenthal (2006) chama este efeito de "espelho", no sentido de se ver a verdade apenas como reflexo da sua própria verdade. O caminho na busca dessa isenção, passa também pela experiência e pelo domínio dos métodos de produção conhecimento, que pelo seu caráter cartesiano, tendem a diminuir esse tipo de interferência. Entretanto, esclarecemos, que o método é apenas um caminho que ajuda a organizar o raciocínio, não sendo capaz de criar elementos de natureza intangível como a criatividade e a agudez de raciocínio no profissional de Inteligência.

Nesse contexto, volta a argumentar Lowenthal (2006, p. 8) que "outro problema com relação ao espelho é que se supõe certo nível de racionalidade compartilhada. Não deixando espaço para o agente irracional, um indivíduo ou nação cuja racionalidade seja baseada em algo diferente ou não familiar." Por fim, é interessante ratificar em acréscimo, que o método também não é capaz de dar ideias ou intuição a quem não tem, e nem anular preconceitos de quem já tem. É preciso que o próprio profissional, interiorize a necessidade de isenção ao analisar um problema, de outra forma poderá cair na armadilha do erro, ou ilusão da verdade, e terá dificuldade de produzir um conhecimento consistente, útil e relevante, que atenda às necessidades do decisor.

Assim, ainda com base nos ensinamentos de Kent (1949), pode-se evoluir, a partir desse lastro teórico, para o entendimento do que é a Inteligência nos dias atuais. Mas antes é necessário esclarecer uma provável

dúvida conceitual que poderá limitar o entendimento das questões por vir. No pensamento de Kent (1966, p. 3), no idioma original em inglês, é interessante verificar que o autor logo no primeiro capítulo de sua obra apresenta que "Inteligência é conhecimento"[60] , e na abertura desse mesmo capítulo ele é enfático ao ratificar que "Inteligência significa conhecimento"[61]. Parecendo que, para ele, conhecimento e Inteligência têm o mesmo significado, entretanto, como apresenta a DNI de 2016, o vocábulo Inteligência, em inglês *Intelligence*, como já mencionado, se refere à ideia do "saber estratégico" (ABIN, 2016, p. 49).

Nos dias atuais, a doutrina de Inteligência se apropriou desse elemento teórico, chamado "conhecimento", para orientar e nomear sua produção. No âmbito da atividade ele é a "representação de coisa ou evento real ou hipotético, de interesse para a atividade de Inteligência e produzido pelo profissional de Inteligência" (ABIN, 2016, p. 57). Logo, se ele (conhecimento) é o produto da atividade, não pode ser, logicamente, a atividade como um todo, afinal, não poderia esse produto vir do nada.

Ainda, aponta Lowenthal (2006, p. 8) que "a Inteligência é o processo pelo qual tipos específicos de informações [...] são solicitados, coletados, analisados e fornecidos aos *policymakers* [...]". Shulsky e Schmitt (2002, p. 4) complementam que além da coleta, análise e difusão, voltadas para a produção de conhecimento, a Inteligência também inclui "atividades voltadas para se contrapor as atividades de Inteligência dos adversários, ou negando-lhes acesso às informações ou os enganando sobre fatos significativos para eles". Onde tais ações, de proteção do conhecimento, são de responsabilidade do ramo Contrainteligência.

Assim, a Inteligência, se propõe a produzir um conhecimento e registrá-lo em um documento. Esse documento de Inteligência é elaborado pelo analista para atender às demandas do decisor. Resta claro que por qualquer caminho que se queira ir, o conhecimento pode ser visto na atividade de Inteligência como um processo (cognitivo) e um produto (documento). Onde o segundo é produzido a partir do primeiro, havendo, pois, uma relação de causalidade, com o propósito final de produzir um conhecimento, como processo e produto, útil e relevante para assessorar o decisor.

De forma a complementar a questão, no caso brasileiro, a DNI de 2016 buscou esclarecê-la, de forma mais contundente e doutrinária, ao apontar que:

> A revisão doutrinária efetuada à época da redemocratização[62] contemplou o conceito referencial em Inglês *Intelligence*, que expressa a

[60] Tradução nossa.

[61] Tradução nossa.

[62] O período chamado de "redemocratização" compreendeu os anos de 1975 a 1985, entre os governos dos generais Ernesto Geisel e João Figueiredo e as eleições indiretas que devolveram o poder às mãos de um presidente civil. Disponível em: <https://www.infoes-

> ideia de "saber estratégico". Para transmitir essa ideia, optou-se por adotar, na tradução ao português, o termo "conhecimento", que designa o produto da atividade de Inteligência. O termo "Inteligência", tradução literal do original em inglês, passou a ser empregado pela comunidade de inteligência nacional, no início da década de 1990, para se referir à atividade e seu aspecto organizacional (ABIN, 2016, p. 50).

Esclarecida esta importante dicotomia, acredita-se ser possível retornar à questão de base, que remete à Inteligência nos dias atuais e uma das respostas que já somos capazes de compreender é que ela se traduz em um processo à disposição do Estado, capaz de lidar com potenciais ameaças, entre elas, o terrorismo.

Esse processo, quando estatal, trabalhará dentro da chamada "guerra silenciosa"[63] entre as nações, que estão sempre competindo, e como apontam Shulsky e Schmitt (2002, p. 1), na falta da paz idealizada por Kant, a Inteligência permanecerá como um instrumento regular da política. Para os autores, a Inteligência ainda se refere aos dados e conhecimentos úteis para elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas, com o objetivo de atender aos seus interesses de segurança nacional, e para tratar de ameaças provenientes de atuais ou potencias adversários.

É, portanto, no contexto do tratamento preventivo contra ameaças, por meio da atividade de Inteligência, especificamente em contraposição ao terrorismo, que este trabalho busca se encaixar. Conforme afirma Lowenthal (2006, p. 7), "a Inteligência deveria, e pode fornecer, prevenção sobre ameaças estratégicas", e entre elas, destacam-se, segundo o *Global Risk Report* de 2018[64], os ataques terroristas, onde no citado relatório aparecem entre os dez riscos com maior probabilidade de ocorrência.

Por todo o exposto, no caso do Brasil, verifica-se que a prevenção ao terrorismo por meio da atividade de Inteligência, tem potencial de degradar um planejamento de ataque terrorista. Mas para isso a Inteligência brasileira deve estar estruturada para mitigar os riscos do terrorismo no país, atuando preventivamente contra essa ameaça. Atos terroristas são ações planejadas, e normalmente violentas, cometidas por um ator racional, e motivado por uma agenda política e ideológica, que tem como alvo intermediário a sociedade e os valores de um Estado democrático de direito. E como alvo final, a autoridade política, haja vista, que seus objetivos são, ao fim e ao cabo, políticos. Nesse sentido, a atuação da Inteligência de Estado deve ter viés antecipatório e com fito de proteger a sociedade e seus valores.

---

cola.com/historia-do-brasil/redemocratizacao/>. Acesso em: 24 jun. 2018.

63 Tradução para o português da obra intitulada *Silent Warfare*, de 2002, de autoria de Abram N. Shulsky e Gary J. Schmitt.

64 GRR. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

## 3.4 SEGREDO & TRANSPARÊNCIA. UMA APARENTE DICOTOMIA

O trabalho da Inteligência esbarra por vezes nos valores democráticos inerentes a um Estado de direito. Ou seja, valores que deve, por dever de ofício, contribuir para proteger. Entretanto, como já mencionado, é uma atividade que está impregnada de segredos, que terminam por gerar conflitos e suspeições, em contraposição à necessidade de transparência governamental, que é um dos deveres do Estado em uma democracia. Tem-se, então, no horizonte, um problema.

Ocorre que a atividade de Inteligência, para efetuar seu processo (ciclo de inteligência), trabalha com controle de fluxo de dados, que em síntese são seus insumos. Esses podem ser coletados em fontes abertas, ou buscados, o que envolve a busca do dado negado, e o consequente planejamento de uma operação de Inteligência para obtê-lo, o que implica maior custo e risco, e ainda aumenta o secretismo da ação.

Em todos os casos, está presente, em maior ou menor grau, esse elemento desestabilizador da democracia e do direito, mais necessário ao Estado, o segredo. Ele está presente na forma como o dado ou conhecimento é obtido (ramo Inteligência da atividade) e também no modo como é protegido (ramo Contrainteligência da atividade). O próprio governo costuma manter segredo sobre a difusão de conhecimentos sensíveis, por isso o compartimenta e classifica, dando-lhe um grau de sigilo. Toda essa massa de atividades envolta em segredo, se choca frontalmente com um Estado democrático que valoriza a transparência, mesmo com a justificativa, lícita, de estar esse segredo em prol dos interesses e da segurança do Estado e da sociedade a qual ele serve. Dessa forma, transparência e segredo seriam meios diferentes e, aparentemente, conflitantes, para um mesmo fim, o bem-estar dessa sociedade.

Outro aspecto que gera suspeição e medo em relação à atividade, e nesse caso, não só na sociedade, mas também do próprio governo, diz respeito ao acúmulo de conhecimentos sensíveis, o que pode se traduzir em poder. Considerando que o processo de produção de conhecimento, tem como *feedback* a avaliação política e que o registro é fator importante para os trabalhos da atividade.

É correto afirmar então que o conhecimento difundido também ficará armazenado em bancos de dados, sob a proteção das agências de Inteligência. Se "conhecimento é poder", como afirmou Thomas Hobbes (1588-1679), em sua obra *Leviatã*, é fato que ele existe na Inteligência, pois, potencialmente, no tempo, será criado um denso "caldo" de conhecimentos, sobre pessoas, fatos ou situações, que pode ser sensível ao Estado. O que, em tese, poderia agregar poder àqueles que têm acesso e domínio sobre esses.

Como essa massa de conhecimentos sensíveis tende a crescer, até porque são atualizados de forma recorrente, é esperado que o poder dessas agências cresça na mesma proporção. Conforme lembra Cepik (2003,

p. 186), "se for verdade que o poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente[65], então o poder secreto corrompe secretamente e por isso deve ser cuidadosamente limitado e supervisionado".

Em parte, esse fenômeno pode ocorrer, porque, em alguns casos, com vistas a favorecer a governabilidade, alguns mandatários tendem a fazer concessões à atividade, para que esta promova maior grau de proteção à sociedade. Ao agir assim, normalmente surge um dilema, principalmente quando esse aumento de concessões se dá sem controle e em detrimento dos valores democráticos, com possível degradação das liberdades constitucionais.

Uma possível má-fé ou descontrole na manipulação do fluxo de conhecimentos sensíveis, aliado ao domínio de técnicas de vigilância, interceptação, infiltração, espionagem e desinformação, entre outras. Ainda, o também possível uso de recursos secretos, necessários para sustentar uma negação plausível do governo, em operações encobertas[66]. São elementos que, somados, podem representar uma ameaça à democracia e as liberdades civis. Afirma Cepik (2003, p. 186) que "sob um manto de segredo, um aparato de inteligência pode se transformar numa ameaça para o governo a que serve e para os cidadãos do seu país".

O autor ainda alerta que esse risco pode aumentar se houver uma politização da atividade, em que ela passe a atender aos interesses de um governo e não mais do Estado, e seja usada como arma contra inimigos políticos ou grupos populacionais com características, religiosas ou étnicas, diferentes daqueles que estão no poder. Outro perigo é que venham a ser entes autônomos do Estado, transformando-se em polos de poder paralelo, ou eminências pardas[67] do sistema político, podendo desequili-

---

65 Citação atribuída ao historiador Britânico John Dalberg-Acton, 1º Barão Acton (1834-1902). Disponível em: <https://acton.org/research/lord-acton-quote-archive>. Acesso em: 30 jul. 2018.

66 *Operações encobertas* são utilizadas por um governo ou organização para tentar influenciar sistematicamente o comportamento de outro governo ou organização através da manipulação de aspectos econômicos, sociais e políticos relevantes para aquele ator, numa direção favorável aos interesses e valores da organização ou governo que patrocinou a operação. As duas características principais das operações encobertas enquanto recursos de poder são, segundo Mark Lowenthal (2000, p. 111-113) e Abram Shulsky (1992, p. 83-85), o seu caráter instrumental para a implementação de políticas e o requisito plausibilidade na negação da autoria (*negação plausível por parte do governo quando a operação é descoberta, ou seja, há um vazamento*). (CEPIK, 2003, p. 61).

67 A locução "eminência parda" é sem dúvida uma tradução do francês *éminence grise*, termo usado com intenções depreciativas pelos críticos do frade capuchinho François Leclercdu Tremblay, mais conhecido como padre Joseph, que nas primeiras décadas do século XVII foi uma figura tão influente quanto discreta na política francesa como braço direito do cardeal Richelieu, o mais importante ministro do rei Luís XIII. É um poderoso assessor ou conselheiro que atua "nos bastidores" ou na qualidade não-pública ou não-oficial. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/blog/sobre-palavras/a-eminencia-e-parda-mas-podia-ser-cinza/>. Acesso em: 2 jul. 2018. O caso mais conhecido no Brasil foi do General Golbery do Couto e Silva (1911-1987), conhecido como *eminência parda*, [...]. Esses foram alguns dos apelidos pelos quais ficou conhecido tanto por opositores quanto por colegas de dentro

brar a relação de harmonia entre os poderes da República, conforme definida nas teorias de separação de poderes de Montesquieu. Tais situações podem levar a atividade a momentos históricos que são conhecidos na comunidade de Inteligência como paradigmas repressivos[68] ou policiais[69], ambos contrários ao Estado democrático de direito.

Entretanto, segundo Cepik (2003), é mais normal e frequente se observar uma relação de subordinação das agências de Inteligência aos governos do que uma tendência à independência, e prova disso é a chamada "negação plausível", já mencionada, onde o Estado pode, a qualquer tempo, negar sua participação em uma operação de Inteligência malsucedida. Uma explicação para haver uma natural subordinação da Inteligência ao Estado, ao menos nas estruturas Ocidentais, pode estar relacionada à existência de uma interdependência entre o ciclo de Inteligência e ciclo do processo decisório, onde estão interligados, apesar da separação doutrinária.

Clarifica a questão observar que uma das ideias-chave da Inteligência é servir a política, sendo destinada a assessorar a autoridade governamental (ABIN, 2016, p. 50). Não faria sentido sua existência, ao menos no modelo ocidental, que é o brasileiro, se não existisse um demandante. Um usuário responsável por decidir estrategicamente, e que para elaborar, gerir e fiscalizar políticas públicas, necessite dos subsídios da Inteligência.

Assim, pode-se inferir que o maior risco em termos de perdas de liberdades não é para o governo, pois esse tem ascensão sobre a atividade. Mas sim para a sociedade, principalmente sob o enfoque da politização da atividade e dentro dos paradigmas acima mencionados, destacando-se, no caso da opressão à sociedade, o paradigma policial. Nesse sentido, Cepik (2003) defende que existe um risco maior de ameaça às liberdades dos cidadãos em função da instrumentalização dos serviços de Inteligência pelos governos, que pela autonomização desses serviços.

Nesse contexto, Bobbio (1986) se referiu à "eliminação do poder invisível", onde colocou que um choque entre o secretismo e a democracia, no limite, impede a coexistência. Então, como compatibilizar um serviço

do círculo militar que dominou o país durante 21 anos. O general, que morreu em 18 de setembro de 1987, é uma das personalidades mais importantes e controversas do regime autoritário: ao mesmo tempo em que criou o Serviço Nacional de Informações (SNI), órgão de espionagem e repressão do período militar, também trabalhou pelo fim do regime, sendo a mente que concebeu e coordenou a estratégia de distensão lenta, gradual e segura da ditadura. Disponível em: <http://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/ex-chefe-do-sni-golbery-articula-na-casa-civil-de-geisel-figueiredo-abertura-21808702>. Acesso em: 2 jul. 2018. Autoria de Natasha Correa Lima com edição de *Matilde Silveira*.

[68] Paradigma repressivo segundo a DNI de 2016: Paradigma da história da atividade de Inteligência referente ao autoritarismo, orientado por ideologia seletiva, gerando informações para coibir a ação de atores adversos ao sistema vigente (ABIN, 2016, p. 95).

[69] Paradigma policial segundo a DNI de 2016: Paradigma da história da atividade de Inteligência referente ao totalitarismo, em que são utilizadas informações para oprimir os cidadãos e conformar pensamentos e comportamentos (ABIN, 2016, p. 95).

vital para a sobrevivência do Estado, com os valores e liberdades caros a uma democracia de direito.

Antes de tentar desenvolver uma proposta de resposta, tomemos como exemplo aquelas nações que, por qualquer medida que se queira examinar, são consideradas democracias maduras e estáveis. Como a América do Norte e os países líderes da União Europeia, onde se sabe, indubitavelmente, existem efetivos e destacados serviços de Inteligência.

Assim, em aditamento ao pensamento de Bobbio (1986), em que pese existirem tensões, não parece, na prática, que são incompatíveis. Assim como parece que o risco à democracia não está na atividade *per si*, mas sim no uso que o Estado faz dela, e agora tentando propor uma resposta ao questionamento acima, uma solução estaria no grau de controle que o Estado tem sobre ela.

De fato, o Estado precisa da Inteligência para apoiar seu processo decisório, e assim necessita harmonizar o segredo, dentro de um governo que precisa ser transparente, para isso precisará fazer concessões à atividade, mas não pode perder o controle sobre ela, ao custo inviável de degradar a atividade ou os valores democráticos, ou, no limite, ambos.

## 3.5 O CONTROLE COMO UMA SOLUÇÃO

Cepik (2003) aponta que em regimes democráticos consolidados esse controle é exercido por comissões parlamentares especiais com regras específicas, haja vista que até mesmo no Congresso Nacional os assuntos sensíveis de que trata a Inteligência precisam de compartimentação.

A questão do controle, de forma mais genérica, é antiga, e remonta no Brasil, ao período colonial. Em 1680 foram criadas as primeiras Juntas de Fazendas das Capitanias subordinadas a Portugal, que depois evoluíram com a chegada da família real, para o Conselho de Fazenda. Esses deveriam fiscalizar a execução das despesas do Erário, que depois foi transformado em Tesouro pela Constituição do Império de 1824. Pode-se observar que nesse período todo o controle era focado na parte contábil e em evitar desvios.

Enquanto isso, no início do século XX, Max Weber (1864-1920) iniciou suas argumentações sobre um controle mais abrangente, feito pelo parlamento, e que abarcasse o correto funcionamento de toda burocracia estatal, com vistas ao bem-estar social. Apontou o Weber (1997), que existe uma associação entre a confiança parlamentar e a prestação de contas pelo Executivo, e defendeu que o parlamento pudesse controlar, inclusive, por meio de inquirições, atos daquele. Aponta que "as coisas são diferentes quando o parlamento impõe que os chefes da administração sejam tirados de seu meio ou, então, que, para se manterem em seus cargos, precisem do voto expresso e declarado de confiança da maioria [...]

e, por essa razão, devem prestar contas absolutas de seus atos à revisão do parlamento [...]" (WEBER, 1997, p. 55-66).

Para a atividade de Inteligência no Brasil, vista como um órgão do Executivo, a quem ela serve, e ainda, seguindo uma tendência mundial, buscou-se estabelecer dois tipos de controle. Segundo Roth (2009), um interno, que é feito pelos órgãos do próprio Poder Executivo, que em última análise, é o demandante e utilizador final dos produtos elaborados pela Inteligência. Tal controle estabeleceria uma ação vertical, de cima para baixo (*top-down*), um modelo onde os burocratas assumem o protagonismo no processo de implementação e fiscalização da política pública de segredo do Estado.

Nesse modelo, o controle, os conflitos e as negociações organizacionais, de diferentes níveis de governo, são colocados em evidência, gerando diferentes formas e resultados na política. Portanto, os resultados da implementação, podem não ser os esperados, e suas ações corretivas no âmbito do controle, podem ser definidas pela forma como compreenderam e implementaram a política, o que pode alterar seu conteúdo, foco e objetivos (CAVALCANTI, 2012, p. 204). Percebe-se uma encruzilhada moral nesse controle, pois esses burocratas de alto nível podem ser os mesmos que implementaram a política. Existe aí a possibilidade de o controle não ser imparcial, pois poderiam ter de assumir algum tipo de desvio na citada elaboração ou implementação da política.

Corrobora com essa questão Monteiro (2016, p. 31) ao argumentar que "a questão refere-se ao escasso controle exercido pelos agentes do topo (*top-down*) sobre os da linha de frente, em determinados desenhos da estrutura administrativa". Novamente, esta relação pode, embora não deva, estar carregada de algum tipo de vício ou interesse que venha a comprometer o efetivo e desejado controle de qualquer atividade relacionada à elaboração e implementação de políticas públicas, não sendo a atividade de Inteligência como parte dessas políticas uma exceção.

O outro controle, ainda segundo Roth (2009), é externo, e executado pelo Legislativo e pelo Judiciário sobre a atividade de Inteligência, e atendem ao princípio da separação dos poderes, dentro da teoria *checks and balances* ou "freios e contrapesos" de Montesquieu, anteriormente comentada. Esclarece-se, entretanto, que não pertence ao escopo de discussões deste estudo analisar qual o modelo de controle da atividade de Inteligência que mais contribui para sua credibilidade[70] , pois se considera que isso já foi alvo de pesquisa anterior[71] , e que ambos são necessários e se complementam. Estando o interno, a cargo do próprio Executivo, como já discutido, e o externo, a cargo do Poder Legislativo, por meio da

[70] Para um entendimento mais amplo do controle exercido e sua contribuição para credibilidade da atividade de Inteligência ver Roth (2009) e Gonçalves (2008).

[71] Ver: ROTH, Luiz Carlos. *Uti Exploratoribus*: credibilidade e controle da atividade de inteligência no Brasil. Dissertação (mestrado), Ciência Política, UFF, Niterói, 2009.

Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI)[72]. Sendo esses controles regulados legalmente, e previstos na lei da ABIN[73]. Por fim, ainda existe a possibilidade de o Judiciário, de forma *ad hoc*, fazer o papel de mediador para dirimir conflitos.

De toda forma, Roth (2009, p. 189) aponta que o Legislativo "tem competência para fiscalizar a atividade de inteligência podendo atuar em todos os níveis que compõem o controle interno", o que indica uma preponderância, em termos de controle, a favor desse poder. O que nos parece razoável, haja vista que ele tem a vantagem de não estar sujeito à hierarquização do Executivo, onde cada órgão controlador está condicionado, em maior ou menor grau, ao controle superior, o que, em nossa opinião, pode prejudicar a isenção do controle. Estando o Legislativo nesse caso em situação mais confortável para um trabalho de auditoria e em melhor conformidade com a teoria dos "freios e contrapesos" de Montesquieu.

Outra questão relevante quando se discute o controle da atividade de Inteligência está relacionado à ética. Max Weber, em *A Política como Vocação* (1919), aponta esse ativo da atividade sob duas vertentes: a ética da convicção (ou ética dos fins últimos) e a ética da responsabilidade (ou ética das últimas finalidades). Acrescentando que um homem com vocação para a política precisa possuir os dois atributos éticos, pois, para ele, tais atributos se complementam.

Partindo desse marco, Roth (2009, p. 142) é assertivo ao relacionar ética e controle na atividade de Inteligência:

> A Gestão da Ética na Administração Pública visa atender ao princípio da moralidade que, como vimos anteriormente, tem como propósito verificar o cumprimento por parte dos agentes do Estado dos preceitos éticos estabelecidos pela Sociedade, como instrumento eficaz de proteção de seus diretos fundamentais. Como previsto no art. 3º do Código de Conduta da Alta Administração Federal, "no exercício de suas funções, as autoridades públicas deverão pautar-se pelos padrões da ética, sobretudo no que diz respeito à integridade, à moralidade, à clareza de posições e ao decoro, com vistas a motivar o respeito e a confiança do público em geral". Desta forma, a Ética far-se-á presente nos mecanismos de controle da atividade de inteligência, fato que reforça a importância do controle como promotor da credibilidade.

[72] Para o exercício específico do controle legislativo na atividade de inteligência, o art. 6º da Lei da ABIN instituiu um órgão de controle externo constituído pelos os líderes da maioria e da minoria na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, assim como os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e do Senado Federal (CRE). Esse órgão, conhecido como Comissão Mista de Controle da Atividade de Inteligência do Congresso Nacional (CCAI), tem como atribuição expressa em lei o exame e a apresentação de sugestões à Política Nacional de Inteligência, antes da mesma ser fixada pelo Presidente da República (ROTH, 2009, p. 167). Ressaltamos que a Política Nacional de Inteligência já foi promulgada conforme mencionado nesse estudo.

[73] Art. 5º, parágrafo único da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999 (Lei da ABIN). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9883.htm>. Acesso em: 26 jun. 2018.

O autor argumenta que o exercício do controle, de forma efetiva e no seu conjunto, aumentará a credibilidade da Inteligência no Brasil, e ainda que esse controle deve contemplar e estar associado a questões éticas, sendo necessárias ao exercício da atividade pelos profissionais de Inteligência. Corrobora com esse pensamento Gonçalves (2008), ao se referir à ética como um princípio da atividade e apontar que: "além dos princípios de caráter metodológicos e técnico-operacionais, a atividade de inteligência deve ser pautada em princípios éticos e levar em conta os princípios legais e constitucionais aos quais está subordinado em um regime democrático".

A questão ética, destacada por Gonçalves (2008) e Roth (2009), veio a ser contemplada em 2016 pela política pública para a atividade, que se materializou por meio da PNI, que apresentou pensamento semelhante, o qual foi registrado pelo legislador, no inciso 2.5, que trata da conduta ética prevista para atividade de Inteligência, tendo assim sido redigido:

> A Inteligência pauta-se pela conduta ética, que pressupõe um conjunto de princípios orientadores do comportamento humano em sociedade. A sua observância é requisito fundamental a profissionais de qualquer campo de atividade humana. No que concerne ao comportamento dos profissionais de Inteligência, representa o cuidado com a preservação dos valores que determinam a primazia da verdade, sem conotações relativas, da honra e da conduta pessoal ilibada, de forma clara e sem subterfúgios. Na atividade de Inteligência, os valores éticos devem balizar tanto os limites de ação de seus profissionais quanto os de seus usuários. A adesão incondicional a essa premissa é o que a sociedade espera de seus dirigentes e servidores. (BRASILa, n.p., 2016).

Conforme aponta Roth (2009), a credibilidade da atividade de Inteligência está diretamente relacionada à efetividade do controle exercido sobre ela, lembrando que esse não se restringe apenas aos aspectos legais, mas também aos éticos. Dessa forma, um controle efetivo também contribui para uma Inteligência mais eficiente, pois se cada vez que surgir um desvio, o controle atuar de forma tempestiva, corrigindo-o antes que seu dano se propague, ele funcionará como medida de aumento da credibilidade e confiança entre todos os entes envolvidos.

Dessa forma, em adição, o controle também se mostra um antídoto para lidar com o dilema transparência e segredo, pois, facilita a convivência política entre esses dois valores do Estado. Lembrando que a primeira (transparência) deve ser a regra em um estado democrático de direito e a segunda (sigilo) a exceção[74], não sendo prudente uma inversão desses valores, ao custo de se degradar a democracia e o Estado de direito.

[74] Segundo o sítio do governo Federal: "As informações sob a guarda do Estado são públicas, devendo o acesso a elas ser restringido apenas em casos específicos e por período de tempo determinado. A LAI prevê como exceções à regra de acesso os dados pes-

Isso posto, todo o arcabouço criado para controlar a atividade, seja interno ou externo, não deve prescindir dos princípios éticos, que também representam um vetor importante no aumento da confiança entre a atividade, os poderes do Estado e a sociedade, sendo a própria Inteligência a maior interessada nessa construção, pois, por meio dela pode angariar credibilidade junto à sociedade, pleitear mais recursos, e ao fim garantir uma sobrevivência institucional saudável.

## 3.6 INTELIGÊNCIA, TERRORISMO E OS GRANDES EVENTOS NO BRASIL

A história da humanidade está marcada pelo fenômeno terrorista, e em uma breve digressão histórica pode-se citar, como exemplo, os grupos de resistência à opressão romana no século I, na Palestina, os sicários e os zelotes[75]. Os sicários eram assim chamados por utilizar a "sica", um pequeno punhal, para assassinar seus oponentes, o qual era ocultada por baixo do manto. Enquanto os zelotes, apesar de menos radicais, também usavam a violência contra o opressor romano e seus simpatizantes com fins separatistas, ou seja, à semelhança dos dias atuais, com fins políticos.

Ambos formaram os primeiros grupos organizados, cujo objetivo era a realização de assassinatos, muito antes da "ordem dos assassinos"[76] que atuaram no Oriente Médio, durante 150 anos, entre o final do século XI e a metade do XIII. Esses eram representados, por uma pequena seita de origem ismaelita[77], e impuseram o terror na região. A origem do nome se deve ao fato de seus membros inalarem um alucinógeno chamado *hashishiyun* (haxixe) antes de praticar os atentados.

Entretanto, de forma contemporânea, com o processo de globalização, e seu vetor de aproximação dos países do mundo, ele passou a ser uma ameaça global. Amplificando o uso da violência, como método, de forma indiscriminada, para provocar terror nas sociedades onde atua, e tendo como objetivo final as mudanças políticas pretendidas.

---

soais, as informações classificadas por autoridades como sigilosas e as informações sigilosas com base em outras leis. [...] – **Informações classificadas como sigilosas** são aquelas que a divulgação possa colocar em risco a segurança da sociedade (vida, segurança, saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência). Por isso, apesar de serem públicas, o acesso a elas deve ser restringido por meio da classificação da autoridade competente." Disponível em: <http://www.acessoainformacao.gov.br/assuntos/pedidos/excecoes>. Acesso em: 6 jul. 2018.

[75] **Qual a diferença entre zelotas e sicários?** Jones Mendonça. 19 de agosto de 2009. Disponível em: <http://numinosumteologia.blogspot.com/2009/08/qual-diferenca-entre-zelotas-e-sicarios.html>. Acesso em: 20 jul. 2018.

[76] **A Ordem dos Assassinos**. Voltaire Schilling. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/assassinos.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

[77] O termo refere-se aos descendentes de Ismael, o filho mais velho de Abraão, citado na Bíblia Sagrada, no Livro de Gênesis (nota do autor).

Nesse sentido, um atentado em qualquer local, inclusive no Brasil, poderá ter impactos que se propagarão por todo o globo. Um exemplo clássico pode ser verificado no ataque ao WTC nos EUA, em 11 de setembro de 2001, que impactou toda a comunidade internacional. Apesar do peso específico daquele país no sistema internacional ser diferenciado, o modelo utilizado pelo terrorismo tende a se propagar como ondas de choque, com origem em um epicentro.

### 3.6.1 O Brasil e os grandes eventos

O Brasil sediou recentemente e com sucesso, em termos de segurança, grandes eventos em seu território, principalmente de 2013 a 2016[78], período em que foi registrado um aumento no número de atentados terroristas no mundo, como pode ser observado no gráfico do Anexo B. O que, em tese, o credenciaria internacionalmente a sediar novos e grandes eventos nas décadas vindouras, os quais viriam a se somar aos que ele já realiza, de forma recorrente, como as comemorações anuais de *réveillon* e carnaval, que para efeito desta pesquisa também estão inseridos dentro da moldura dos "grandes eventos", por reunirem, embora em menor grau, as precondições definidas por Crenshaw (1981).

Em todos esses eventos, provavelmente, estará sempre presente a possibilidade de o país ser usado pelo terrorismo como palco para um ato de terror. Dessa forma, existe a necessidade de se ter uma estrutura de prevenção, antiterrorista, para fazer frente a esse desafio.

O Brasil possui uma tradição pacífica e de tolerância, o que certamente contribuiu, entre outras questões, para o seu credenciamento como sede, de vários eventos, durante longos períodos. Pode-se ainda considerar esse período para além do coberto pela SESGE, nesse caso, indo, desde os Jogos Pan-americanos de 2007, até os Jogos Olímpicos Rio 2016. Entretanto, só consideramos válida essa digressão se for com o intuito de ressaltar, que as instituições de segurança e defesa do país, já há muito vinham se preparando e acumulando experiências para enfrentar o desafio do terrorismo, cujo ápice aconteceria de 2013 a 2016, período esse coberto pela citada secretaria extraordinária de segurança, onde se destacou o último ano citado, quando foi realizada as Olimpíadas no Rio de Janeiro.

Segundo Mello (2018, p. 55), o Brasil estruturou seu planejamento de segurança sob três eixos. O primeiro, foi o eixo da Inteligência, foco deste

[78] Extrato do Decreto 7.538, de 1º de agosto de 2011. "§ 1º. Para os fins do disposto neste Decreto, consideram-se grandes eventos: I – A Jornada Mundial da Juventude de 2013; II – A Copa das Confederações FIFA de 2013; III – Copa do Mundo FIFA de 2014; IV – Os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; e V – Outros eventos designados pelo Presidente da República."

capítulo, cujas capacidades já foram apresentadas. Mas onde vale destacar ser o eixo com maior possibilidade de assessorar os planejamentos, por ser aquele com capacidade de coletar, ou buscar dados, e produzir conhecimentos. O segundo, foi o eixo da Segurança Pública, que compreendia as ações de segurança já exercidas, normalmente, pelas forças policiais, nas esferas da Federação.

O terceiro eixo, a Defesa, que compreendia as ações realizadas pelas Forças Armadas. Nelas as missões de rotina se somaram a outras, de caráter temporário e excepcional, dentro do papel constitucional previsto de garantia da lei e da ordem[79], em complemento às ações de segurança pública na prevenção e combate ao terrorismo.

O governo federal, com o acúmulo de lições tiradas desde 2007 com os jogos Pan-Americanos, e pressionado pelo aumento dos atentados terroristas no mundo à época, decidiu criar uma secretaria extraordinária para tratar da segurança dos grandes eventos que seriam realizados a partir de 2013. Nesse contexto, surge a SESGE, no âmbito do Ministério da Justiça, por meio do Decreto 7.538, de 1º de agosto de 2011. Essa secretaria passaria a trabalhar sobre os três eixos citados, e seria responsável por integrar esforços, entre outras questões, para enfrentar a possibilidade de um atentado terrorista, durante um grande evento.

Em junho de 2013, foi realizada a 9ª Copa das Confederações FIFA, e logo no mês seguinte, a 28ª Jornada Mundial da Juventude no Rio de Janeiro. Esses dois eventos, segundo Mello (2018, p. 50), consolidariam a integração entre os três eixos institucionais, inaugurando um Sistema Integrado de Comando e Controle em nível nacional.

O sistema era composto de 51 Centros Integrados de Comando e Controle (CICC), com capacidade de cobrir as cidades sedes dos jogos, e possuía modernos recursos de telemática, a um alto custo. Entretanto, mais do que o custo, foi um investimento que permitiu o aumento da capacidade de comando e controle dos eventos, e que deveria ser um legado para as forças de segurança e defesa.

Os CICC foram importantes para a segurança dos eventos, principalmente no tocante à prevenção ao terrorismo, devido às suas capacidades e recursos. Ainda, permitiu que representantes dos três eixos estruturais citados pudessem estar reunidos em um único lugar, o que, por si só, melhorou e agilizou a coordenação de esforços, além de criar laços de confiança, que são importantíssimos para o trabalho da Inteligência. Na Copa do Mundo da FIFA de 2014, por meio desse recurso, foi possível acompanhar o evento em todas as cidades-sede, com integração dos recursos das Forças Armadas, policiais e demais agências governamentais (BOTTINO, 2013).

[79] Conforme artigo 142 da Constituição Federal, regulamentado por leis complementares (BRASIL, 2018).

Esse período de grandes eventos foi uma oportunidade que permitiu ao Brasil, na área de segurança e defesa, um salto de qualidade. Com o incremento de conhecimentos e expertises, que puderam ser traduzidos pela capacidade, dos eixos de segurança e defesa, de trabalharem de forma conjunta e sinérgica com o compartilhamento de experiências e metodologias específicas, voltadas à prevenção e ao combate do terrorismo, bem como permitiu acesso integrado a novas tecnologias.

Segundo Buzanelli (apud MELLO, 2018), antes de 2007, as organizações que possuíam capacidade de enfrentamento ao terrorismo, eram como "ilhas de um grande arquipélago". Algo que começou a ser revertido, certamente, com sacrifício pessoal e financeiro. Mello (2018, p. 60) é assertivo ao afirmar que "graças ao planejamento detalhado, investimentos e acordos institucionais firmados, o Brasil foi adquirindo, durante o preparo para os grandes eventos internacionais realizados no país, capacidade integrada de enfrentamento a ameaça terrorista".

Os avanços foram muitos, e incluíram, integração das capacidades institucionais, experiência, trabalho de sensibilização da população quanto aos perigos do terrorismo e, incremento das ações no campo jurídico. O desafio, após os grandes eventos, seria então de manter e aprimorar esse legado, cujo maior ganho, em nossa opinião, foi a mudança na cultura organizacional das instituições, algo que em situações de normalidade levaria décadas.

## 3.6.2 O Brasil após os grandes eventos

Para Mello (2018, p. 61),

> uma importante lição, é que o terrorismo internacional contemporâneo constitui uma ameaça multifacetada, que transcende fronteiras físicas e barreiras legais do Estado. Por esta razão, seu enfrentamento eficaz depende do estabelecimento de um ambiente interagências, de maneira a envolver as diversas instituições necessárias, de diferentes esferas governamentais, e a colaboração internacional.

No campo da prevenção ao terrorismo, o maior desafio enfrentado nesse período foram as Olimpíadas de 2016 na cidade do Rio de Janeiro. Isso, em face de suas características peculiares que potencializam as precondições que atraem o terrorismo[80]. Porém, fruto das lições aprendidas

[80] ABIN confirma ameaça terrorista contra o Brasil. Márcio Neves. UOL, Brasília, abr. 2016. Um suposto integrante do Estado Islâmico postou no *Twitter* uma ameaça ao país. A mensagem "Brasil, vocês são nosso próximo alvo" foi postada em novembro do ano passado pelo francês Maxime Hauchard, logo após os atentados que deixaram 129 mortos na França. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ ultimas-noticias/2016/04/14/abin-identifica-ameaca-terrorista-no-brasil.htm>. Acesso em: 4 dez. 2018.

e do investimento realizado, as instituições já haviam adquirido expertise suficiente para enfrenta-lo e vencê-lo. Prova disso é que o evento transcorreu sem incidentes de segurança relevantes, mormente no que diz respeito ao terrorismo.

Isso foi o resultado de uma estrutura consistente, que levou quase uma década para se aprimorar, e, ao fim, foi capaz de prover segurança efetiva aos Jogos Olímpicos. Passado esse momento, o possível legado começou a se perder, foi desmobilizado, incluindo a estrutura estabelecida para o enfrentamento ao terrorismo. Cada qual retornou à sua instituição de origem que, pouco a pouco, voltou a ser "uma ilha", conforme definido pelo ex-Diretor-geral da ABIN, Márcio Buzanelli (MELLO, 2018, p. 63).

A interoperabilidade aprendida e aperfeiçoada deixou de existir. Nenhuma das estruturas interagências temporárias tornaram-se permanentes. Seria também um momento propício para a criação de uma doutrina de segurança conjunta, com a qual todos os eixos estruturantes de segurança e defesa pudessem se orientar, em prol da prevenção e combate ao terrorismo, o que também não aconteceu.

O Estado retornou, praticamente, à mesma condição de antes do período dos grandes eventos, ao menos em relação à preparação contra a ameaça terrorista. Segundo Mello (2018, p. 63), permaneceram "apenas, setores específicos dentro da ABIN e do DPF diretamente voltados para o enfrentamento ao terrorismo". Tarefas que já cumpriam antes desse período.

A experiência acumulada após setembro de 2016, começou a se dissipar. O governo, em função de novas pautas em sua agenda, tirou o foco da ameaça terrorista. O que poderia ter certa legitimidade, se considerarmos o histórico do Brasil em relação a esse tipo de ameaça, que é praticamente inexistente, como apresentado no anexo C. Entretanto, nada justifica, nos parece, a desmobilização do que já havia sido construído, a um alto custo. Fica a questão, ao fim, se voltamos a ser um Estado vulnerável a ações do terrorismo.

## 3.7 A ABIN E O DPF NA PREVENÇÃO AO TERRORISMO

Como mencionado, para fazer frente, preventivamente, a essa possibilidade de ameaça, dentro das instituições, que de forma permanente compõem as políticas públicas de combate ao terrorismo, destacam-se a ABIN, como órgão central do SISBIN, e o DPF. Instituições pertencentes ao Executivo federal, onde ambas exercem papéis distintos, mas complementares e sinérgicos neste combate. Como nos aponta a PNI, ao registrar que:

> A prevenção e o combate a ações terroristas e ao seu financiamento, visando a evitar que ocorram em território nacional ou que esse seja utilizado para a prática daquelas ações em outros países, somente serão possíveis se realizados de forma coordenada e compartilhada entre os serviços de Inteligência nacionais e internacionais e em âmbito interno em parceria com os demais órgãos envolvidos nas áreas de defesa e segurança (BRASILa, 2016, n.p.).

Deixando claro que, apesar de no Brasil não existir um órgão que centralize todos os aspectos referentes ao combate do terrorismo, seja de forma preventiva ou reativa, as políticas públicas existentes só terão sucesso se houver coordenação.

Nesse sentido, a prevenção caberia à Inteligência, em cumprimento à Lei 8.793, de 2016, que fixa a PNI e estabelece que a ameaça terrorista seja uma prioridade, destacando no inciso 6.6 que o terrorismo é "uma ameaça à paz e à segurança dos Estados [...]" (BRASILa, 2016, n.p.). Assim, enquanto a Inteligência busca identificar, contextualizar e acompanhar uma ameaça terrorista potencial, produzindo conhecimentos a seu respeito. Ao DPF caberá avançar nas investigações no contexto da repressão e instauração de inquérito policial, para posterior processamento pela justiça. Tudo segundo o que determina a Lei Antiterrorismo 13.260 de 2016, que em seu art. 11 prevê que "para todos os efeitos legais, considera-se que os crimes previstos nessa Lei (*terrorismo*) são praticados contra o interesse da União, cabe à Polícia Federal a investigação criminal, em sede de inquérito policial, e à Justiça Federal o seu processamento e julgamento" (BRASILb, 2016, n.p.).

A produção de conhecimentos, feita pela atividade de Inteligência, poderá subsidiar, extraoficialmente, as investigações do DPF, em parceria com a Inteligência policial daquela instituição. A quem cabe a preocupação com a materialidade necessária ao embasamento probatório dos inquéritos, preocupação que a Inteligência de Estado, em seu processo de produção de conhecimento, não precisa ter na mesma proporção.

Segundo Cunha (2011, p. 50),

> No Brasil, a incumbência de prevenção e combate à ameaça terrorista cabe propriamente à Polícia Federal e à Agência Brasileira de Inteligência. Entretanto, outros órgãos públicos, em razão de suas atribuições, também possuem capacidade para auxiliar direta ou indiretamente na identificação de atividades ligadas ao terrorismo, como o Ministério das Relações Exteriores, por meio da Coordenação de Combate a Ilícitos Transnacionais, e o Ministério da Fazenda, por meio do Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Verificamos então, que outros entes do Estado podem e devem contribuir na tarefa de prevenção e combate ao terrorismo, mesmo que o esforço principal não caiba a eles. Nesse contexto, agora retornando ao papel da Inteligência brasileira na prevenção ao terrorismo, sua posição é clara ao afirmar em seu sítio oficial[81], que o terrorismo representa uma grave ameaça à segurança global e que o Brasil não é uma exceção, nem está livre dos efeitos sociais, políticos e econômicos de atentados em outros países. A Inteligência, ao processar o seu ciclo de produção de conhe-

[81] Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/fontes-de-ameacas/terrorismo/>. Acesso em: 28 jun. 2018.

cimento, tem capacidade de identificar comportamentos e condutas suspeitas. Contribui, em parceria com outros órgãos, para prevenir ações de indivíduos ou grupos que tenham propósitos terroristas, retirando desses um de seus maiores trunfos, a surpresa.

O Brasil, deixa claro sua posição de repúdio ao terrorismo em fóruns internacionais, e é signatário das resoluções internacionais a esse respeito. Dessa forma, para interiorizar esta posição, coube à ABIN, desde sua criação em 1999, por meio da Lei[82] 9.883 a responsabilidade de "avaliar as ameaças, internas e externas, à ordem constitucional" e, para isso, em relação ao terrorismo internacional, precisa acompanhar os movimentos ligados ao fenômeno em tela, e produzir conhecimentos sobre ele, para subsidiar o processo decisório nacional.

Em estreita síntese, e a título de exemplo de modelo de avaliação de ameaça terrorista, Gonçalves e Reis (2017, p. 154)[83] propõem um plano de resposta que pode ser dividido em três fases. Uma primeira fase de caráter preventivo, chamada de pré-incidente, fase essa, que interessa ao nosso estudo. Uma segunda fase, para lidar com o incidente propriamente dito, e uma última fase, de caráter reativo, que se propõe a estabelecer medidas para lidar com as consequências da concretização da ameaça terrorista, chamada de fase pós-incidente.

Esse modelo é interessante, pois ao dividir em fases as ações, torna mais fácil a visualização das instituições que têm competência e capacidade para lidar com elas, seja de forma preventiva ou reativa. É possível observar que, em quaisquer dessas fases, a atuação da Inteligência é importante. Entretanto, em fase do viés preventivo deste estudo, destaca-se a fase pré-incidente, pela sua capacidade analítica de processar dados e produzir conhecimentos para subsidiar o processo decisório nessas ações.

Resta claro que dentro das políticas públicas para confrontar uma ameaça ao Estado e a sociedade terão relevância os conhecimentos produzidos pela Inteligência, os quais poderão ser sinergicamente potencializados, se houver uma atuação coordenada com outras capacidades relacionadas à Defesa e as forças de segurança pública. A atuação coordenada destas políticas tem capacidade de antecipar e evitar um ataque terrorista. De toda forma, qualquer que seja o modelo proposto de combate ao terrorismo, seja preventivo ou reativo, para que tenha sucesso, precisa comportar em todas as fases, as capacidades da atividade de Inteligência. Em especial seu poder analítico, que é materializado por meio de uma metodologia própria de produção de conhecimento.

---

82 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm>. Acesso em: 28 jun. 2018.

83 Para conhecer melhor o modelo proposto, ver o capítulo 6 "Prevenção e resposta ao terrorismo" contido na obra de Joanisval B. Gonçalves e Marcus V. Reis "Terrorismo: Conhecimento e combate", 2017.

Como dito anteriormente, a análise, dentro do processo de produção de conhecimento, é a fase mais importante, por ser a que agrega maior valor ao documento de Inteligência e, ainda, por representar um diferencial em termos de utilidade para o usuário. Esse não quer nem pode decidir na ignorância. Nesse sentido, tais análises se materializam em documentos e, segundo a DNI de 2016, são tipificados e hierarquizados em informe, informação, apreciação e estimativa (ABIN, 2016, p. 58). O profissional da atividade pode, portanto, de acordo com as suas condições vigentes, e as demandas do decisor, produzir um desses quatro conhecimentos que passaram a ter o status de "documento de Inteligência".

A distinção entre eles está primeiramente em como o analista se posiciona frente à verdade, podendo sua mente estar no estado da certeza ou da opinião. Em seguida, com os insumos de que dispõe, desenvolve um trabalho intelectual que pode ser um juízo como expressão de uma relação entre ideias. Ou, de forma mais elaborada, como uma relação entre juízos, que resultará em um raciocínio e consequentemente em um conhecimento mais consistente. Por fim, o profissional irá considerar, a temporalidade do estudo do objeto (fato ou situação), podendo ele estar no passado, presente ou futuro, o que definirá se o conhecimento terá um viés prospectivo ou não.

Assim, um informe será apenas a representação de um objeto, como uma fotografia, e deverá considerar a idoneidade da fonte e a veracidade do conteúdo. Em um passo cognitivo acima, está à informação, que comporta um juízo de valor sobre o objeto, mas trata apenas do presente ou do passado, enquanto a apreciação já é cognitivamente mais elaborada. Podendo então, somar-se uma visão de futuro de curto prazo, apenas fruto do desdobramento do fato ou situação estudada no presente. Por fim, apresenta-se um conhecimento de caráter prospectivo, multidisciplinar, e com complexidade acima dos demais, a estimativa. Seu principal diferencial está na capacidade de oferecer ao decisor uma projeção de futuro. É o documento de maior valor hierárquico na atividade, definido como sendo:

> O conhecimento sobre a evolução futura de coisa ou evento, resultante de raciocínio, que expressa o estado de opinião do profissional de Inteligência em relação à verdade. Assim, pode-se afirmar que o conhecimento baseado apenas em juízos é descritivo[84]; os conhecimentos baseados em raciocínio são interpretativos[85] e interpretativo-prospectivo[86]. Apesar de a verdade ser a grande aspiração que norteia o exercício da Atividade de Inteligência, o conhecimento por esta produzido não é valioso apenas por ser verdadeiro, é necessário também que seja útil ao usuário (ABIN, 2016, p. 58).

Interessante notar, a título de análise, que para produzir uma estimativa, o analista estará sempre com sua mente no estado da opinião, e não

84 Podendo-se produzir o conhecimento "Informe" (nota do autor).

85 Podendo-se produzir o conhecimento "Informação e Apreciação" (nota do autor) .

86 Podendo-se produzir o conhecimento "Estimativa" (nota do autor).

da certeza em relação à verdade, o que poderia parecer um contrassenso. Ocorre que no futuro as certezas não existem, estando o homem no campo das possibilidades. Esse conhecimento é particularmente importante no assessoramento do demandante que se situa no nível político, onde os documentos de Inteligência produzidos são preponderantemente de natureza interpretativa e interpretativa-prospectiva, ambos com projeções de futuro. A estimativa[87] é o único conhecimento que permite prospecção futura real, e por isso, é mais complexo de produzir, multidisciplinar, demanda mais tempo e possui maior grau de incerteza.

Pelo exposto, nos parece ser o conhecimento mais indicado para assessorar a conjuntura de temas de grande interesse nacional, em face de sua natural complexidade. Temas que indiquem a necessidade, para o decisor político, de um "olhar" além do tempo presente. Acrescenta o EMA[88] (352, p. 4-6/6), que: "a estimativa, por sua característica peculiar de projetar-se para o futuro, exige dos profissionais de Inteligência, não só o pleno domínio da metodologia própria, mas também o domínio de métodos e técnicas prospectivas complementares a esta metodologia". O Anexo D apresenta de forma tabular os conhecimentos que a atividade de Inteligência é capaz de produzir. Nesta representação tais conhecimentos podem ser observados como processo (cognitivo) e como produto (documento de Inteligência).

## 3.8 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A Inteligência, como processo analítico de assessoria, ao ser demandada pela autoridade política, processará seu ciclo de produção, com o intuito de planejar e executar suas ações. Ela, por meio de busca ou coleta, obterá dados que serão os insumos básicos de que dispõe um analista para trabalhar, e após a reunião desses dados ou conhecimentos iniciará sua análise, que é feita por meio de metodologia própria e apoiada, entre outras, por ferramentas multidisciplinares como as prospectivas e de análise de risco. Em relação a essa última ferramenta citada, a mesma será apresentada e discutida com maior propriedade no próximo capítulo.

Destaca-se que o "core" do processo de Inteligência será sempre a análise e a forma como essa é realizada, que em concomitância com a capacidade de buscar o dado negado por meio de ações operacionais próprias, constituem o grande diferencial para as demais capacidades do Estado. O processo analítico citado terá como produto final um conheci-

[87] Estimativa: Conhecimento de Inteligência sobre a evolução futura de coisa ou evento, resultante de raciocínio, que expressa o estado de opinião do profissional de Inteligência em relação à verdade (DNI, 2016, p. 58).

[88] BRASIL. Marinha do Brasil. Estado Maior da Armada. EMA-352 (Ostensivo). **Princípios e conceitos da atividade de Inteligência**, 2016.

mento, que se materializará na forma de um documento de Inteligência, elaborado "sob medida", e difundido para servir de subsídio ao processo de tomada de decisão, não devendo o primeiro, doutrinariamente, interferir no processo do segundo.

A difusão ou disseminação representa o fim do processo da Inteligência. O conhecimento, tido como um documento que terá um grau de sigilo, irá incrementar um banco de dados que servirá de subsídio para futuras análises. Após a difusão, a verificação no nível político quanto à relevância e a utilidade do conhecimento produzido, funcionará como *feedback* do processo, sendo uma oportunidade de melhoria e uma contribuição para o seu constante aperfeiçoamento. Toda esta estrutura assessorial, que foi aperfeiçoada ao longo de décadas, está a serviço do Estado e se traduz em um instrumento capaz de prevenir ameaças de qualquer natureza, em especial para esse estudo, a ameaça terrorista.

Ademais, observou-se que existem tensões entre a necessidade do sigilo inerente aos assuntos sensíveis de que trata a Inteligência, e os valores de transparência e garantia de acesso à informação, naturais em um Estado democrático de direito. Mas também se viu que por meio do adequado controle da atividade pelo Estado essas tensões podem deixar de ser irreconciliáveis.

Dessa forma, para diminuir a fricção, é necessário um controle efetivo, tanto interno quanto externo, para que sejam evitados desvios e ela se mantenha dentro dos parâmetros legais e éticos desejados por todos os entes envolvidos. Principalmente pela própria atividade, que almeja o aumento constante de sua credibilidade junto à sociedade, entre outros motivos, para poder ter mais força de pleitear maiores recursos orçamentários, necessários à sua sobrevivência e crescimento na burocracia estatal.

A globalização aproxima os países naquilo que existe de bom e ruim para as sociedades. Assim é com o terrorismo, cujos impactos se estendem para além das barreiras geográficas de seus atos, provocando "ondas de choque" em países muitas vezes distantes do seu epicentro. O Brasil, em que pese seu histórico de ausência de atentados terroristas internacionais, pode ser usado como palco em situações condicionantes específicas.

Entre essas situações, em período recente, destacam-se os grandes eventos que podemos considerar de julho de 2007 a setembro de 2016, ou de forma mais marcante, e sob a cobertura institucional da SESGE, de 2013 a 2016, um período com potencial de atrair ataques terroristas. Em face disso, o Brasil investiu em uma efetiva e exitosa estrutura de prevenção e combate ao terrorismo, que poderia ter deixado um legado a ser aperfeiçoado no tempo.

Entretanto, perdeu-se a oportunidade, as estruturas criadas foram desativadas e retornou-se aos níveis, em parte, anteriores a 2013. Ficaram, entretanto, a experiência acumulada e a expertise conquistada. Espera-se que essas possam ser utilizadas em prol de discussões e debates,

que nos ajudem, como Nação, a compreender melhor esse fenômeno e a lidar com ele.

Não obstante esta perda de oportunidade, persiste a necessidade de prevenir esse perigo. O que deve ser feito, por meio da elaboração de uma política pública de prevenção e combate a ameaças terroristas, mas que só será capaz de potencializar suas chances de sucesso se conseguir trabalhar de forma coordenada, promovendo sinergia nas ações dos diversos órgãos envolvidos. Nesse contexto, embora a ABIN e o DPF se destaquem, outros entes federais e estaduais podem contribuir, como, por exemplo, as instituições fazendárias no controle dos fluxos financeiros e potencial estrangulamento desses para ações ilícitas, como é o caso do terrorismo.

Outro aspecto importante na prevenção da ameaça terrorista, por meio da Inteligência, é o entendimento de que a atividade é um processo analítico multidisciplinar. Quanto mais complexo for o problema, mais ferramentas serão necessárias para alcançar sua real compreensão e possíveis sugestões de mitigação. Um exemplo clássico é a produção de conhecimentos com projeção de futuro, que precisam ser apoiados por diversas metodologias. Inclusive que possam mensurar a ameaça, dando-lhe um caráter objetivo, a feição do que interessa para ciência.

Nesse contexto, enquadra-se a análise de risco, uma ferramenta com capacidade de mensurar a ameaça em termos de probabilidade e impacto, transformando-a de um simples potencial de perda, em algo mensurável. Somente com um grau relevante de concretude, será possível para o decisor político avaliar qual a melhor forma de gerenciá-la, seja por ações preventivas ou reativas.

No próximo capítulo examinaremos com maior profundidade, como a ferramenta análise de risco pode contribuir para a produção de um conhecimento mais consistente sobre uma ameaça terrorista, que no caso brasileiro, pode, dentro de alguns parâmetros, e em situações particulares, ser considerada, caso se realize, um evento “Cisne Negro”, conforme a moldura teórica definida por Taleb (2018), e já apresentada anteriormente.

# 4 A ANÁLISE DE RISCO E A QUANTIFICAÇÃO DE UMA AMEAÇA

*If you can't measure it, you can't manage it*.[89]
Peter Drucker

Peter Drucker é considerado por muitos o "inventor da administração moderna" (KRAMES, 2010, p. 16), e em sua obra intitulada *The Practice of Management*, afirmou que: "se você não pode medir, você não pode gerenciar" (DRUCKER, 1954, p. 135)[90]. Tal afirmação nos parece endossar a importância da mensuração para avaliação de uma ameaça, que é o objetivo de uma análise de risco estruturada. Demonstra ainda aderência ao conceito de um planejamento de segurança, sobre o qual Brasiliano (2006, p. 17) aponta para a necessidade de "mensurar todo e qualquer perigo [...] e implementar medidas antecipatórias – preventivas, visando mitigar os possíveis impactos negativos [...]".

Em complemento, destaca-se que o cálculo da análise de risco possui duas etapas, em que na primeira se calculada a probabilidade da ameaça se realizar, o que pode ser feito por variadas metodologias, e na segunda calcula-se o impacto, independentemente da probabilidade de ocorrência da ameaça (BRASILIANO, 2006, p. 18). A questão da independência do impacto em relação à probabilidade será importante nas fases seguintes da dissertação, especificamente quando do desenvolvimento de um sistema de apoio ao processo de tomada de decisão.

Por oportuno, antes de prosseguir, é importante fazer uma ressalva. Nesta dissertação, preferencialmente, será utilizado o termo "ameaça" em detrimento do termo "perigo" por ser o primeiro mais comumente empregado ao se referir a um potencial de dano ao Estado, como é o caso da ameaça terrorista. Enquanto o segundo vocábulo, "perigo", é utilizado de forma mais recorrente na literatura sobre risco corporativo.

No entanto, ambos representam um conjunto de circunstâncias que têm potencial de causar ou contribuir para um dano (SANDERS; McCORMIK, 1993). Nesse sentido, o conceito apresentado por Brasiliano (2006), ao se referir a mensuração de todo e qualquer perigo (ameaça), embora tenha sido construído com um viés corporativo, pode, em boa parte, ser extrapolado para qualquer situação, ator ou circunstância que tenha potencial de provocar um dano (impacto negativo).

Importante destacar também que o autor mencionado, a despeito do viés corporativo, tem seus conceitos utilizados como base teórica em publicação normativa de caráter ostensivo da Marinha do Brasil. Documento que trata dos princípios da atividade de Inteligência e da elaboração de

[89] Tradução nossa. "Se você não pode medir, você não pode gerenciar."

[90] Tradução nossa da citação de Peter Drucker extraída de sua obra *The Practice of Management*, 1954, p. 135 – *if you can't measure it, you can't manage it*.

um planejamento de segurança, que não deve prescindir de uma análise de risco.

É importante destacar ainda que uma ameaça é normalmente entendida como um mero potencial de causar um prejuízo, e por isso sem propósito prático em termos de gerenciamento enquanto não for mensurada. No domínio do risco, a ferramenta utilizada para efetuar essa mensuração é a análise de risco.

Segundo Brasiliano (2006), uma análise estruturada envolve dois parâmetros, o primeiro se refere à probabilidade de uma ameaça vir a se realizar, e o segundo diz respeito ao impacto que sua concretização irá provocar no sistema que está sendo monitorado. O impacto poderá ser financeiro ou operacional, dependendo se a demanda do decisor é mais afeta a questões corporativas, voltadas para o lucro, ou se a preocupação é em termos de imagem, e de danos às suas relações institucionais e comerciais no sistema internacional. O que, nesse último caso, estaria mais afeto aos interesses estatais.

O passo metodológico seguinte seria matriciar os parâmetros, onde, entre algumas matrizes possíveis de serem utilizadas, cita-se a de vulnerabilidade, cujo resultado do cruzamento apresentará, ao gestor de risco, a prioridade adequada para tratá-lo. Dessa forma, observa-se que ao fim a mensuração do risco é útil, entre outras questões, para se estabelecer a priorização com que a ameaça deve ser tratada.

Por meio desta estruturação, é possível analisar o risco associado a uma ameaça por ocasião de um evento. Esse risco passará a significar a probabilidade da ameaça se concretizar, explorando uma vulnerabilidade e provocando um impacto de consequências negativas. Ao estruturar a ameaça em termos de probabilidade e impacto, ela assume uma significância que permite ser analiticamente avaliada e gerenciada, apresentando, pois, aderência ao conceito de Peter Drucker acima citado.

Dessa forma, a análise de risco se constitui em mais uma ferramenta capaz de contribuir para produção de um conhecimento de Inteligência mais holístico, que agregue além dos valores associados ao trabalho intelectual clássico do analista, uma medida de quantificação da ameaça e consequente prioridade de tratamento.

Para o Estado, essa perspectiva se mostra útil, entre outras questões, por contemplar uma relação sinérgica que permite priorizar o tratamento quando a Inteligência identifica múltiplas ameaças, em diferentes locais, simultaneamente ou não, como no caso dos jogos Olímpicos de 2016 no Rio de Janeiro. A consequência prática da utilização da análise de risco é a degradação da subjetividade, permitindo um assessoramento mais pragmático à autoridade decisória que, com parâmetros mais sólidos, poderá decidir sobre modelos reais de prevenção, a qualquer ameaça. Em especial para este estudo, a ameaça terrorista.

Não existem registros de atentados terroristas internacionais no Brasil, entretanto, a conclusão de que em função disso não ocorrerá, nos

parece rasa. Até porque inexistia também no país a possibilidade de se realizar um evento da envergadura de uma Olimpíada, o que, *per si*, passou a chamar a atenção dos movimentos terroristas internacionais e poderá voltar a chamar, quando da possibilidade de o país sediar outros grandes eventos no futuro. Nesse contexto, o primeiro fato histórico, quando analisado isoladamente, pode se tornar particularmente perigoso por caracterizar o que se conhece, inclusive em gerenciamento de risco, como evento "Cisne Negro", cujas características já foram apresentadas no capítulo anterior (TALEB, 2018, p. 16). Tal evento, faz alusão à plumagem negra destas aves, encontradas pela primeira vez, por ocidentais, no século XVII, por ocasião do descobrimento da Austrália, e que refutou a ideia universal de que todos os cisnes eram brancos.

Nesse sentido, com base nos estudos do gestor de risco e matemático Nassin Taleb (2015), apoiado nas teorias de Karl Popper (1902-1994), a realização de um ato terrorista no Brasil pode representar um "Cisne Negro", ou seja, um *outlier*, algo que Glaadwell (2013) apresentou como podendo representar uma observação estatística cujo valor nas amostragens é marcadamente diferente das demais. Esse possível "ponto fora da curva" traz a percepção de que o evento danoso não ocorrerá porque, no passado, não ocorreu. Isso tende a colocar as estruturas de segurança na defensiva. E essas estruturas, involuntariamente, passam a ter dificuldade cognitiva de materializar sua realização, e esta percepção equivocada ocorre, segundo Taleb (2018), quando o evento danoso está fora do que é esperado, à margem das expectativas comuns, fora da curva normal.

Expandindo para melhor compreensão do leitor, o conceito afeto a um evento "Cisne Negro" elaborado por Taleb (2018, p. 16) e também explorado por outros teóricos da análise de risco, como Antônio Brasiliano (2018) e Greg Hutchins (2011). Possui aderência a um tipo específico de risco, difícil de prever, que está associado a um evento que independente da probabilidade de ocorrência (que pode ser baixa), pode produzir um grande impacto ao se concretizar.

Taleb (2015), ao enunciar sua "lógica do Cisne Negro", recorre inúmeras vezes ao conceito de Karl Popper (2018) da falseabilidade ou refutabilidade. Segundo Popper (1992, p. 95-97), uma teoria só pode ser considerada científica quando é falsificável, ou seja, quando é possível prová-la falsa. Dessa forma, à medida que uma afirmação científica trata da realidade, ela deve, por meio de observação indutiva, poder ser refutada, o que viria a ser no sentido "popperiano" um "Cisne Negro". Logo, por analogia, afirmar que nunca ocorrerá no Brasil um ato terrorista internacional é uma afirmação que, ao ser aplicada no mundo real, pode ser contrariada ou segundo Karl Popper, pode ser refutada pela ocorrência do ato.

Ainda matematicamente falando, existe a probabilidade real de que possa ocorrer um atentado, haja vista atender aos requisitos da teoria das probabilidades que postula a impossibilidade de haver risco zero. Restan-

do, portanto, aceitar que esse risco de dinâmica própria e perigosa pode ocorrer. Cabendo, então, discutir qual seria a melhor forma de se preparar para ele. Nesse sentido, ressalta Brasiliano (2017)[91] que:

> Acontecimentos de baixa probabilidade e alto impacto, praticamente impossíveis de prever – o que chamamos de "Cisne Negro" – são cada vez mais comuns. Por causa da internet e da globalização, o mundo virou um sistema complexo, formado de uma trama enredada de relacionamentos e outros fatores interdependentes. Os riscos estão cada vez mais interconectados!".

## 4.1 O RISCO E O HOMEM

Existem muitos fatores que podem e foram elencados para justificar ou explicar a evolução histórica do homem até chegar à contemporaneidade dos dias atuais. Podem-se citar, entre eles, o fortalecimento dos valores democráticos em uma sociedade de direito, possivelmente associados à criação dos Estados Nação que remontam à paz de Westfália (1648), ou, ainda, aos princípios da revolução francesa (1789-1799) que influenciaram o comportamento humano e mudaram o pensamento do Ocidente, trazendo, como nos lembra seu próprio lema, ainda que de forma desigual, os valores de liberdade, igualdade e fraternidade. Citam-se ainda os avanços em inovação, ciência e tecnologia das revoluções industriais a partir do século XVIII, que transformaram a vida do homem, as formas de laborar, e as relações entre capital e trabalho.

Todas essas explicações por certo são legítimas, entretanto, a elas ou junto com elas também pode-se acrescentar o domínio do risco, tido como a capacidade de identificar as ameaças e projetar como mitigá-las, para que não, ao menos inteiramente, venham a nos prejudicar. Tal domínio permitiu descortinar, em parte, o véu que separa passado e presente do futuro, e deu à humanidade alternativas e opções de como melhor lidar com aquilo que tem potencial de lhe provocar prejuízos. Bernstein (1998, p. 1) é assertivo ao argumentar que "a ideia revolucionária que define a fronteira entre os tempos modernos e o passado é o domínio do risco: a noção de que o futuro é mais do que um capricho dos deuses e de que homens e mulheres não são passivos ante a natureza".

A partir do momento que se passou a estudar o risco, com o fito de gerenciá-lo, o futuro e a incerteza, que sempre foram fatores de aflição humana, passaram a ser percebidos não apenas como um inimigo, mas também como uma oportunidade. No momento em que, os riscos asso-

[91] BRASILIANO INTERISK GESTÃO DE RISCOS CORPORATIVOS. CISNES NEGROS, Qual a melhor Forma de lidar com este tipo de risco? Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/cisnes-negros-qual-melhor-forma-de-lidar-com-este-tipo-brasiliano>. Acesso em: 13 fev. 2019.

ciados ao futuro puderam ser medidos e as suas consequências analisadas, passou a existir a possibilidade de moldá-lo, e se beneficiar dele. Dessa forma, mensurar e tratar o risco, passou a ser um elemento catalisador de desenvolvimento importante para evolução do mundo ocidental. Pois ele transformou as atitudes do homem, ao diminuir a incerteza no futuro, e fortalecer a capacidade dos processos de tomada de decisão frente ao desconhecido.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) verificou-se o surgimento de um processo racional para enfrentar o risco, que não se baseava apenas em intuição. Aponta-nos Brasiliano (2016, p. 15), que:

> A origem da gerência de risco teve seu início efetivo nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, logo após a Segunda Guerra Mundial, quando os responsáveis pela segurança das grandes empresas, bem como os responsáveis pelos seguros, começaram a examinar a possibilidade de reduzir os gastos com prêmios de seguro e aumentar a proteção das empresas, frente aos perigos reais e potenciais.

A mensuração de ameaças que pudessem se materializar no futuro, e as suas incertezas, sejam individuais, corporativas ou estatais, é um ingrediente que possivelmente contribuiu para o desenvolvimento das sociedades, ao promover nessas mudanças comportamentais. Poder medir as incertezas do futuro, e ter opções de como tratá-las, ou priorizar seu tratamento, permitiu ao homem ousar e se aventurar em projetos, que de outra forma, poderiam ser travados pelo medo absoluto do desconhecido.

As grandes obras de engenharia e infraestrutura, que melhoram a vida das pessoas no mundo, os seguros que contribuíram para a economia do planeta, evitando que danos individuais ou coletivos ficassem sem possibilidade de ressarcimento, são conceitos, entre outros, que deram conforto ao homem moderno ao protegê-lo frente às incertezas do futuro.

A possibilidade de monitorar o futuro, por meio do gerenciamento do risco, pode evitar que falhas e erros ocorram, e levem a consequências catastróficas. Esta percepção de que existe certo grau de controle sobre as incertezas do futuro, pode levar a um maior apetite ao risco[92], pois se cria um potencial equilíbrio entre custo e benefício ou dano e recompensa.

É possível que tal equilíbrio tenha ajudado o homem a se arriscar mais e, por conseguinte, contribuído para alavancar o desenvolvimento humano. Segundo Adams (2009, p. 36), "[...] em qualquer situação, as decisões que são tomadas diante da incerteza envolvem a ponderação de possíveis recompensas de uma ação contra possíveis consequências adversas". Entretanto, sobre o risco, deve-se observar que está relacionado ao futuro, o que significa que ao analisá-lo, sempre estará presente algum grau de

[92] Apetite ao risco é a quantidade de risco que a empresa deseja assumir para conseguir atingir seus objetivos (BRASILIANO, 2006, p. 86).

subjetividade que é inerente a sua natureza, e que, a abordagem "kelvinista"[93] de que tudo pode ser quantificado, segundo Adams (2009, p. 27) "só pode levar a frustração".

O risco sempre esteve presente na história da humanidade, e parece ser inerente a ela. Conforme aponta Bernstein (1997), ele está presente dede o início dos tempos, e sua ideia é um divisor de águas na história do homem. Adams (2009, p. 32) afirma que lidar com a incerteza começa na infância, por meio de processos de tomada de decisão sob a forma de tentativa e erro. Como engatinhar, para depois andar e falar, e mais, cada decisão é formatada ante a incerteza. Fica claro que existe uma relação entre incerteza e decisão, que indica a necessidade de um modelo racional para lidar com esses dois entes da vida e das sociedades.

A forma como uma sociedade, ou cada indivíduo, decide lidar com os riscos, pode definir o sucesso ou o fracasso em qualquer área da atividade humana. A chave parece estar na forma como somos capazes de gerenciá-lo. Nesse sentido, a utilização da ferramenta de análise de risco nos ajuda a compreender a gênese do risco, favorecendo uma análise mais consistente. Como enfatizou Bernstein (1997), o estudo sistemático da teoria do risco permitiu que o futuro deixasse de ser um mero reflexo do passado, ou o monopólio da vontade dos oráculos. A compreensão da sua dinâmica, levou ao desenvolvimento da capacidade de enfrentá-lo e evitar, na medida do possível, os impactos negativos de sua concretização.

De outra forma permaneceríamos passivos frente às ameaças que nos cercam, desafiando-as, sem noção de medida ou consequência, em busca de recompensas. Tal ação, nos remete ao filósofo francês Michel Foucault (1926-1984), que aponta em sua obra *Vigiar e punir* (1987), que o criminoso, antes da concretização do ato, faz um pequeno balanço em termos de custo e benefício, entre o lucro que irá auferir com o ilícito, e a punição a que será submetido caso seja descoberto pelas autoridades.

Sem analisar o risco de forma racional e sistemática, somos como os criminosos de Foucault, que sem base e parâmetros consistentes, inferem, de forma, por vezes irresponsável, os potenciais prejuízos inerentes a cada risco que enfrentam. Como consequência, em muitos casos, somos encarcerados nas prisões do fracasso. De fato, a lógica desse processo não nos parece ser distinta para indivíduos, corporações ou Estados. Ocorre que, quando o Estado age de forma irresponsável, poderá estar colocando em risco aqueles que têm o compromisso, legal e moral, de proteger, a sociedade.

---

[93] Lord Kelvin foi um matemático e físico britânico. Nasceu em 1824 e morreu em 1907. Nasceu em Belfast, Irlanda do Norte, com o nome de William Thomson. Aos 68 anos de idade, receberia o título de nobreza de Primeiro Barão Kelvin de Largs, pela grande importância de seu trabalho científico. [...]. Propôs uma nova escala termométrica (que posteriormente recebeu o nome de escala Kelvin), a qual permitiria maior simplicidade para a expressão matemática das relações entre grandezas termodinâmicas. Disponível em: <https://www.somatematica.com.br/biograf/kelvin.php> . Acesso em: 13 ago. 2018.

Conforme nos aponta Adams (2009, p. 14), a ideia de risco, dentro do contexto da natureza humana, está associada a dois temas, a "compensação ao risco" e a "teoria cultural". O primeiro, do qual em parte, embora sem o mesmo propósito, Foucault (1987) tenha tratado, se refere à busca de oportunidades que nos lançam ao ambiente e nos fazem perceber as evidências de segurança e ameaça que nos levam a mudar de comportamento em face dessas. Ainda, em um mundo complexo e muitas vezes antagônico, não só a percepção da ameaça, mas a magnitude dos seus possíveis efeitos gera uma mudança comportamental proporcional à intensidade do risco.

O segundo tema, aponta Adams (2009, p. 21), trata da melhor maneira de abordar o futuro incerto. Dessa forma, funciona para o indivíduo como um filtro de percepções que aumenta ou diminui a propensão para correr riscos. Em adição, Adams (2009, p. 23), por meio da citação popular "Deus é brasileiro", aponta que ela "captura o espírito do otimismo sobre o qual se apoia, culturalmente, uma maior propensão ao risco". Por outro lado, uma cultura mais fatalista, comum em comunidades mulçumanas fundamentalistas, levaria em sentido inverso, a uma maior aversão ao risco, ao menos nos aspectos religiosos. Esses dois elementos nos ajudam a entender melhor o risco e como nós, seres humanos, nos comportamos frente a ele.

Uma tipologia útil, ainda do mesmo autor, tenta classificar o risco em termos de aceitabilidade (ADAMS, 2009, p. 17). Esse grau de aceitação ao risco estaria relacionado à percepção do controle que exercemos sobre ele. Note-se, pois, que a percepção permanece uma constante nas análises. Nesse sentido, um risco voluntário oferece uma recompensa proporcional ao desafio, que pode ser a adrenalina de escalar uma montanha ou chegar mais rápido do trabalho em casa ao dirigir com maior velocidade. Nesse tipo de risco o senso de controle que o indivíduo tem sobre a ação parece aumentar a tolerância ao risco.

No entanto, nos riscos involuntários existe uma tendência de se exigir um maior grau de segura, haja vista existir uma transferência do controle da segurança para terceiros, como o caso do embarque em trens, ônibus ou aviões. Por último, o autor apresenta os riscos impostos, que são os menos tolerados, embora entre eles também haja uma gradação. Toleramos mais os riscos da radiação eletromagnética dos telefones celulares que aqueles associados à ganância, como uma tentativa de engodo ou estratagema para nos enganar e subtrair nossos recursos ilicitamente. No entanto, entre todos os riscos, os menos tolerados segundo o autor, são aqueles impostos por maldade, como latrocínios e estupros.

Nesse sentido, considerando nosso instinto básico de sobrevivência, os riscos que podem nos ferir gravemente ou levar a óbito, são os menos tolerados. Entretanto, essas gradações, em termos de tolerância ao risco, não são estáticas durante a vida do homem, pois ela está associada à percepção. Dessa forma, Bernstein (1998, p. 263) alerta que: "poucas pes-

soas tem o mesmo sentimento em relação ao risco durante toda a vida. À medida que ficamos mais velhos, mais sábios, mais ricos ou mais pobres, nossa percepção do risco e nossa aversão a ele mudará."

Nota-se uma relação entre risco e percepção, que pode ser exemplificada pelo fato de que, no mundo, em 2013, segundo o relatório global sobre o estado da segurança viária, da Organização Mundial de Saúde (OMS)[94], publicado em 2015, morreram em acidentes de trânsito, 1,25 milhão de pessoas, número esse que tem se mantido estável até os dias atuais segundo a mesma fonte[95]. Enquanto, de forma comparativa, por meio do sítio *Global Terrorism Index* (GTI)[96], levanta-se que, em 2016, morreram 25.673 pessoas vítimas do terrorismo. Um número obviamente bem menor quando consideradas as milhões de mortes no trânsito, no mesmo período.

O ponto a destacar diz respeito à influência da percepção no risco, que vai além dos dados estatísticos. Tal influência fica clara, quando se observa que, apesar do terrorismo internacional provocar um número muito menor de vítimas globais comparativamente ao trânsito, há uma comoção muito maior em relação a ele que em relação às fatalidades no trânsito, a despeito do critério quantitativo. Corrobora com esse pensamento Adams (2009, p. 19) ao afirmar que existe "uma efusão – em larga escala e em todos os pontos do mundo – de tristeza e ódio por causa das vítimas do terrorismo". Nada comparado aos protestos localizados relacionados às mortes no trânsito. Então, uma resposta possível que poderia explicar esse tipo de reação das sociedades, poderia estar relacionada a um aspecto da teoria do risco, quando esta esclarece, que riscos impostos são menos tolerados, principalmente quando motivados por maldade, conforme já mencionado (ADAMS, 2009, p. 18).

Em relação ao terrorismo, existe ainda outro aspecto que deve ser considerado, e que se relaciona com a tolerância e com a percepção frente ao risco, que é o processo de securitização. Esse processo, promovido por alguns governos, normalmente alvos desse tipo de ação violenta, por vezes tentam amplificar artificialmente a malignidade desta tipologia por motivos políticos, por considerarem sua atuação um risco à governabilidade.

Dessa forma, utilizam o terrorismo para justificar a proposição junto a seus parlamentos de formas mais invasivas de controle da sociedade, nos

---

94 ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Relatório Global Sobre o Estado da Segurança Viária** 2015. Disponível em: <http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_ GSRRS2015_POR.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2018.

95 ONU BRASIL. Acidentes de trânsito matam 1,25 milhão de pessoas no mundo por ano. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acidentes-de-transito-matam-125-milhao-de-pessoas-no-mundo-por-ano/>. Acesso em: 4 ago. 2018.

96 GTI. Measuring and understanding the impact of terrorism. Disponível em: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Global%20Terrorism%20Index%202017%20%284%29.pdf>. Acesso em: 4 ago. 2018.

Estados democráticos de direito. Não que o terrorismo possa ser considerado uma ação de baixo risco, muito pelo contrário, normalmente tem impacto massivo. Mas esse impacto pode ainda ser politicamente manipulado pelos governos, o que demanda atenção permanente das instituições internas e externas.

Segundo Adams (2009, p. 19), dessa forma governos "justificam formas de vigilância e restrições à liberdade anteriormente associadas às tiranias". Em parte, os governos só têm sucesso nesse processo, por se tratar, no caso do terrorismo, de um risco imposto e maligno, que, por conseguinte, gera um baixo grau de tolerância nas sociedades. Esta tolerância, parece diminuir mais à medida que aumenta a percepção de malignidade, o que, em um processo deliberado de securitização, pode ser feito de forma artificial. Buzan et al. (1998, p. 23-25) ao argumentarem sobre esse processo, explicam que:

> Securitização é o movimento que leva a política para além das regras estabelecidas no jogo e enquadra o problema ou como um tipo especial de política ou como estando acima da política. A securitização pode ser vista como uma versão mais extrema de politização [...] se relaciona com a existência de uma ameaça, que necessita de medidas emergenciais e que justifique atuações fora dos limites normais do processo político [...].

Assim, pode-se perceber que o processo de securitização está também relacionado à percepção do risco pela sociedade. Se esse risco for percebido, ainda que artificialmente produzido, como tendo impacto suficiente para destruir certo conjunto de valores sociais, e no extremo extinguir a própria vida haverá uma possível mudança de comportamento, que se materializará em menor propensão a correr riscos.

Esta aversão ao risco[97] pode chegar a níveis em que a sociedade passe a aceitar voluntariamente degradar suas garantias individuais em prol de sua segurança. Um retrocesso ao estado de natureza "hobbesiano", uma emulação do pacto social proposto por contratualistas do quilate de Thomas Hobbes (1588-1679), que argumentaram no século XVII que havia a necessidade de uma autoridade comum, a qual toda sociedade deveria se submeter abrindo mão de suas liberdades naturais. Em contrapartida, um Leviatã[98] (1651) se comprometeria a resgatar a sociedade do estado de natureza e a assegurar a paz e a defesa comum.

---

[97] Conceito que diz respeito a um indivíduo que não está disposto a enfrentar um resultado menos favorável em busca de outro, de retorno mais favorável (ROSZKOWSKI, 1990 apud CUNHA, 2012).

[98] Mitologia: monstro marinho do caos primitivo, mencionado na Bíblia, e cujas origens remontariam à mitologia fenícia. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?ei=--wDXM-sM4eswgSeyZzQCg&q=leviat% C3%A3+significado&oq=leviat%-C3%A3+&gs_l=psy-ab.1.4.0i67j0l9.7707.8559..12131...0.0..0.138. 775.0j6.....0....1..gws--wiz.NEAM8ccnvTg>. Acesso em: 2 dez. 2018. **Metáfora**: Em 'Leviatã', Thomas Hobbes

De forma contemporânea, essa defesa comum não se enquadraria mais no conceito do estado de guerra do "todos contra todos", que seria, segundo Caiado (2004, p. 39), a "exacerbação da defesa de uma unidade política através do Estado", mas sim uma defesa comum contra um agressor externo, que tem se materializado nos EUA e no continente europeu também na forma do terrorismo. De toda sorte, é fato que a presença do risco, seja ele fruto da percepção, ou reflexo da realidade, impõe à natureza humana um dilema frente sua inevitabilidade. Não se tem opção quanto à sua existência em nossa vida, mas pode-se decidir, dentro de parâmetros limitados, como se deseja enfrentá-lo.

## 4.2 O RISCO E A PROBABILIDADE

Dentro da impossibilidade de um mundo sem riscos, a probabilidade outorga uma explicação para sua inevitabilidade e consequentes implicações na vida humana. A teoria probabilística indica que, matematicamente, é impossível haver risco zero, haja vista que a probabilidade trabalha entre "zero" e "um", exclusive. Onde "zero" seria a certeza do risco não se realizar e "um" seria a certeza de ele ocorrer. Assim, a certeza não faz parte do escopo de estudo do risco. Afirma Brasiliano (2005, p. 7) que "o risco é uma possibilidade, quer dizer que o acontecimento precisa ser possível [...], tem que ser incerto, não pode haver certeza". Logo, é no campo da incerteza que o risco trabalha.

Adams (2009, p. 19), por sua vez, afirma que "se as pessoas correm riscos, haverá acidentes. Um mundo de risco zero é impossível". Deve-se observar que o autor não relativizou, foi assertivo ao afirmar que se o risco está presente de forma inexorável na vida das pessoas, correr riscos, ou seja, confrontá-los, causará acidentes. Nesse sentido, acidentes também são tão inevitáveis quanto os riscos, mas se não podemos prevenir a todos, pode ser possível prevenir alguns, começando, de forma prudente, por aqueles que sabemos, terão maior probabilidade de nos causar maiores danos. Entretanto, é necessário entender, primeiramente, qual a relação entre probabilidade e risco.

A teoria probabilística, teve início no século XVII com os matemáticos Blaise Pascal (1623-1662) e Pierre de Fermat (1601-1665), e desde então, foi possível observar tratar-se de uma teoria que poderia ter aplicações no comportamento humano. Embora comumente se diga que institui-

coloca as condições de dissoluções do Estado, que para ele, somente a concentração de autoridade garante a unidade e a paz social. Suas ideias políticas apoiaram o absolutismo do século XVII. Partidário do absolutismo político, defende-o sem recorrer à noção de 'direito divino'. Segundo o filósofo, a primeira lei natural do homem é a da autopreservação, que o induz a impor-se sobre os demais (HOBBES, T. **Leviatã**: ou matéria, forma e poder de um Estado. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008).

ções, corporações ou mesmo Estados corram riscos, de fato são as pessoas em posições políticas ou estratégicas de decisão que assumem um comportamento de risco.

Dessa forma, o risco está mais associado à condição humana que as abstrações que esses constructos institucionais do Estado representam. Segundo Bernstein (1997), uma das razões que inspirou os citados matemáticos em uma incursão revolucionária nas leis da probabilidade foi, entre outras questões, a paixão humana pelos jogos de azar, que em sua essência representa o próprio ato de correr riscos, por vezes como brincadeira de adulto outras por vício.

O gosto por esta forma de diversão traduz um desejo humano de desafiar o destino, tendo como único aliado à sorte. Smith (1996, p. 199), considerado um dos mais importantes teóricos do liberalismo econômico, já demonstrava inquietação a respeito da supervalorização deste tipo de presunção humana, ao argumentar que "a confiança absurda que quase todas as pessoas têm em sua própria boa sorte é tal que, onde quer que haja a mínima probabilidade de êxito, uma parcela excessivamente grande de capital tende a ser aplicada espontaneamente [...]".

Assim, o apelo humano aos jogos de azar a despeito do importante filósofo e sua crítica ao abuso da sorte, possivelmente, foi uma das tentações que levou o homem a enfrentar riscos, desafiar o destino e começar a estudá-lo. Nesse ponto, os jogos de azar exemplificam bem esse fascínio do homem pelo risco. Eles estão presentes desde a antiguidade, e permeiam todas as classes sociais. Todas as sociedades, de todos os tempos, jogavam e apostavam, podendo ser um indicativo do desejo humano por desafiar o desconhecido em busca de realização.

Segundo Cusinato e Júnior (2003, p. 2), outro desejo de Pascal também seria resolver um problema complexo e bastante heterodoxo que lhe afligia. Levar ou não uma vida devotada a Deus. Haja vista que oscilava entre períodos pios e outros dedicados às paixões humanas. Interessante comentar que o desenrolar das pesquisas nos levou a acreditar que, talvez, uma das paixões do eminente matemático e filósofo, ao menos nos momentos mundanos, fossem os jogos de azar.

A despeito dessa especulação curiosa, ao fim, ele concluiu, segundo os autores, que não era uma questão de acreditar ou não em Deus. Mas sim de decidir conduzir a vida de acordo com os princípios cristãos, como se Deus existisse, ou conduzir a vida de acordo com a satisfação das paixões humanas, como se Deus não existisse. A primeira era a alternativa da vida pia; a segunda, a da vida mundana. Note-se que ele ficou, probabilisticamente, entre dois extremos, dentro de uma lógica de "sim" e "não" ou "zero" e "um".

Para chegar à essa conclusão Pascal desenvolveu o princípio da expectância matemática. Propôs um método de tomada de decisão racional, para problemas não racionais, como a existência de Deus, e o comportamento humano frente a questão. Assim, desenvolveu um conjunto de

equações onde a decisão deveria ser baseada matematicamente na comparação entre os valores esperados dessas equações.

Tais elaborações matemáticas não serão alvo desta dissertação, importante aqui é que tal método de tomada de decisão foi utilizado amplamente durante as últimas décadas do século XVII como uma forma mais pragmática de gerenciar as decisões. Nesse sentido, a medida importante para esse gerenciamento era o valor esperado, não importando a sua variação. Esta variação só viria a ter papel relevante no estudo do risco, séculos depois.

Logo, percebe-se que esse princípio parece não levar em consideração o comportamento do indivíduo frente ao risco, que pode variar de indivíduo para indivíduo, e mesmo durante a vida do indivíduo. Está-se, então, diante da certeza do sim ou não, acreditar ou não acreditar, levar ou não levar uma vida pia, e assim por diante. Como afirmam Cusinato e Júnior (2003, p. 3), "contemporaneamente, diríamos que esse princípio não leva em conta as possíveis atitudes dos indivíduos frente ao risco".

Essa possível fraqueza do princípio de Pascal em relação ao risco passou a gerar críticas, cujo maior articulador foi Daniel Bernoulli (1700-1782). Ele propôs uma solução para a falta de subjetividade do princípio de Pascal, que ficou conhecida como a teoria da utilidade esperada, na qual argumentou que o valor de qualquer coisa não depende apenas do valor monetário de tal coisa, mas sim da utilidade que terá para cada indivíduo. De fato, em acréscimo, tratava-se do quanto o indivíduo percebe ser a coisa útil para ele. Dessa forma, Bernoulli incluiu a subjetividade no processo de tomada de decisão, complementando o princípio de Pascal.

Com um pensamento mais contemporâneo, Bernoulli anunciou que "não há razão para supor que os riscos estimados por cada indivíduo devam ser considerados de mesmo valor" (BERNOULLI apud BERNSTEIN, 1997, p. 103). Dessa forma, ele afirmou que os riscos variam, ou seja, podem ser observados em uma faixa que estaria entre os limites do "zero" (probabilidade de um evento impossível), e "um" (probabilidade de um evento certo), sendo essa, uma das mais importantes propriedades da teoria das probabilidades, e que impõe a impossibilidade de se trabalhar com risco zero, pois se é zero é impossível, logo, não há risco.

## 4.3 A MENSURAÇÃO DO RISCO

Ainda no século XVII, as realizações e avanços da matemática a partir da teoria das probabilidades se estenderam a domínios, até esse momento, sem precedentes. Passou-se a aplicar a teoria em dados brutos, dos quais foi possível extrair análises mais elaboradas, e que conferiam a essas, os primórdios de uma consistência estatística. Bernstein (1997, p. 99)

aponta que "em poucos anos as grandiosas realizações matemáticas de Cardano e Pascal erguem-se a domínios jamais sonhados".

Na mesma época em que surgiram os primeiros modelos matemáticos estatísticos, também foi publicada a "Lógica de *Port-Royal*", de 1662. Tratava-se de um manual sobre lógica, inicialmente de autoria anônima e depois atribuído a Antoine Arnauld (1612-1694) e Pierre Nicole (1625-1695), dois proeminentes membros do movimento jansenista[99], cuja base se encontrava no convento de *Port-Royal* na periferia de Paris. Desse movimento também fazia parte Blaise Pascal, o que levou à suposição de que esse também poderia ter contribuído com partes do texto.

Segundo Grahl (2007), Pascal tinha preocupação com as boas definições e com o convencimento pela demonstração, o que reflete, nesse ponto, o pensamento do filósofo Frances René Descarte (1596-1650), que publicou em 1637 sua obra O *discurso do método*, na qual abordava uma metodologia racional para alcançar a verdade científica, sendo o pensamento do filósofo do racionalismo adotado pelos jansenistas. Quanto ao manual produzido no século XVII, ele seria sucessivamente impresso até os dias atuais como um *Manual do bem raciocinar.*

Para Fonseca (2017), as ideias de *Port-Royal* desejavam romper com certa tradição escolástica ou probabilística, não se propondo a ser ciência, mas uma arte de pensar, ou bem raciocinar, como ficou conhecida. Ainda no mesmo período em que os matemáticos começaram a utilizar os princípios probabilísticos para análise de dados, os autores da "lógica" apresentaram relevante contribuição ao complementarem esse processo de base racional, com crenças subjetivas. Dessa forma, registraram que "o medo do dano deveria ser proporcional, não apenas a gravidade do dano, mas também a probabilidade do evento" (ARNAULD; NICOLE apud BERNSTEIN, 1997, p. 99). Nota-se nessa citação, elaborada ainda no século XVII, os primórdios dos dois principais elementos que estruturam a análise de risco até os dias atuais, que são a probabilidade e o impacto.

Assim, chega-se à definição mais encontrada na literatura para "risco", que Adams (2009, p. 111) apresenta como sendo a resultante da "probabilidade de um evento futuro adverso, multiplicada por sua magnitude". Pode-se observar que esta definição, praticamente consensual entre os especialistas em risco, em que pese o lapso temporal secular, guarda aderência ao antigo pensamento de Arnauld e Nicole.

Assim, verifica-se a presença dos parâmetros centrais necessários à estruturação de uma análise de risco. Pode-se dizer que praticamente as

99 Em meados do século XVII, alguns senhores partiram para o convento de *Port-Royal*, nas cercanias de Paris. Tinham em comum o jansenismo, doutrina cristã que acreditava na salvação pela graça, opondo-se aos jesuítas, que acreditavam na salvação pelas obras. Fundaram ali as chamadas "Pequenas Escolas", em que propunham uma revolução pedagógica para à época: ensinavam em francês, e não mais em latim; desaconselhavam os castigos físicos; priorizavam o raciocínio em detrimento da memorização. Um de seus alunos mais célebre foi o dramaturgo francês Racine (GRAHL, 2007, p. 1).

divergências em relação à lógica de uma análise de risco contemporânea são de base semântica, como nomear o que definimos hoje como "risco", pelo dito à época dos jansenistas como "medo do dano". Brasiliano (2006, p. 45), em que pese ter uma visão mais corporativa, elabora a questão referente à definição de risco, ao apontar que:

> A análise de risco estruturada possui dois parâmetros claros. Primeiro, saber qual a chance, a probabilidade, dos perigos (*ameaças*) virem a acontecer frente a condição existente. Segundo, calcular o impacto, seja ele operacional ou financeiro. [...]. Com esses dois critérios bem definidos, podemos calcular a Perda Esperada[100], que é a multiplicação direta entre a probabilidade do risco vir a acontecer versus seu impacto financeiro. (grifo nosso)

Por fim, em relação à discussão sobre definições de risco, existe uma normatização internacional, cuja última versão é de 2018, e se constitui em uma ISO (*Organization for Standardization*), que está em projeto de revisão pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT NBR). A ISO 31000: 2018, mencionada anteriormente, é uma norma que estabelece as diretrizes para a gestão de risco, e define o mesmo como "o efeito da incerteza nos objetivos, onde um efeito é um desvio em relação ao esperado, normalmente expresso em termos de suas fontes, eventos, potenciais, consequência e probabilidades". Assim, por todo o exposto, verificam-se que os parâmetros expressos em termos de probabilidade e impacto (ou consequências) são, praticamente, uma constante nas definições apresentadas pela literatura especializada.

Observa-se, portanto, que uma análise de risco estruturada envolve parâmetros que fornecerão uma mensuração da ameaça, pela multiplicação da probabilidade dela se concretizar versus o impacto que ela provocará no sistema, seja ele qual for. Ainda para melhor visualização do gestor de risco, é comum que esse, após calcular a probabilidade e o impacto de uma ameaça potencial, efetue a multiplicação de forma gráfica, por meio do matriciamento dos parâmetros elencados. O que permitirá observar o risco dentro de um quadrante, que indicará qual a priorização que deve ser dada a ele, em termos de tratamento.

Entretanto, em que pese o tratamento metodológico, os resultados nem sempre são efetivos. Deve-se observar que o risco tem um significado semântico que remete ao futuro, ou seja, no presente, quando a análise é feita, ele de fato não tem existência objetiva. Ainda no campo cognitivo, o futuro só existe na imaginação. Isso não significa que a metodologia de análise não possa oferecer resultados satisfatórios. Mas é preciso ter em mente que quando se trabalha com o futuro haverá sem-

[100] A Perda Esperada é a fotografia de cada risco nas matrizes de monitoramento, pois representa o patamar máximo de investimento a ser realizado pela empresa na mitigação de seu risco (BRASILIANO, 2006, p. 46).

pre um grau de incerteza, que nenhuma metodologia poderá cobrir inteiramente.

Conforme aponta Adams (2009, p. 26), "existem alguns riscos para os quais a ciência pode oferecer a imaginação orientações uteis". Por extrapolação, outros não, esses cairão na escuridão do futuro desconhecido e o homem precisará lidar com eles, como tem feito durante toda sua existência. De fato, a ideia de se gerenciar o risco é de ser capaz, à medida do possível, de antecipar o futuro incerto.

Assim, procurar-se-á elaborar mais sobre as dificuldades de se mensurar um risco a despeito das metodologias apoiadas na ciência. Essa nos oferece estimativas e probabilidades, mas serão sempre previsões e não fatos. Segundo Adams (2009, p. 26), "essas previsões tomam por base suposições de que o amanhã será como ontem, de que o próximo ano será como o ano passado, de que os acontecimentos futuros podem ser previstos pela leitura das runas do passado". De fato, ao observar a história das previsões, verificam-se muitos fracassos, que em parte ocorrem porque nem sempre o futuro espelha o passado.

Em 1703, o matemático alemão Leibniz (1646-1716), idealizador da função como um termo matemático capaz de descrever uma curva, alertou em carta a Jocob Bernoulli (1655-1705), primeiro matemático a desenvolver o cálculo infinitesimal para além do que fora feito por Newton e pelo próprio Leibniz, que "a natureza estabeleceu padrões que dão origem ao retorno dos eventos, mas apenas na maior parte dos casos".

Assim, Bernstein (1997, p. 331), que contemplou em sua obra a citação acima, é assertivo ao afirmar que "é essa ressalva que faz com que o risco exista". Dessa forma, até mesmo empiricamente observa-se que a ressalva do matemático do século XVIII parece estar convergente com o mundo real. Caso contrário, tudo seria previsível, bastando olhar para o passado para prever o futuro. Corrobora com essa reflexão Taleb (2018, p. 18), ao enunciar que "a incapacidade de se prever *outliers* implica na incapacidade de se prever o curso da história".

Resta clara a impossibilidade de olhar e ver com absoluta clareza, através do véu que separa o passado do futuro, aceitando, pois, a consequente imposição do mundo real que nos obriga a lidar com as incertezas do por vir. Com essa possível verdade em mente, o domínio do risco nos ajuda a mitigar ameaças potencias que estejam à frente, pois, de forma metodológica, tenta-se delinear a trajetória desta ameaça desde sua origem[101], e a matriciamos em termos de sua probabilidade de ocorrência futura *versus* seus impactos adversos aos nossos interesses.

Dessa forma, podemos nos antecipar e planejar a melhor forma de preveni-las, seja evitando que se realizem ou, caso não seja possível, mitigando suas consequências. Deixa de ser, como no passado, um exercício de adivi-

[101] Uma ferramenta adequada para realizar esse delineamento é a atividade de Inteligência, conforme apresentado no capítulo 2 (Nota do autor).

nhação muitas vezes com bases sobrenaturais, como um jogo de búzios, e passa a ser um intenso exercício intelectual com bases científicas.

Por certo, algo sempre ficará fora desse escopo, restarão à margem desse, ao menos os "Cisnes Negros" de Taleb (2018, p. 16) eventos que, por definição, estão fora das expectativas comuns e, portanto, não serão um reflexo do passado. Suas possibilidades de dar alguma explicação para o futuro são diminutas. Ainda segundo o mesmo autor, eles têm impacto intenso e só podem ser explicados após terem se realizado. Ocorre que, em nossa avaliação, depois de ocorrido, o evento deixa de pertencer ao domínio do risco e passa a fazer parte da história, frustrando aqueles que se mostraram incapazes de prevê-lo.

## 4.4 O RISCO E A SOCIEDADE

Adams (2009, p. 40), ao mencionar o relatório de 1983 da *Royal Society britânica*, intitulado *Risk Assessment*: *a Study Group Report*, pontuou que a época foi estabelecida uma distinção entre o risco objetivo e o risco percebido. Esta tipologia interessa para este estudo por estabelecer a diferença entre o risco que está sob o domínio da ciência, restrito aos especialistas que dominam as metodologias de gerenciamento, e o risco que é percebido pela sociedade de forma leiga e intuitiva. A discussão gira em torno de até que ponto, um Estado Democrático de Direito, com um governo eleito por sufrágio, deveria se preocupar mais, com os riscos percebidos pela sociedade, e menos com os riscos objetivos, alvos da ciência. Considerando a não existência de convergência, o que nem sempre é uma verdade.

Não se está defendendo aqui que o estudo científico seja irrelevante, pelo contrário, ele por certo, tem papel importante nesse contexto, pois é por meio dele que se torna possível melhorar as metodologias de coleta e avaliação de dados, com suas inerentes dificuldades, em face das grandes quantidades e das densidades populacionais. Mas acredita-se que a análise de risco pragmática também deve ir ao encontro dos temores percebidos pela sociedade com o fito de mitigá-los. Nota-se, portanto, um papel relevante para ambos os vieses do estudo do risco, que Adams (2009) já previu.

O primeiro tipo mencionado pela instituição em lide apresenta um risco metodologicamente trabalhado pelo escrutínio da ciência. Enquanto o segundo estaria relacionado "à antecipação de acontecimentos futuros, com frequência muito divergente, feita por pessoas leigas" (ADAMS, 2009, p. 40). Dada a natureza da instituição que produziu o relatório, era natural que emergisse uma definição com um viés científico que assim foi apresentada:

> O grupo de estudo considera o "risco" como a probabilidade de que um determinado evento adverso ocorra durante um período de tempo definido ou resulte de um determinado desafio. Como uma probabilidade no sentido da teoria estatística, o risco obedece a todas as leis formais das probabilidades combinatórias. O grupo de estudo também definiu que uma medida numérica do dano ou perda que se espera associada a um evento adverso [...] é geralmente o produto integrado do risco e do dano e é geralmente expresso em termos tais como custos em libras, perda de anos esperados de vida ou perda de produtividade, e é necessário para exercícios numéricos como análises de custo-benefício ou análises de risco-benefício.

O caráter científico da definição pode ser observado por meio da citação da probabilidade, uma teoria matemática com regras próprias e comprovadas, e que de forma recorrente consta da literatura especializada do estudo do risco. Conforme apresenta Brasiliano (2005, p. 24), ela compreende "o número de vezes que um determinado evento pode ocorrer em certa atividade, dividido pela quantidade de eventos possíveis em uma mesma atividade". Dessa forma, o grau de cientificidade da definição é obtido ao se introduzir, entre outras questões, os conceitos de probabilidade dentro do domínio da estatística.

No relatório da *Royal Society*, segundo Adams (2009, p. 40) é possível observar ainda que para medição numérica real, ele utiliza os parâmetros já discutidos da multiplicação da probabilidade pelo impacto, recaindo na prática da análise de risco. Se combinar a cientificidade da primeira parte da citação com a praticidade da segunda verifica-se que ela está de acordo com as definições comumente encontradas na literatura e aqui apresentadas.

Na tentativa de contribuir para melhor compreensão do leitor sobre o impacto do risco na vida cotidiana, considera-se interessante comentar a respeito da distinção entre risco objetivo (domínio da ciência), e risco percebido (domínio leigo). Uma pessoa comum, quando identifica uma ameaça, define empiricamente qual o risco a que está exposta, em termos de chances e consequências. É um processo intuitivo, cognitivamente aprendido pelo homem, desde tempos imemoriais, e fruto de séculos de convivência com os mais variados riscos, em todos os tempos.

Ainda, quando se dirige no intenso trânsito do Rio de Janeiro, ou de outra grande capital do Brasil, ou do mundo, está-se potencial e igualmente exposto à ameaça de graves lesões em um acidente, e também a de simplesmente arranhar um retrovisor. Entretanto, o risco percebido como mais adverso, considerando a concretização da ameaça, provavelmente, será o primeiro, pois tem determinada probabilidade de ocorrer com um impacto bem mais intenso, e isso é percebido de forma empírica e a margem dos métodos científicos. Dessa forma, no que tange à medição numérica (segunda parte da definição da *Royal Society*), ainda nas palavras de Adams (2009, p. 40), "a definição de risco [...] também é a definição da linguagem comum: as pessoas realmente falam do risco de

algum evento ser alto ou baixo". De fato, ao fazerem isso, estão empiricamente adentrando no domínio das probabilidades.

Ao fim, Adams (2009) afirma que existe uma lacuna entre risco objetivo e risco percebido, e que ela se mantém até os dias atuais. Esta lacuna entre ciência e prática, no que tange ao estudo do risco, dificulta a análise real e pode ser vista pela sociedade como um mero exercício acadêmico. Para que isso não ocorra, a ciência deve se concentrar em produzir e fornecer informações quantitativas cada vez mais consistentes.

Ao mesmo tempo em essas discussões ocorriam na Europa, a comunidade científica norte-americana, por meio de instituições como a *National Research Council, a National Academy of Sciences e a National Academy of Engineering*, elaborou um relatório intitulado *Risk Assessement in the Federal Government: Managing the Process*. Nele, em convergência com o relatório britânico, mas sendo mais explícito, ressaltava-se a importância de se manter uma distinção entre a "base científica" e a "base política" nas decisões de como o governo deveria lidar com os riscos, e para isso seria necessário, também, "manter uma distinção conceitual clara entre a análise de risco e a consideração das alternativas de gerenciamento do risco" (ADAMS, 2009, p. 40-41). Dessa forma, observa-se uma preocupação em separar o estudo do risco, naquilo que é um exercício acadêmico, no sentido de pesquisar metodologias cada vez melhores para o seu gerenciamento, e a prática numérica da análise (probabilidade versus impacto), que poderá, entre outras questões, servir de guia para justificar investimento em políticas públicas, que tenham como propósito prevenir riscos percebidos pela sociedade.

As análises em relação aos riscos, aos quais as sociedades se sentem expostas, podem subsidiar políticas públicas de prevenção, desde que haja aderência com os reais temores desta, como o terrorismo, a falta de segurança pública, e a prevenção a acidentes de trânsito. A análise de risco busca, entre outras questões, quantificar esses temores, para mostrar à sociedade que se justifica investir em uma política pública, para lidar com uma ameaça potencialmente danosa, considerando a cientificidade para alicerçar os estudos e análises.

Outro viés dentro desta discussão que envolve risco e sociedade, e para o qual o relatório acima citado chama a atenção, é que, por vezes, independentemente das certezas científicas ou da busca delas, são tomadas decisões políticas, que podem ser embasadas em pura análise numérica de risco e que ocorrem em detrimento da espera por uma certeza científica de longo prazo para, em tese, preservar o bem comum dentro da sociedade. Tome-se como exemplo o caso de dirigir embriagado, que no mundo, segundo Adams (2009), tem levado à intervenção governamental no sentido de criar políticas públicas que reprimam tal conduta, normalmente baseada em número de mortes efetivadas por essa ação.

As medidas defensivas contra esta prática, no Brasil, foram internalizadas por meio da promulgação da Lei 11.705, de 19 de junho de 2008,

também chamada de Lei Seca[102]. Através deste dispositivo legal criou-se uma política pública de tolerância zero, ou seja, não seria tolerado ingerir bebida alcoólica, em qualquer quantidade, e depois dirigir. De fato, se as autoridades governamentais ficassem na discussão teórica, sobre a quantidade de álcool que o organismo humano seria capaz de absorver e ainda assim mantivesse um nível seguro de direção, não teria avançando na prevenção, pois é esperado que tais níveis variem muito individualmente e que dependam de outros padrões fisiológicos.

É um caso interessante no qual pode-se observar como o padrão científico não foi capaz de dar uma resposta clara a um risco percebido, sendo necessária uma decisão política para tratar o risco. Esta decisão pode ter provocado uma mudança de comportamento nos motoristas que, para não correrem o risco de serem cominados legalmente, deixaram de ingerir álcool antes de dirigir.

Nota-se, pois, que o ato de beber não foi proibido ou considerado criminoso, não sendo, *per si*, necessariamente perigoso. Só se torna quando associado ao ato de dirigir, em função do aumento da probabilidade de haver um acidente. A combinação dos fatores (álcool e direção) são percebidos, e estatisticamente comprovados, como passíveis de levar à concretização da ameaça de acidente no trânsito, independente dos estudos fisiológicos individuais ou coletivos.

Entretanto, é importante para o governo quantificar esta ameaça em termos de probabilidade e impacto, por meio da análise de risco, porque nesse sentido essa análise poderá servir como um subsídio aos decisores políticos para justificar os investimentos de recursos públicos, em uma política de prevenção, mesmo sem dados conclusivos da ciência acerca do tema, ao menos em toda sua amplitude. Esta decisão, no entanto, não impede que a ciência continue seu trabalho e forneça respostas acerca de qual seria o limite de álcool no sangue que permitiria uma direção segura, definindo parâmetros confiáveis sobre o tempo de metabolismo do álcool no organismo.

Dessa forma, resta claro que o objetivo político foi reduzir o número de mortes no trânsito, independentemente de outras considerações. Em resumo, mesmo considerando que dirigir ou ingerir álcool não constitui necessariamente uma ameaça, percebe-se, mesmo sem o aval objetivo da ciência em relação à fisiologia humana, que a combinação, estatisticamente colocada, pode criar uma condição que é favorável à concretização de um acidente. Logo, essa probabilidade e seu impacto devem ser quantificados e o risco tratado preventivamente.

[102] BRASIL. Ministério da Saúde. **Óbitos por acidentes de trânsito diminuem após 10 anos de Lei Seca**. <http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/43593-10-anos--de-lei-seca-obitos-por-acidentes-de-transito-diminuem-2>. Acesso em: 3 set. 2018.

## 4.5 EXPOSIÇÃO E VULNERABILIDADE. INFLUÊNCIAS NA DINÂMICA DO RISCO

A quantificação do risco e sua análise nos remete à questão da exposição, em que a Comissão de Prevenção e Controle de Riscos Ambientais da Universidade Federal de Alfenas em Minas Gerais apresenta como uma relação fatorial[103] que envolve a ameaça e a exposição a ela. Kolluru (1996, p. 110) vai mais além nessas relações ao apontar que o risco é "função da natureza do perigo, acessibilidade, acesso de contato (potencial de exposição), características da população exposta (receptores), da probabilidade de ocorrência, da magnitude da exposição e das consequências".

Pelo exposto, pode-se perceber primeiramente que a exposição é um dos elementos que diferencia o risco da ameaça, pois essa é só um potencial, cujo risco, em princípio, aumentará ou diminuirá de acordo com maior ou menor exposição a ela. Um segundo ponto diz respeito à questão de serem, essas relações, um processo dinâmico, pois sem exposição não há risco, estando todos os elementos envolvidos (ameaça e risco) apenas no campo das potencialidades, se nenhuma variação ocorrer nessas relações, nada acontecerá e nada, nem ninguém, correrá riscos. É, pois, uma situação estática, "congelada" no tempo.

Nesse sentido, é importante destacar que a exposição em certa medida aumenta ou diminui o risco, pela maior ou menor proximidade, de um lado do agente capaz de se configurar como uma ameaça, e do outro lado, de um conjunto de circunstâncias que pela sua natureza intrínseca, representam as precondições capazes de atrair a ameaça (CRENSHAW, 1981, p. 381).

O risco é a condição capaz de abranger esses dois elementos, e irá variar, para maior ou menor, à medida que esses se aproximem, ou se afastem, sendo, pois, um fenômeno de natureza dinâmica. Segundo Brasiliano (2005, p. 7), o risco é uma condição que aumenta ou diminui o potencial de perdas, ou seja, o risco é a condição a que se está exposto, e quanto maior a exposição maior o risco. Observando maior praticidade em obra mais recente, Brasiliano (2016, p. 188) aponta que "a exposição é a frequência com que o risco costuma se manifestar [...]".

Antes de prosseguir dissertando sobre a exposição, em função da sua relação de causa e efeito com a variação do grau de risco, considera-se relevante circunscrevê-la dentro de características que são relevantes para um estudo voltado à prevenção e, dessa forma, dentro do escopo da segurança.

---

[103] De forma resumida pode-se representar o risco como o produto entre o perigo e a exposição. Disponível em: <http://www.unifal-mg.edu.br/riscosambientais/perigoseriscos>. Acesso em: 10 ago. 2018.

Como visto, se o risco é "o resultado medido do efeito potencial do perigo" (SHIMAR; GURION; FLACHER, 1991, p. 1.095), e se essa medição é expressa, também, em termos de probabilidade. Obedecendo, portanto, as suas leis matemáticas, deve representar uma condição incerta, em consonância com as teorias probabilísticas. Não cabendo, então, no escopo do estudo do risco, à certeza de um evento se realizar. Acrescenta Brasiliano (2005) que ainda deve ser acidental, ou seja, deve ser um evento fortuito e, por fim, de consequências negativas. O risco, nesse sentido, deve ser visto como possível de realizar-se, e no seu escopo, embora possam ocorrer acidentes, a predisposição deve ser de evitá-lo.

Quanto a afirmação de o risco ter consequências negativas, vale uma ressalva. Parece-nos válida tal afirmação quando se tratar de um planejamento de segurança. Haja vista que, por suas características intrínsecas, busca evitar que um incidente de segurança venha a se realizar, raciocinando, nesse sentido, por exceção, onde seu foco estaria naquilo que pode dar errado.

Entretanto, existem outras situações referentes a outros domínios, onde o risco ao se realizar, pode representar uma oportunidade, como por vezes ocorre quando se está gerenciando um projeto, ou quando se elabora uma política pública onde está presente algum tipo de risco, e esse, ao ser identificado, pode representar uma oportunidade. Assim é na política pública sobre a atividade de Inteligência no Brasil, que de forma recorrente cita que as oportunidades devem ser identificadas e exploradas

Não raras vezes, a Inteligência identifica riscos que mais tarde se transformam em oportunidades. A Política Nacional de Inteligência de 2016 prevê tal abordagem, ao definir que "cumpre à Inteligência [...] identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado. O trabalho da Inteligência deve permitir que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental" (ABIN, 2016, n.p.).

Nota-se que a expressão "oportunidade" está presente na citação, o que, em estreita síntese, está coerente com o conceito de risco positivo, que se traduz em uma oportunidade visualizada pelo gestor em um evento futuro, possível, capaz de ser previsto e que, ao se concretizar, afete positivamente o sistema com o qual se esteja trabalhando.

O caso da gerência de um projeto, é um clássico para exemplificar esse conceito, e ele encontra-se registrado no *Guide to the Project Management Body of Knowledge* ou guia para o conjunto de conhecimentos de gerenciamento de projetos, conhecido pela sigla PMBOK de autoria do *Project Management Institute* (PMI). O *PMBOK Guide*, em sua quinta edição, estabelece que o "risco é um evento ou condição incerta que, se ocorrer, provocará um efeito positivo ou negativo em um ou mais aspectos do projeto, tais como escopo, cronograma, custo e qualidade [...]" (PMI, 2014, p. 11). Esta digressão sobre risco positivo, em que pese ele

não ter significado prático para os temas abordados neste trabalho, teve o intuito de ratificar e justificar sua existência para o leitor.

Voltando ao tema da exposição, outro aspecto importante, é que, além de potencializar, ou degradar o grau de risco, ela dificulta sua mensuração. Isto ocorre pelas mudanças comportamentais que ela induz e que interferem nas medições. No momento em que um indivíduo, uma organização, ou um Estado, percebe determinada ameaça, de forma intuitiva entra em estado de alerta, e se torna mais cuidadoso.

Essa mudança tem sido um dos fatores que impedem uma maior exatidão nas tentativas de medição do risco. Aponta Adams (2009, p. 47), "à medida que a ameaça percebida aumenta, as pessoas reagem tornando-se mais cuidadosas. A diversidade de maneiras pelas quais isso pode se dar, tem frustrado as tentativas de medição". Tais mudanças de comportamento frente ao risco são difíceis de quantificar, tornando-se um problema para aqueles responsáveis por construir modelos de medição objetivos.

A despeito da confiabilidade dos dados, a precisão da análise acaba por ficar degradada, pois esses dados, embora coletados e analisados de forma adequada, são um reflexo do que já passou. Dizem respeito ao comportamento de uma massa de pessoas, por vezes um público-alvo em estudo, que, embora evidenciem suas percepções no momento da análise, não se mostram fontes precisas de previsões futuras. Tal fato ocorre em função de como as pessoas, individual e coletivamente, alteram seu grau de vigilância frente ao risco. Lembrando que, como já mencionado, a ameaça é apenas um potencial. Sendo, o grau de exposição, um dos fatores que fazem aumentar ou diminuir o risco desta ameaça se concretizar, e provocar um dano.

Importante para o estudo é o caso do terrorismo, ele é uma ameaça potencial que precisa ser mensurada em termos e probabilidade e impacto, para expressar um risco para o Estado. Esse risco se verifica, por exemplo, nos grandes eventos onde existem precondições (CRENSHAW, 1981, p. 381), que são elementos, já citados, que chamam a indesejável atenção de organizações terroristas, e podem transformar o evento em palco de um atentado.

Dessa forma, o aumento ou diminuição do risco pode ser observado como um fenômeno dinâmico pendular, que estaria relacionado à exposição. À medida que as organizações terroristas fazem um movimento de aproximação aos grandes eventos, seja cinético (com movimentação de células ou ativação de "lobos solitários") ou cognitivo (apenas planejamento), o risco da ameaça se concretizar aumenta. Em sentido contrário, no momento em que eles se desinteressam pelo planejamento e ações subsequentes, e se afastam de um grande evento, o risco diminui.

Ou seja, em estreita síntese, o Estado precisa identificar e produzir conhecimento de Inteligência sobre a ameaça, que agregue análises de risco recorrentes, para eventos específicos. A atividade de Inteligência, entre

outras capacidades do Estado, precisa acompanhar permanentemente essa dinâmica, por meio de avaliações da conjuntura, e, ao perceber uma variação em sua cinemática. Deve realizar uma análise de risco estruturada em termos de probabilidade e impacto, com foco em um grande evento específico, e comparar com a anterior.

Isso possibilitará identificar se houve alteração na exposição, e em que direção ela ocorreu. Em percebendo que foi na direção de um aumento do risco, ou seja, maior exposição à ameaça, deve fortalecer sua estrutura de segurança e defesa. Evitando que esse incremento na probabilidade de uma ameaça terrorista, explorando uma vulnerabilidade estrutural na segurança, venha a se concretizar, e provoque um impacto contrário aos interesses nacionais.

Nesse sentido, a vulnerabilidade é outro conceito importante que se relaciona com o risco, pois, em tese, a ameaça, quando representada por um ator ativo, como o terrorista, buscará explorá-la para potencializar suas chances de sucesso. A vulnerabilidade, como vocábulo, é um substantivo feminino, cujo significado dicionarístico está relacionado a "qualidade ou estado do que é ou se encontra vulnerável". Podendo ser aplicado, a pessoas que socialmente podem se encontrar em estado de vulnerabilidade, a grupos sociais ou, no caso desse estudo, a uma degradação, intencional ou não, do conjunto de sistemas e processos de segurança, desenvolvidos para prevenir que uma ameaça realize seu potencial.

Como já argumentado, o risco sempre esteve presente na vida do homem, não existem relatos de uma sociedade que tenha vivido sem riscos. Logo, os riscos sempre estarão presentes em qualquer atividade humana, variando apenas a sua probabilidade e seu impacto. Entretanto, esta afirmação não nos parece válida para a vulnerabilidade, pois, uma vez que as ameaças e vulnerabilidades sejam identificadas, analisadas e mensuradas em relação ao sistema que se quer proteger, o intelecto humano pode elaborar ações e dispositivos, destinados a pôr fim ou mitigar as vulnerabilidades, pois diferentemente das ameaças, essas estão sob o controle do responsável por prover a segurança de um ativo.

Assim, mitigar as vulnerabilidades pode diminuir os riscos. Um exemplo interessante que ajuda a entender essa questão foi apontado por Silva (2013, p. 55). Ele cita o risco objetivo de um meteoro entrar em rota de colisão com a Terra, provocando um impacto catastrófico. Por outro lado, apresenta também já existirem estudos para desenvolver meios de desviar a rota do meteoro, evitando a colisão. Nesse caso, nós, terráqueos, estaríamos reduzindo nossa vulnerabilidade a um risco possível. Em apertada síntese, a vulnerabilidade nos ajuda a entender se estamos preparados para enfrentar a ameaça e se precisamos melhorar nossos procedimentos para mitigar os impactos.

O caso de um possível atentado terrorista internacional em um grande evento no Brasil também pode se encaixar na lógica exemplificada acima. Entretanto, nem sempre as medidas preventivas obtêm sucesso,

podem falhar no gerenciamento do risco terrorista, ou no gerenciamento das vulnerabilidades da estrutura de segurança, ou em ambos. A consequência quando isso ocorre, é a materialização do risco.

Nesse caso, deverão ser tomadas medidas reativas destinadas a mitigar os impactos negativos. Essas ações, entretanto, estarão à margem do escopo deste trabalho, e indicarão que as medidas preventivas falharam, no todo, ou em parte, que no nosso caso, de forma mais específica, envolve a produção de conhecimento sobre a ameaça pelo ramo Inteligência da atividade associada à sua mensuração pela análise de risco. Bem como, a mitigação das vulnerabilidades pelo ramo Contrainteligência.

## 4.6 RISCO E INTELIGÊNCIA. UMA RELAÇÃO SINÉRGICA EM UM AMBIENTE COMPLEXO

O atual contexto do sistema internacional está cada vez mais complexo e dinâmico, exigindo processos com flexibilidade, e demandando um nível elevado de gestão em todas as áreas de interesse do Estado. Dessa forma, no domínio do risco, é preciso que haja um olhar atento na direção do ambiente internacional. Esse deve ser escrutinado recorrentemente, por meio de avaliações contínuas da conjuntura, que permitam ações antecipatórias, e que previnam impactos danosos, fruto da concretização de potenciais cenários de riscos. Para lidar com esses fenômenos, como já comentado, há duas capacidades do Estado, os processos de produção e proteção do conhecimento, oriundos da atividade de Inteligência, e a ferramenta de análise de risco.

Brasiliano (2016, p. 9) apresenta uma abordagem que pode ajudar a compreender essa complexidade da sociedade contemporânea, que envolve interdependência e globalização. Antes de prosseguir é importante discutir, mesmo que de forma superficial, sobre esses dois entes, pela sua importância no contexto do ambiente moderno em que as ameaças terroristas atuam.

Interdependência e globalização são dois elementos considerados neoliberais, que ganharam força global a partir da década de 1960, e se tornaram expressões que definem, embora não inteiramente, uma importante linha de pensamento nas Relações Internacionais.

Suas fundamentações teóricas, de forma contemporânea, residem, em parte, no trabalho de dois teóricos, Joseph Nye e Robert Keohane. Esses teóricos apresentavam uma crítica ao modelo neorrealista que os antecedera, e argumentavam que em um sistema considerado anárquico como das Relações Internacionais, a visão neorrealista provocava mais insegurança no sistema internacional.

Os neorrealistas defendiam um Estado forte e centralizador, que investisse prioritariamente em segurança e defesa, o que, na ótica neoliberal, terminava por fomentar uma "corrida armamentista" e, esse paradoxo,

ficou conhecido como "dilema da segurança". Anterior a este contexto, o desejo de uma segurança coletiva ganhou força após a Primeira Grande Guerra (1914-1918), entretanto, verificou-se uma frustração a reboque do insucesso da Liga das Nações e na sequência, da Organização das Nações Unidas, ao menos no que diz respeito à segurança no sistema internacional (BUZAN et al., 1987, p. 265-267). Por sua vez Rudzit (2005, p. 300) elabora sobre esse dilema, ao apresentar que:

> O que pode ter sido um grande avanço foi à ideia de John Herz de "dilema da segurança" (*security dilemma*) no início dos anos cinquenta (Hertz, 1950, 1951, 1959). Ou seja, adotava uma concepção estrutural na qual os Estados têm que obter por sua própria conta os meios necessários para a sua segurança, sem depender de ninguém (o que o autor chama de autoajuda). Entretanto, esta busca tende, não obstante, a seguir a intenção de somente se defender e, assim, a aumentar a insegurança dos outros, pois cada governo pode interpretar essas medidas tomadas pelos demais como potenciais ameaças, e procurará aumentar os seus próprios meios de defesa, daí o dilema da segurança.

Os neoliberais, que por sua vez, acreditavam na cooperação e globalização, como um meio para um mundo mais seguro, tiveram seus resultados questionados. Para Hobsbawm (2000, p. 75), as ações neoliberais implicaram "em um acesso mais amplo, mas não equivalente para todos, mesmo na sua etapa, teoricamente mais avançada", fracassando, segundo o autor, em sua tentativa de estabelecer relações mais justas entre centro e periferia e na tentativa de promover prosperidade mútua. Em seu segmento econômico, essa linha de pensamento defendia as teorias do filósofo britânico de origem escocesa Adam Smith, que advogava uma influência mínima do Estado na economia. Concebia ele, filosoficamente, a existência de uma "mão invisível" que dispensaria a necessidade de uma autoridade disciplinadora, pois a própria interação natural que ocorre em uma economia de mercado, faria essa regulação. Como nos aponta Ganem (2000, p. 11),

> Adam Smith pensa a ordem social como uma emergência que harmoniza o caos potencial dos interesses individuais e o traduz em bem-estar para a sociedade. Em vez de se chocarem induzindo à guerra hobbesiana ou à paz instável lockiana, os interesses privados são agraciados por uma mão invisível que os orienta para o bem-estar coletivo.

Essas duas correntes teóricas estabeleceram debates acadêmicos e práticos de grande envergadura durante o período da Guerra Fria (1947 a 1991), entretanto, ambas, apesar dos distintos enquadramentos teóricos, não foram capazes de equilibrar as relações entre centro e periferia, permanecendo, em maior ou menor grau e dependendo de cada local geográfico, as desigualdades e a insegurança no sistema internacional.

Em que pese, de forma contemporânea, o mundo ocidental caminhar em direção à globalização, essas inseguranças remanescentes dão um tom de complexidade ao sistema.

Na tentativa de entender melhor essa complexidade e lidar com os desafios subsequentes, o Exército dos Estados Unidos da América, por meio de sua escola de Estado-Maior, a U.S. *Army War College*, ainda na década de 1990 desenvolveu um estudo que pudesse ajudar a explicar essa complexidade e facilitar o entendimento de um mundo, no contexto pós-Guerra Fria. Como resultado, apresentou quatro características do ambiente contemporâneo, são elas: a volatilidade, a incerteza, a complexidade e a ambiguidade, que juntas representam o conceito VUCA[104] (sigla em inglês).

Apesar de ter sua origem no meio militar, ele foi incorporado no estudo do ambiente como suporte aos processos de gerenciamento do risco, pois auxilia no entendimento da melhor forma de gerenciá-lo. O que tem gerado novos desafios tanto para os profissionais quanto para as organizações que precisam lidar com esse complexo ambiente.

Os impactos oriundos da materialização dos riscos, nesse tipo de ambiente, tendem a ter reflexos em toda sociedade, ou para além dela. Para Brasiliano (2016, p. 9), "situações que antes tinham pouco impacto, agora refletem em toda sociedade. Por exemplo, a catástrofe de Fukushima, em 2011, fez as montadoras japonesas no Brasil pararem suas linhas produtivas devido à falta de peças".

A lógica desse exemplo coorporativo, pode ser replicada para questões de Estado, como o reflexo negativo que um atentado terrorista teria nas atividades turísticas no Brasil, ou seu impacto no mercado financeiro. Em resumo, em um mundo globalizado e interdependente, um evento catastrófico, provocado pelo homem ou não, produz uma onda de choque de comprimento e amplitude difíceis de prever.

Para lidar com tamanha incerteza, o Estado deve lançar mão de sua panóplia de ferramentas e processos, e entre esses destacamos a análise de risco e a atividade de Inteligência, cujos métodos e processos estruturados contribuem com o enfrentamento a um ambiente VUCA, que pode ser agressivo e antagônico.

No intuito de melhor entender esse ambiente, Serafim (2014), nos apresenta separadamente seus componentes, que envolvem: a volatilidade (*volatility*), que é um termo que significa a natureza, a velocidade, o volume e a magnitude da mudança que não se encontra num padrão

[104] O termo V.U.C.A. surgiu nos anos 1990 dentro de um contexto militar e é uma sigla para descrever um ambiente em condições de volatilidade (*volatility*), incerteza (*uncertainty*), complexidade (*complexity*) e ambiguidade (*ambiguity*). Disponível em: <http://www.fnq.org.br/informe-se/noticias/o-que-e-um-ambiente- v-u-c-a-e-o-que-isso-tem-a--ver-com-gestao>. Acesso em: 13 nov. 2018.

previsível. Volatilidade é turbulência, um fenômeno que está ocorrendo com mais frequência do que ocorreu no passado.

Um dos fatores que impulsiona essa forma diferenciada de mudança, que ocorre com muito mais velocidade de tramitação e volume de informações, pode ser de forma contemporânea explicada, mesmo que em parte, pelo que Castells (1999, p. 67) definiu como "a revolução da tecnologia da informação", na qual argumenta que:

> [...] no final do século XX vivemos uma desses raros intervalos na história. Um intervalo cuja característica é a transformação de nossa cultura material pelos mecanismos de um novo paradigma tecnológico que se organiza em torno da tecnologia da informação. [...] Além disso, o processo atual de transformação tecnológica expande-se em razão de sua capacidade de criar interface entre campos tecnológicos mediante uma linguagem digital comum na qual a informação é gerada, armazenada, recuperada, processada e transmitida. Vivemos em um mundo que segundo Nicolas Negroponte, se tornou digital.

Esse novo modelo digital, produz um fluxo de dados (matéria-prima da Inteligência) de grande intensidade, que se materializa em rápidas mudanças, por conseguinte, os processos e ferramentas que lidam com esse fluxo precisam de maior efetividade. Nesse contexto, a evolução rápida de uma situação de estabilidade para crise, onde um risco pode se concretizar de forma mais expedita, é uma dificuldade que o analista enfrenta cotidianamente.

Dessa forma, para que seu trabalho tenha relevância, ele também tem se valer da tecnologia e realizar uma atividade típica da Inteligência, que é fazer o acompanhamento constante de todas as ameaças ao Estado, principalmente aquelas com maior potencial de provocar danos e, em associação, providenciar para que sejam realizadas análises de risco recorrentes, a fim de, quantificar e priorizar o tratamento que deverá ser dispensado a elas. Dessa forma, se buscará rastrear uma determinada ameaça, já identificada e analisada pela Inteligência e mensurada, pelas metodologias de risco.

O componente VUCA que se segue para nossa análise, é a incerteza (*uncertainty*). Esse termo significa falta de previsibilidade em assuntos e acontecimentos. A incerteza surge de forma mais latente, quando o demandante político necessita de conhecimentos relacionados a cenários prospectivos para subsidiar sua decisão. Por sua vez, um analista experiente, pressupõe que, em face da complexidade do mundo VUCA, existe uma chance de os conhecimentos serem incompletos, principalmente, quando se está trabalhando com fato ou situação futura. "O conhecimento completo do futuro é uma impossibilidade" já alertava Bernstein (1997, p. 73), de fato, o futuro, mesmo cientificamente tratado pelo viés do risco, continuará incerto, embora menos do que no passado.

Nesse caso, o conhecimento mais adequado que um analista de Inteligência pode produzir é uma "estimativa", pois é a metodologia multidisciplinar que inclui, entre outros domínios, as cenarizações. A incerteza faz parte do trabalho profissional, seja da Inteligência ou do risco, e esses, bem como os decisores, precisam aceitar que as análises são previsões e não certezas.

De toda forma, os analistas ou gestores, sempre buscarão trabalhar dentro de uma metodologia pragmática e cartesiana, já explorada anteriormente, e por isso suas previsões devem carregar um viés científico, que as afasta das meras suposições ou adivinhações, o que, mesmo assim, ainda é diferente de produzir certezas.

Quanto ao passado, ele é útil como uma amostragem, para se entender como o futuro irá se delinear, e quais são os riscos que estarão contidos nele. Bernstein (1997, p. 73) aponta que: "uma amostragem é essencial para entender os riscos. Constantemente usamos amostras do presente e do passado para adivinhar o futuro". O problema reside no fato, de que essas amostras podem não ser necessariamente representativas para o futuro, podendo conter um vício redibitório ou oculto. Um conceito filosófico hegeliano[105] que pode nos ajudar a compreender, em parte, a gênese desta incerteza, é o *Zeitgeist*.

Citado por muitos autores, entre eles Penteado (2017, p. 93), sugere ser o *Zeitgeist*, o clima intelectual de uma época que surge para explicar que um fato ou situação acontece de determinada maneira porque se fizeram presentes fatores culturais e intelectuais inerentes àquele momento histórico. Ainda, ele representa o "espírito do tempo" do filósofo alemão Hegel (1770-1831), e nos remete à questão do equívoco de uma análise fora do seu tempo. Para Schonfelder (2015, p. 17), esse equívoco ocorre ao tentarmos "analisar um fato ou uma ocorrência sem considerarmos a mentalidade da época em que ocorreram, não devemos assumir [...] que o futuro será moldado pelas certezas do agora".

De sorte, que apesar da importância do contexto histórico nas análises, é também perigoso tentar utilizar o passado para explicar o futuro. Tal ação, pode induzir ao anacronismo, e a erros de percepção que enfraquecerão a análise. Ainda, a incerteza tende a aumentar em intensidade quando tratamos de um evento "Cisne Negro". Esse evento é basicamente uma surpresa, que estaria fora do espectro das análises normalmente realizadas, o que pode ocorrer, em face de suas características intrínsecas de raridade, impacto extremo e principalmente previsibilidade apenas retroativa, e não prospectiva (TALEB, 2018).

Em relação à complexidade (*complexity*), esse termo remete a inúmeras causas difíceis de compreender que estão envolvidas em um proble-

[105] Adjetivo relativo ao pensamento de Georg Wilhelm Friedrich Hegel um filósofo alemão considerado dos mais importantes e influentes da história. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=hegeliano&ie=utf-8 &oe=utf-8>. Acesso em: 15 ago. 2018.

ma. Alerta Morin (2000, p. 200) "que a desordem, para o espírito, traduz-se pela incerteza". A incerteza por sua vez contribui para que fatos ou situações em análise, sejam em algum grau, incompreensíveis em face de sua complexidade.

Emerge desse estado de coisas um aparente caos, que surge fruto do acaso. Estrada (2009) aponta que a incerteza é o ingrediente inevitável de tudo que nos surge como desordem. Para minimizar esse estado de desordem, e tentar trazer uma ordem lógica ao caos, os planejadores estratégicos laçam mão das análises da conjuntura, como uma forma de tentar entender o contexto em que determinada situação em estudo está imersa, permitindo a contextualização do evento ou situação, sob diversos aspectos: político, militar, econômico, psicossocial e científico-tecnológico, basicamente, os aspectos afetos as expressões do poder nacional.

O analista busca então montar um "quebra-cabeça", cujo resultado final deveria, em um mundo ideal, ser um quadro nítido, que permitisse a decisão indubitável da autoridade demandante, fato que dificilmente ocorre. O mais comum é a premência de decidir com um panorama onde algumas peças sempre estarão faltando, pois o futuro, a despeito dos esforços, teima em permanecer um mistério, ao menos em parte.

Entretanto, quando se consegue somar sinergicamente conhecimentos, no contexto e conceituação atinente a atividade de Inteligência, esse "quadro", de forma holística, começa a ter um significado que tende a se aproximar da realidade, melhorando o conhecimento prospectivo final. Para Morin (2000, p. 180-181), a necessidade de compreender a complexidade, contribui para alavancar o conhecimento:

> Pensar não é servir às ideias de ordem ou de desordem, é servir-se delas de forma organizadora, e por vezes desorganizadora, para conceber nossa realidade [...] A palavra complexidade é palavra que nos empurra para que exploremos tudo [...]."

Corrobora com esse pensamento, por um viés mais prático, Brasiliano (2016, p. 10), ao argumentar que "a complexidade está associada à dificuldade de compreender o resultado das interações das várias componentes de um sistema, uma vez que essas raramente são de natureza mecanicista e linear. A Teoria da Complexidade vem desse modo, mostrar a interdependência essencial de todos os fenômenos".

Finalmente, completa o ambiente VUCA a ambiguidade (*ambiguity*), que seria a falta de clareza sobre o significado de um acontecimento, podendo ainda significar as causas por trás das coisas que estão por acontecer. Explica, em parte, essa ambiguidade no ambiente, o excesso de dados disponíveis que surgiram a reboque do advento da revolução da tecnologia da informação, conforme definida por Castells (1999). Também contribui para esta falta de clareza a desinformação, uma ação adversa que é alvo da Contrainteligência e constitui uma forma de manipulação plane-

jada, cujo objetivo é interferir no processo decisório, buscando induzir o decisor a tomar uma decisão equivocada que favoreça quem implementou a desinformação.

Nesse sentido, a atividade de Inteligência pode ajudar a clarificar o ambiente em estudo, pois possui a capacidade, por meio de operações que lhe são peculiares, de buscar o dado negado, podendo "ver" além dos objetivos declarados, e dos discursos ostensivos dos adversários. Em acréscimo, ao identificar que os objetivos não declarados podem se constituir em uma ameaça ao Estado, existe a necessidade de mensurar e priorizar o tratamento dela, por meio da análise de risco.

Em estreita síntese, esta mudança no ambiente global, para Hutchins (2011, n.p.), demonstra que: "estamos saindo de um mundo linear de saber a solução dos problemas e tomar uma decisão clara para um mundo dinâmico de entender o sentido de tomada de decisão baseada no risco, em condições VUCA" (INFORMATIVO BIMESTRAL S.C. ASSOCIADOS, 2018). Em adição às palavras do autor, acrescentamos que para gerenciar o mundo VUCA, que pela sua própria natureza é formado por cenários complexos, dinâmicos e por vezes antagônicos, deve existir uma sinergia entre os processos do Estado, em que destacamos a atividade de Inteligência e a análise de risco, de modo que uma possa complementar e fortalecer a outra, de um lado identificando e analisando a ameaça e, do outro, mensurando e priorizando seu tratamento.

## 4.7 ANÁLISE DE RISCO. UMA FERRAMENTA EM PROL DA INTELIGÊNCIA

A ferramenta análise de risco está inserida em um processo mais abrangente, que se propõe a gerenciar o risco. Esse gerenciamento compreende um domínio da administração que se presta, em especial no nível estratégico, e particularmente em um planejamento de segurança, a subsidiar autoridades no processo de tomada de decisão. É uma construção metodológica estruturada, que ao fim pretende avaliar ameaças e vulnerabilidades, e sugerir formas mais adequadas de prevenção.

Para Brasiliano (2006, p. 17), a mensuração das ameaças é o cerne de um planejamento de segurança, que se bem executado irá gerenciar os riscos, inclusive sugerindo a implementação de medidas preventivas, para evitar os efeitos dos impactos negativos, advindos da sua concretização.

Para o autor, esse planejamento se divide em cinco fases, sendo a análise de risco uma dessas fases. Nesse contexto, a primeira fase compreende o levantamento das ameaças e suas origens. Esta fase nos parece, não deve prescindir das capacidades da atividade de Inteligência, que com sua metodologia própria produzirá os conhecimentos, tanto sobre a ameaça e suas origens, quanto sobre as vulnerabilidades as quais a estrutura de segurança, seja qual for, institucional ou corporativa, esteja exposta. Ain-

da, contribui com dados e conhecimentos relevantes, que podem subsidiar o cálculo da probabilidade de uma ameaça se concretizar.

A próxima fase, é chamada pelo autor de "diagnóstico", ela compara a situação existente em relação à prevenção com as ameaças identificadas e analisadas pela Inteligência. É uma forma de se ter uma visão holística sobre a estrutura a ser defendida, uma ferramenta de apoio comumente usada nessa fase é a matriz SWOT, sigla para Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weakness*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*).

Araújo et al. (2015) apontam que é uma das ferramentas estratégicas mais utilizadas e consistentes para se analisar fatores internos e externos, dando uma visão ampla dos seus pontos fortes e fracos, além de proporcionar o estudo do ambiente externo, que influencia diretamente o desempenho do interno. A análise SWOT é uma ferramenta estratégica desenvolvida para análise do ambiente, útil também para o complexo mundo VUCA. A análise do ambiente é dividida em duas partes: ambiente interno (forças e fraquezas) e ambiente externo (oportunidades e ameaças).

Ferreira (2009) apresenta uma visão coorporativa que, acreditamos, pode ser aplicada a qualquer instituição em face da abrangência dos conceitos e da organização lógica. A análise SWOT é um sistema simples para posicionar ou verificar a posição estratégica da empresa no ambiente. A técnica é creditada a Albert Humphrey, que liderou um projeto de pesquisa na Universidade de Stanford nas décadas de 1960 e 1970, usando dados da revista "Fortune"[106] das 500 maiores corporações mundiais. Nessa matriz, as forças e fraquezas são determinadas pela posição atual e se relacionam, quase sempre, a fatores internos, enquanto as oportunidades e ameaças são antecipações do futuro, e estão relacionadas a fatores externos.

Segue-se a fase mais importante para o nosso estudo, que é a "análise de risco" propriamente dita. Segundo Brasiliano (2006, p. 18), ela deve ser dividida em duas subfases, a primeira seria o levantamento da probabilidade de uma ameaça se realizar, que pode ser suportada pelos conhecimentos da Inteligência. E a segunda, o impacto sobre a organização, cujo cálculo, independe da probabilidade de ocorrência.

Destaca-se que ambos os levantamentos utilizam metodologia própria, que não será aprofundada nesse estudo, mas que, em estreita síntese, envolve a produção de relatórios detalhados sobre a situação atual do sistema, que inclua as ameaças às quais ele está exposto, bem como suas vulnerabilidades.

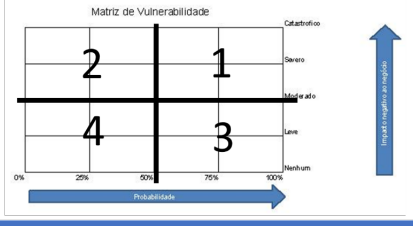
[106] A *Fortune* é uma revista sobre negócios americana, fundada por Henry Luce, em 1930. Suas publicações, que incluíam *Time*, *Life*, *Fortune* e *Sports Illustrated*, tornaram-se a Time Warner, o maior conglomerado de mídia do mundo, antes de sua aquisição pela AOL em 2000. Disponível em: <http://fortune.com/>. Acesso em: 14 nov. 2018.

Na sequência, são confeccionadas tabelas de cálculos de probabilidade, que contemplam, principalmente, graus de frequência e descrição da dinâmica da ameaça dentro de faixas probabilísticas. Uma lógica semelhante é empregada para o levantamento dos impactos, que conterá para cada ameaça uma gravidade, e o grau de comprometimento do sistema a ser defendido. A definição de ambos os parâmetros será lançada em uma matriz.

A fase seguinte tem relação estreita com a anterior, e comporta o matriciamento, onde o resultado do cruzamento entre probabilidade e impacto resultará no risco mensurado. Entre as diversas matrizes que a literatura especializada apresenta, destacamos a de "vulnerabilidade", por ser de simples interpretação para o gestor, na sua tarefa de mensurar cada risco (probabilidade x impacto) para, ao fim, sugerir qual a prioridade, e a ação que deve tomar em relação a ele.

Brasiliano (2006, p.90-91), argumenta que, graficamente, a matriz de vulnerabilidade apresenta ao gestor quatro quadrantes, considerados por ele estratégicos, e que apontam para ações pré-definidas, que estão apresentadas na figura 1 abaixo. Para melhor entendimento do leitor, apresenta-se também na sequência um exemplo ressaltando os dois extremos da matriz, quais sejam: investimento e conforto.

Figura 1 – Matriz de vulnerabilidade e seus quadrantes estratégicos




| QUADRANTES | | |
|---|---|---|
| 1 | INVESTIMENTO | TRATAMENTO IMEDIATO |
| 2 | MONITORAMENTO | AÇÃO DEPENDE DA EVOLUÇÃO |
| 3 | CONTINGÊNCIA | TRATAR COM AÇÃO DE EMERGÊNCIA |
| 4 | CONFORTO | IMPACTO ASSIMILÁVEL |

Fonte: Adaptado de Brasiliano (2006, p. 90-91).

O risco global associado a "ataques terroristas" foi matriciado pelo *Global Risk Report* (GRR) de 2017 e está apresentado no Anexo E. Observa-se, no quadrante 1 da referida matriz, um risco com alta probabilidade e impacto. A ameaça estar posicionada nesse quadrante, pela tabela de tratamento da Figura 1, apontaria para um "tratamento imediato", que demandaria, possivelmente, ações de pronto emprego. Diferente ação deveria ser tomada se, supostamente, estivesse posicionada no quadran-

te 4, que por representar uma zona de conforto, com impacto assimilável, indicaria que se deve apenas administrar o risco.

Uma vez quantificadas todas as ameaças por meio do matriciamento de cada risco, elabora-se o plano de ação, sendo esta a quinta fase, que compreenderá o conjunto de medidas preventivas para evitar que o risco se concretize. Brasiliano (2006, p. 19) aponta que ao fim do plano, perguntas importantes devem ter sido respondidas, são elas: O quê? Quem? Quando? Onde? Por quê? Como? Quanto custa? Esta técnica é conhecida como 5w e 2h, em convergência com as respectivas iniciais na língua inglesa. Por fim, a última fase compreende a "priorização e critérios de controle e avaliação", nela será estabelecida, em face do matriciamento, qual a priorização que será dada ao tratamento dos riscos.

Para demonstrar a relevância de rastrear os riscos globais, e analisar o que sua evolução ou estagnação representam, voltaremos ao exemplo do risco terrorista apresentado acima. Ele é acompanhado anualmente, conforme mencionado, pelo Foro Econômico Mundial (ONU), e por meio desse acompanhamento foi possível observar que o risco de ataques terroristas, registrado no GRR de 2018, apresentado no Anexo F, quando comparado ao relatório do ano anterior, 2017, indicou uma evolução do quadrante 1, para o quadrante 3, saindo de um quadrante de "tratamento imediato" para um de "contingência". Onde o impacto seria menor, e as ações, embora emergenciais, não estariam no mesmo patamar de urgência.

É relevante mencionar, a título de análise, que esses deslocamentos, embora reflitam situações reais, podem ser influenciados ou potencializados por questões políticas. Nesse caso, a mudança de quadrante detectada pelo GRR, pode estar associada a uma mudança na agenda política norte-americana adotada no atual governo Donald Trump, que parece ir, neste tema, em direção contrária à agenda do governo anterior.

Dessa forma, demonstra um possível afastamento de Washington em relação à prioridade no combate ao terrorismo e corroborando com esse pensamento, a imprensa mundial[107] anunciou que os EUA confirmaram em 2 de setembro de 2018, três dias antes da visita do secretário de Estado americano Mike Pompeo, a Islamabad, o cancelamento da ajuda de US$ 300 milhões[108] ao Paquistão, seu aliado no combate ao terrorismo na região.

A justificativa oficial foi a inação daquele país em confrontar grupos radicais na região, como a rede *Haqqani*, uma facção dos talibãs afe-

[107] Correio Braziliense. Mundo. EUA cancelam ajuda de US$ 300 milhões ao Paquistão: A decisão foi confirmada hoje (2) devido ao fracasso do país asiático nas tentativas de enfrentar grupos radicais na região. <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2018/09/02/interna_mundo,703428/eua-cancelam-ajuda-de-us-300-milhoes-ao-paquistao.shtml>. Acesso em: 3 set. 2018.

[108] G1 por France Presse (AFP). Mundo. EUA cortam contribuição [...]. <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/09/02/eua-cortam-contribuicao-a-agencia-da-onu-para-refugiados-palestinos-israel-apoia.ghtml>. Acesso em: 3 set. 2018.

gãos. Tal justificativa, sem questionar sua veracidade, pode representar também um possível estrangulamento financeiro, nos investimentos em ações de combate ao terrorismo.

A despeito de outras considerações, esta mudança de agenda ainda poderia estar indicando um deslocamento estratégico dos EUA em direção a "guerra comercial", principalmente com a China. Essa é uma análise conjuntural interessante de ser observada, por estar associada a uma das capacidades da ferramenta de "análise de risco", em associação sinérgica com os processos da atividade de Inteligência. Que permitem rastrear a cinemática das ameaças internas e externas, e revelar os interesses não declarados dos atores, estatais ou não, no sistema internacional.

## 4.8 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA E O RISCO

Quase ao fim deste capítulo, pretende-se demonstrar que existe institucionalmente no Estado brasileiro uma interconectividade entre os processos executados pela atividade de Inteligência, e a ferramenta análise de risco, onde a primeira utiliza a segunda, para valorar suas previsões, quantificando-as em termos de probabilidade de ocorrência e impacto no sistema a ser protegido.

Dessa forma, como já mencionado, a análise de risco é uma ferramenta útil para Inteligência, principalmente quando da produção do conhecimento "estimativa", por esse tratar da "evolução futura de coisa ou evento, resultante de raciocínio, que expressa o estado de opinião do profissional de Inteligência em relação à verdade" (ABIN, 2016). Assim, a "estimativa" trata, em síntese, do futuro, e se refere a um conhecimento interpretativo-prospectivo (CADERNO DE LEGISLAÇÃO DA ABIN, 2018, p. 230).

Com esse conceito em mente, busca-se estabelecer uma ligação com o pensamento de Adams (2009, p. 21-26), quando nos apresenta que a teoria do risco oferece estrutura e vocabulário útil para descrever a "melhor maneira de abordar um futuro incerto". Acrescentando que a palavra risco se refere "ao futuro, ou seja, não há existência objetiva para ele. O futuro existe apenas na imaginação."

Ao analisar esses pensamentos, verifica-se a existência ao menos de um ponto de contato, que pode ser percebido pelo fato de ambos, processo e ferramenta, lidarem com ameaças futuras, seja por meio do ciclo de produção de conhecimento da Inteligência, seja, por meio de uma análise de risco, e sua capacidade de mensuração. Esta convergência de pensamentos sobre a ameaça que está por vir, recomenda um trabalho conjunto sinérgico no contexto da prevenção a um dano futuro.

Dessa forma, pode-se inferir, que ao menos em parte, Inteligência e risco trabalham dentro de um mesmo contexto, e tratam de uma ameaça futura, ou seja, estão em um mesmo "framework". Termo na língua ingle-

sa que deve ser entendido aqui, como uma tecnologia em que uma única estrutura, captura os conceitos mais gerais de uma família de aplicações (PINTO, 2000). Ou, ainda, como um conjunto de conceitos, dentro de uma mesma estrutura, usados para resolver um problema. Qual seja, no caso específico, aumentar o grau de segurança preventiva, em contraposição ao terrorismo, no Estado brasileiro, quando esse estiver promovendo um grande evento.

Após esta breve digressão sobre a interação entre essas duas capacidades da segurança preventiva estatal. Vamos tentar dar um passo adiante, na demonstração de que tal interação está presente nas normas e regimentos, das principais instituições que compõem a "política pública de segredo" do Estado brasileiro (ABIN, 2016, p. 98).

Ademais, por todo exposto até o momento, acredita-se restar comprovado que os profissionais de Inteligência entendem o risco além do senso comum do risco percebido, o qual é definido por Adams (2009, p. 40) como aquele que antecipa acontecimentos futuros, e é feito por pessoas leigas, ou seja, com base na intuição, sentimento e percepção, e que apresenta legitimidade, por ser fruto de séculos de convívio do homem com os riscos. No entanto se difere do risco objetivo, no sentido de que esse está dentro da esfera de domínio dos especialistas, que utilizam metodologias científicas e próprias para fazer sua avaliação.

Os profissionais de Inteligência, e principalmente os gestores de risco, estudam e entendem o risco objetivo, pois se preocupam, como especialistas, em conhecer as metodologias e ferramentas da análise de risco, sendo esse conhecimento parte do rigor intelectual que os capacita para exercer a profissão.

De fato, a importância do domínio dessa área de conhecimento para a atividade de Inteligência, está prevista na legislação interna do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), que por meio da portaria 57-GSI/PR/CH, de 12 de dezembro de 2012, aprovou a Diretriz para o Planejamento e a Execução das Atividades de Inteligência, no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência, em Grandes Eventos, e em seu artigo 3, registra que:

> Para a consecução desses objetivos, a ABIN/GSI implementará as seguintes ações: [...] realização de avaliações de risco periódicas, destinadas a apoiar o Planejamento e a Execução das operações a serem desenvolvidas pelos órgãos encarregados da defesa e da segurança pública nos Grandes Eventos. (ABIN, 2017, p. 52).

Ao determinar que a análise de risco apoie um planejamento de segurança, o nível político-estratégico demonstra preocupação em incrementar o planejamento de Inteligência, tanto na produção de conhecimentos, quanto na proteção de infraestruturas. Importante destacar, nesse contexto, que o órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) é a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), a quem cabe realizar as aná-

lises de risco necessárias ao aprimoramento dos planejamentos e a proteção dos sistemas. A ABIN ainda é um órgão da Administração Pública federal, e está subordinado ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Situado no nível político-estratégico, o GSI/PR possui status de ministério, estando, pois, na esfera das decisões políticas, ou ao menos na interface dessas, principalmente, no que tange as questões de prevenção a grandes ameaças aos interesses nacionais. Entre elas, destacamos, a prevenção ao terrorismo, cuja preocupação e risco aumentam quando o Brasil se torna palco potencial desse tipo de organização, ao realizar em seu território um grande evento.

Nesse contexto, a Estrutura Regimental da ABIN, em seu artigo 17, prevê no inciso IV, que compete ao Departamento de Contrainteligência (um ramo da atividade de Inteligência): "elaborar, em articulação com as demais unidades, avaliações de risco em áreas e instalações críticas e estratégicas". Em aderência a seu regimento, e a determinação do GSI/PR acima mencionada, esse órgão central publicou em seu sítio[109] na internet, que foi o órgão responsável pela coordenação da área de Inteligência dos grandes eventos, desde os Jogos Pan-Americanos 2007, até os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016, no Rio de Janeiro.

Dessa forma, além de continuar a produzir seus próprios conhecimentos, centralizou os conhecimentos produzidos por todos os órgãos do SISBIN, com o intuito de assessorar os decisores do Poder Executivo e do Comitê Olímpico no que se refere à segurança dos eventos. Ainda, comenta o sítio, em relação aos jogos Olímpicos, que "adicionalmente, a ABIN teve como atribuições realizar avaliações de riscos das instalações que receberam as modalidades esportivas [...]".

Verifica-se, portanto, que as áreas e instalações dos grandes eventos se enquadraram no regimento interno da ABIN, e que existiu uma preocupação com as análises de risco, e que essas áreas são consideradas áreas estratégicas, logo, sob o escopo de proteção do Estado e convergente com a prevenção a probabilidade, de tais instalações, serem utilizadas como palco pelo terrorismo internacional.

O caso dos grandes eventos é interessante de ser analisado por demandar do Estado a responsabilidade pela segurança de suas áreas e instalações. Tanto por ser estratégico para o país como pela possibilidade de vir a ser palco para o terrorismo. Exige, pois, um planejamento de segurança que inclua um tipo específico de proteção, que é realizado no âmbito da Inteligência nacional pela Contrainteligência.

A ABIN (2016, p. 41) define a Contrainteligência, como: "o ramo da atividade de Inteligência que desenvolve ações especializadas destinadas a prevenção e contraposição [...] a ações que constituam ameaças [...] as

[109] ABIN. GSI. **Grandes eventos**. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/grandes-eventos/>. Acesso em: 20 ago. 2018.

áreas e instalações de interesse da sociedade e do Estado". Nesse contexto, esse ramo da atividade, que se preocupa com a proteção, ainda se divide em dois segmentos que possuem lógicas distintas, onde o primeiro, é denominado "segurança orgânica" (SEGORG) e se preocupa com a prevenção, adotando "medidas e procedimentos preventivos destinados a salvaguarda [...] de instalações" (ABIN, 2016, p. 41).

Dessa forma, a Segurança Orgânica representa o planejamento de segurança defensivo clássico, que pode ser ilustrado como um "muro" que é, de forma alegórica, erguido para separar a ameaça do seu objetivo (vulnerabilidade do sistema que está sob proteção). Entretanto, ela só atua quando a ameaça tenta vencer o "muro".

O segundo segmento é a "segurança ativa", que "preconiza a adoção de medidas e procedimentos ofensivos e reativos destinados a detectar, obstruir e neutralizar a ação da Inteligência adversa e outras ações que ameacem os interesses nacionais e a segurança da sociedade e do Estado" (ABIN, 2016). Entre essas ações, destaca-se, em face do interesse para esse estudo, as de contraterrorismo.

Pode-se verificar que, diferentemente da segurança orgânica, a segurança ativa tem um caráter proativo, ela busca evitar que a ameaça se aproxime do "muro", indo em direção a ela, antes que seu risco, ou sua probabilidade de ocorrência aumente. É importante perceber, que em ambos os casos, não se saiu do escopo da proteção, que é da competência do ramo Contrainteligência.

O senso comum, por vezes infere que "proteger" só envolve ações defensivas, entretanto, fica claro ao analisarmos as definições contidas na DNI de 2016, anteriormente apresentadas, que a proteção pode envolver também ações ofensivas se o risco justificar, o que é feito por meio da "segurança ativa", com a utilização do setor operacional da atividade. Dessa forma, a análise de risco pode indicar sua utilização, quando a mensuração da ameaça apresentar probabilidade e impacto diferenciados, sobre o sistema a ser defendido.

Por todo o exposto até o momento, fica demonstrada, a despeito da independência metodológica, que existe uma inter-relação sinérgica entre essas duas capacidades do Estado, em prol da produção de conhecimentos mais consistentes. Percebendo essa utilidade, e atenta a necessidade de avaliar os riscos em seus planejamentos e operações, a ABIN desenvolveu uma metodologia própria para realizar essas análises.

Tal ação, remete a um reconhecimento pela Inteligência de Estado brasileira, de que a análise de risco constitui um parâmetro importante da atividade, em especial, para um planejamento de segurança de áreas e instalações estratégicas. Esta metodologia é denominada "análise de risco com ênfase na ameaça" (ARENA), e é centrada na análise de ameaças e vulnerabilidades.

Aponta o sítio eletrônico da ABIN[110] que essa metodologia foi desenvolvida à luz da norma ISO 31000/2009, o que desmistifica, em parte, a ideia de que a ISO citada, e já apresentada, só tem utilidade no meio corporativo, perdendo sua validade quando aplicada na segurança e Inteligência de Estado, ou mesmo de que há uma nítida separação entre risco corporativo e risco de Estado. Embora não sejam iguais, pois cada uma guarda suas especificidades, e diferem nos seus propósitos finais. Acredita-se que a lógica, os conceitos básicos, bem como os princípios e fundamentos servem de estofo teórico e estrutural para ambos.

Ocorre que a lógica metodológica pode ser de uso dual, e por isso a ABIN conceitua o risco de forma aderente ao conceito normatizado pela ISO. Assim, essa agência, que representa a Inteligência de Estado no Brasil, aponta em seu já citado sítio que "a Metodologia de Análise de Riscos com Ênfase na Ameaça (ARENA) foi desenvolvida pela ABIN de modo convergente com a norma ISO 31000/2009".

Dessa forma, aderente à lógica da ISO, a agência define o risco como "a incerteza sobre os acontecimentos que podem comprometer a operação de uma infraestrutura crítica, ou a realização de grandes eventos". Ainda, no âmbito da metodologia Arena, o "risco" corresponde a uma potencial consequência negativa, conforme Brasiliano (2005, p. 7), já havia apontado. Ainda, a denominação de "impacto" para esse potencial negativo, está alinhada ao que registra a maior parte da literatura especializada sobre o tema, e de fato todas as obras aqui citadas. A metodologia Arena ressalta ainda, que esse impacto é ocasionado pela exploração de uma vulnerabilidade, por determinado agente ou fenômeno identificado como "fonte de ameaça".

O método Arena, destaca ainda as fraquezas ou vulnerabilidades do sistema que está sob sua proteção, uma percepção que está também convergente com grande parte da literatura que trata do risco, pois essa parece conceber a ideia central, de que uma ameaça irá buscar, para ter sucesso em sua concretização, uma vulnerabilidade na segurança. O que nos parece ter sentido lógico, haja vista que a vulnerabilidade é a circunstância que aumenta a possibilidade de uma ameaça se concretizar, aumentando sua frequência e seu impacto, e nesse sentido, seria o dano causado por uma ameaça, atuando sobre a vulnerabilidade (SÊMOLA, 2003).

Para a metodologia Arena, o grau de risco que incide sobre determinada infraestrutura ou evento, resulta da correlação entre três aspectos: a existência de uma ameaça, da vulnerabilidade do sistema, e da probabilidade e dos impactos negativos potenciais da concretização desta ameaça. Apresenta ainda o conceito de "fontes de ameaça", que segundo

110 ABIN/GSI. **Avaliação de riscos**. Metodologia ARENA. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/produtos/avaliacoes-de-riscos/>. Acesso em: 19 ago. 2018.

o sítio da ABIN[111], consistem em entidades, grupos de pessoas, fenômeno da natureza ou agentes biológicos que apresentam potencial de provocar situações de ameaça ao objeto da avaliação de risco.

Ao fim, o produto final deverá ser uma ameaça, que após ser identificada, contextualizada e acompanhada, será mensurada. O que contribuirá, junto com outros conhecimentos, para a sugestão de medidas preventivas que venham a aperfeiçoar os sistemas de proteção. Interessante observar, que a metodologia ARENA segue o mesmo modelo lógico até aqui apresentado, qual seja, manter um foco na ameaça e outro nas vulnerabilidades próprias. Ainda, mantém a relação estruturada entre probabilidade e impacto para efeito de mensuração da ameaça.

Ao verificar que a Inteligência de Estado brasileira concebe o risco objetivo e não o percebido, haja vista, entre outros argumentos, possuir uma metodologia própria para sua análise. Pode-se agora passar a destacar, nos documentos de mais alto nível da Inteligência, as inúmeras vezes em que o termo "risco" emerge.

Mesmo considerando os distintos contextos, acredita-se poder afirmar que o vocábulo é utilizado dentro do escopo conceitual metodológico e científico, estando, pois, afastado da percepção leiga. Pode-se, ainda, verificar que existe uma relação sinérgica entre o processo de Inteligência e a ferramenta de análise de risco, onde o primeiro não deve prescindir da utilização do segundo.

Os documentos de mais alto nível da Inteligência de Estado citam a relevância de se identificar situações que resultem em riscos para a Nação, onde essas representam ameaças ao Estado brasileiro e aos seus interesses. Ao analisar o documento que rege toda a política de Inteligência no país, a Política Nacional de Inteligência [112], pode-se verificar a preocupação do legislador com a identificação das ameaças e seu potencial de risco à segurança da Nação, o que ratifica todo o exposto até o momento.

Dentro do escopo de um planejamento estratégico, o documento que se segue a política, é a estratégia, no caso da atividade de Inteligência brasileira, é a Estratégia Nacional de Inteligência[113] (ABIN, 2017, p. 8), que ao se referir à política para o setor, afirma que ela "[...] identificou as principais ameaças, ou seja, aquelas que apresentam potencial capacidade de colocar em risco a segura nacional da sociedade e do Estado [...]". Cabendo, pois a estratégia, o passo seguinte de desdobrar seus objetivos para garantir a atuação integrada e coordenada do SISBIN (BRASIL, 2017).

---

111 ABIN.GSI/PR. **Avaliação de Risco**. Metodologia ARENA. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/produtos/avaliacoes-de-riscos/>. Acesso em: 22 ago. 2018.

112 Presidência da República. Casa civil. **Decreto 8.793**, de 29 de junho de 2016. Fixa a PNI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8793.htm>. Acesso em: 21 ago. 2018.

113 ABIN. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/ENINT.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2018.

Se considerar que o conhecimento é o produto final da atividade de Inteligência, representando o que de mais nobre a Inteligência pode oferecer ao processo de tomada de decisão, e que esses conhecimentos devem ser "oportunos, abrangentes e confiáveis" (BRASILa, 2016, n.p.), não se pode deixar de considerar a avaliação do risco como um dos fatores relevantes para que se alcance esse grau de excelência. Nesse sentido, cita a PNI, que há a necessidade de a Inteligência ser uma atividade de assessoramento oportuno:

> Cumpre à Inteligência acompanhar e avaliar as conjunturas interna e externa, buscando identificar fatos ou situações que possam resultar em ameaças ou riscos aos interesses da sociedade e do Estado. O trabalho da Inteligência deve permitir que o Estado, de forma antecipada, mobilize os esforços necessários para fazer frente às adversidades futuras e para identificar oportunidades à ação governamental. (BRASILa, 2016, n.p.)

Na análise da citação acima pode-se observar que a Inteligência "identifica ameaças", para que, "antecipadamente", o Estado possa "mobilizar os esforços necessários" para confrontá-las. Pode-se então novamente aduzir que a Inteligência primeiro identifica a ameaça, além de contextualizá-la e acompanhá-la, para em um segundo momento mensurá-la por meio da ferramenta análise de risco. Somente após essas duas etapas, será possível planejar a "mobilização" de que trata o extrato acima, onde de interesse para esse estudo destacam-se as Forças Armadas.

Assim, adiantando uma questão que será discutida no capítulo seguinte, seria interessante que houvesse um sistema, de base científica, que apoiasse o decisor na tarefa de estabelecer uma "mobilização", ou mais aderente ao jargão militar, uma "prontidão" adequada para cada situação de ameaça. Um sistema capaz de ser excitado pelas duas capacidades aqui discutidas, a Inteligência e a análise de risco, e fornecesse como saída, uma sugestão de alerta, em função da ameaça, para as Forças Armadas.

Em continuação, a análise do trecho selecionado acima da PNI, acredita-se, confirma tratar-se do risco objetivo. Esta preocupação com o risco é lícita no sentido de o trabalho da Inteligência necessitar agregar a sua produção de conhecimento a mensuração da ameaça, enriquecendo-a, e permitindo que de forma efetiva o Estado, preventivamente, possa mobilizar sua estrutura de segurança contra uma ameaça tangível.

Outro exemplo da relevância do estudo do risco, em função dos interesses da Inteligência se observa em um dos mais importantes pressupostos da atividade, também previsto na PNI, que é a "abrangência". Onde está deve ser tal que a atividade de Inteligência possa "identificar ameaças, riscos e oportunidades ao país e à sua população" (BRASILa, 2016, n.p.). Ao citar, novamente, o binômio ameaça e risco, percebe-se a presença dos conceitos da análise de risco estruturada.

A abrangência nos conduz à identificação de uma ameaça que, nos dias atuais, tem afligido a sociedade brasileira, que é a corrupção. Um problema relevante para o Estado, sendo apontada como uma das principais ameaças, alvo da atividade de Inteligência. Nesse sentido, esclarece a PNI que:

> A corrupção é um fenômeno mundial capaz de produzir a erosão das instituições e o descrédito do Estado como agente a serviço do interesse nacional. Pode ter, nos polos ativo e passivo, agentes públicos e privados. Cabe à Inteligência cooperar com os órgãos de controle e com os governantes na prevenção, identificação e combate à corrupção em suas diversas manifestações, inclusive quando advindas do campo externo, que colocam em risco o interesse público (BRASILa, 2016, n.p.).

O documento cita claramente que a corrupção "coloca em risco o interesse público", logo, precisa ser analisado e tratado adequadamente. Ainda, no mesmo contexto, outras ameaças que podem comprometer a segurança do Estado, são a sabotagem, o terrorismo e a espionagem, e todas são alvo da Inteligência, e são riscos potenciais que precisam ser mensurados.

Interessante observar, que o Brasil, caso consiga vencer suas contradições internas, poderá vir a realizar seu potencial e ocupar uma posição relevante no cenário internacional. Com isso, espera-se um aumento do risco associado à maior exposição no sistema internacional, e em consequência uma maior necessidade de proteger seus interesses estratégicos por meio das ferramentas e processos de que dispõe.

Em continuidade, à citada política também destaca as ações "Contrárias ao Estado Democrático de Direito", que representam uma ameaça, e devem merecer especial atenção de todos os entes governamentais, em particular, daqueles com atribuições institucionais de garantir a defesa do Estado. Tais ações, são aquelas que atentam contra o pacto federativo; os direitos e garantias fundamentais; a dignidade da pessoa humana; o bem-estar e a saúde da população; o pluralismo político; o meio ambiente e as infraestruturas críticas do País, além de outros atos ou atividades que representem ou possam representar risco aos preceitos constitucionais relacionados à integridade do Estado (BRASILa, 2016, n.p.).

Como exemplo desse tipo de ação pode-se citar os movimentos antissistêmicos. Um termo cunhado pelo sociólogo estadunidense Immanuel Wallerstein, na década de 1970, cuja pretensão seria de reunir, globalmente, os movimentos sociais de matriz marxista que surgiram no século XIX e os movimentos nacionalistas, anticolonialistas e de liberação nacional que surgiram fruto da opressão colonial ocidental após o fim da Segunda Guerra Mundial, principalmente nas periferias.

Interessante notar que esse tipo de movimento é facilmente confundido com outras tipologias que usam a violência como meio para atingir seus fins, como, por exemplo, o terrorismo. Para Rojas (2013, p. 9), um

movimento antissistêmico se propõe a ser contra um sistema. Mas o que termina por defini-lo e diferenciá-lo dos demais movimentos é a resposta a qual sistema ele se opõe, o que permanece de certa forma pouco claro. Entretanto, em tese, seria o sistema dominante no mundo ocidental, que é o capitalismo. Logo, seria um movimento, basicamente, anticapitalista.

Elaborando seu texto, Rojas expande a luta do movimento para além do capitalismo, colocando que são,

> múltiplas lutas que não somente deverão confrontar as diversas expressões do sistema social capitalista, senão também e simultaneamente, as várias manifestações do sistema classista de organização social, junto, em um terceiro nível, a todas as diferentes heranças do sistema social da pré-história humana, ou do reino da necessidade. (ROJAS, 2013, p. 21)

De fato, em estreita síntese, em que pese a abrangência elencada pelo autor, esse movimento parece ser contrário aos valores neoliberais, principalmente ao capitalismo e sua ideia de livre mercado aderente ao pensamento de Adam Smith[114]. Também parece ser contrário ao processo de globalização em todas suas facetas, podendo vir a ser uma ameaça ao Estado Democrático de Direito, quando decide, por qualquer motivo, radicalizar. Um exemplo são os *black blocs*[115], que já tiveram presença marcante em várias capitais do Brasil, em recente período do cenário nacional.

Todas as ameaças potenciais que encontram previsão na PNI, e que representam "risco aos preceitos constitucionais", devem ser identificadas e analisadas à luz da Inteligência, e quantificada pela análise de risco. Desta conjunção de capacidades, resultará um conhecimento mais robusto, que poderá subsidiar medidas reais de prevenção. A importância desta mensuração está também explicitada na Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), que estabelece os desdobramentos dos objetivos da Inteligência nacional no nível estratégico, e destaca a necessidade do aperfeiçoamento do "processo de gestão de riscos," (BRASIL, 2017, p. 26).

São vastos os exemplos de interação entre Inteligência e risco. Registrou-se apenas alguns entre os muitos contemplados nas publicações de alto nível da Inteligência Nacional, os quais todos corroboram com a

---

114 Adam Smith (1723-1790) foi um filósofo e economista britânico, nascido na Escócia. Teve como pano de fundo do seu trabalho o século XVII, também conhecido como século das luzes, em função do advento do iluminismo. É conhecido como o pai da economia moderna, e também considerado o mais importante teórico do liberalismo econômico (AMARAL, 2007, p. 218-219).

115 Carta Capital. André Takahashi. 31 de julho de 2013. **O black bloc e a resposta à violência policial**. Os "blackbloc" se caracterizam por serem um grupo de ação política, cuja tática é a ação direta. Possui vertente anarquista e tem como característica os integrantes estarem nas manifestações mascarados e vestidos de preto. Utilizam-se ainda, da propaganda pela ação para desafiar os poderes constituídos, incluindo os de imposição da ordem. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/o-black-bloc-e-a--resposta-a-violencia- policial-1690.html>. Acesso em: 25 nov. 2018.

importância do uso da ferramenta "análise de risco", em associação aos processos de produção e proteção clássicos da atividade de Inteligência. Em todos os casos comentados, além de outros previstos em lei, verifica-se como constante a preocupação com os riscos, e a necessidade de sua objetiva análise.

Como fecho para esse raciocínio, gostaríamos de apontar ao leitor, que por meio da Doutrina Nacional de Inteligência de 2016, a atividade de Inteligência buscou normatizar todo o contido na Política pública de segredo de Estado. Esse conjunto de documentos normativos, que em síntese estabelece um padrão em termos de planejamento estratégico da atividade da Inteligência nacional. Deixou claro sua determinação de agregar as suas atribuições legais de produção e proteção do conhecimento sensível e das infraestruturas críticas, o "levantamento de riscos". Dessa forma, registra que:

> [...] Cabe à Atividade de Inteligência assessorar os órgãos e entidades nacionais no *levantamento de riscos* e na definição e implementação de medidas de proteção necessárias, quando os conhecimentos e dados sensíveis e as infraestruturas críticas estiverem sob a responsabilidade de tais órgãos e entidades. (ABIN, 2016, p. 41, grifo nosso).

## 4.9 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O risco, embora sempre tenha estado presente na vida do homem, era uma entidade desconhecida e temida. Entretanto, no momento em que esse decidiu adentrar em seu domínio, e conseguiu mitigar as incertezas a ele associadas, a humanidade se permitiu evoluir. Assim, ela deixou de ser passiva frente ao dano futuro, para se transformar em um ente ativo, que passaria a ter alternativas e opções de como lidar com as ameaças que pudessem lhe causar prejuízos. A possibilidade de poder antever a escuridão que representava o futuro, deixou o homem mais ousado, sentindo-se capaz de desenvolver seu potencial. A retirada desses freios cognitivos permitiu um avanço em termos de realizações.

Neste capítulo, entre outras questões, procurou-se destacar a importância da quantificação de uma ameaça potencial ao Estado brasileiro. Buscou-se demonstrar que uma mensuração estruturada, deve fazer parte do escopo de um planejamento de segurança. Nesse sentido, acredita-se que a elaboração de uma efetiva análise de risco, em paralelo com o trabalho da atividade de Inteligência, pode contribuir para a construção de um conhecimento mais abrangente e consistente sobre uma ameaça. E que esse seria o primeiro passo, para que os decisores pudessem tomar medidas preventivas reais com o intuito de evitá-las.

Ainda no caso do terrorismo, que é o uso da violência, modernamente, indiscriminada com fins políticos, essas medidas, por estarem inseridas em um Estado democrático de direito, estarão mais bem enquadra-

das no modelo de justiça criminal proposto por Gonçalves e Reis (2014), que está centrado em medidas preventivas de antiterrorismo.

Uma ameaça que não foi mensurada permanecerá sendo, essencialmente, apenas um potencial de provocar danos, não sendo possível gerenciá-la por meio das ferramentas adequadas, e desenvolvidas com o propósito de analisar o risco inerente aquele potencial, dentro do escopo do risco objetivo. Peter Drucker (1954) já havia nos alertado, que sem medir não é possível gerenciar, também, acrescentamos que sem gerenciar não será possível priorizar o tratamento, nem estabelecer medidas de prevenção adequadas para uma ameaça.

Antes da medição, feita no domínio do risco, prioritariamente em termos de probabilidade e impacto, a ameaça é um ente amorfo e adimensional. Sem o enquadramento quantitativo correto, a ciência não consegue tratá-la em toda sua amplitude, e possível periculosidade. O Estado, por sua vez, sem dimensionar a ameaça terá dificuldade de preveni-la, principalmente em se tratando de um evento "Cisne Negro", um acontecimento que independentemente da probabilidade pode produzir um alto impacto, que foge das expectativas comuns, mas que pode se materializar em determinadas circunstâncias. Uma dessas circunstâncias pode envolver, dependendo da situação, um possível atentado terrorista no Brasil por ocasião de um grande evento. Quando o país pode se posicionar como palco perante esse tipo de organização.

Não obstante, por melhores que sejam as metodologias de gerenciamento do risco, e as técnicas de mensuração das ameaças, a ciência nos apresentará apenas estimativas, as quais são metodologicamente estruturadas em termos de probabilidade e impacto, e permitirão ao gestor observar o comportamento de uma ameaça frente a uma vulnerabilidade. Entretanto, ainda serão previsões, e de fato o futuro permanecerá, em parte, um mistério.

Ocorre que a natureza apenas nos permite viver o tempo presente. Além desta linha temporal, tudo mais está por se revelar, ao menos completamente. Tentamos, é verdade, apoiados no intelecto e na ciência, fazer uma aproximação probabilística. Mas qualquer coisa que se diga sobre o futuro, para o bem ou para o mal, serão sempre previsões, nunca fatos, o que, não poucas vezes, frustra aqueles que se dedicam a interpretar os riscos do por vir.

Com a consciência de que não temos o total domínio sobre o que o futuro nos reserva, nos parece sábio elaborar as melhores avaliações de risco possíveis. Para isso, procurou-se demonstrar a importância de diferenciar risco, de ameaça. Para não cometer o equívoco de tentar gerenciar algo, que por representar apenas um potencial, não existe aos olhos da ciência, pois não foi mensurado.

Nesse contexto, a vulnerabilidade e a exposição se revelam elementos que podem nos ajudar nessa diferenciação, pois a ameaça é um potencial cujo risco será, probabilisticamente, maior ou menor, na medida em que

haja uma maior ou menor exposição, e sua natureza é de buscar atuar sobre uma vulnerabilidade. Existe, pois, uma relação dinâmica entre esses entes, que se revela e oscila quando há uma aproximação ou um afastamento entre eles.

A partir dessas afirmações, pode-se observar uma relação entre ameaça, risco, vulnerabilidade, exposição e probabilidade, dentro do escopo da Inteligência e da análise de risco. Onde tal relação será útil no futuro por ocasião do desenvolvimento de um sistema *fuzzy* em apoio ao processo decisório. Essa relação aponta ainda, logicamente, e de forma mais específica, para a existência de uma possível causalidade entre Inteligência e probabilidade, em que a primeira influencia a segunda e essa pode ser reflexo, ao menos em parte, da primeira.

Para evitar generalizações inadequadas e sem base objetiva, registra-se que esta análise só deve ser considerada no caso específico aqui tratado, pois esses elementos são construídos em conjunto, dentro de uma mesma moldura de segurança e defesa do Estado e quando tratando do mesmo tema. Como é o caso concreto desta pesquisa, que trata da prevenção a um possível ato terrorista, por ocasião de um grande evento, no Brasil.

Após estabelecer essa possível relação entre Inteligência e probabilidade discute-se brevemente sobre a importância de analisar a ameaça dentro do ambiente onde está inserida, as custas de não conseguir compreendê-la e, por conseguinte, não saber como lidar com ela. De fato, os Estados estão inseridos em um ambiente internacional cada vez mais complexo e antagônico. Por isso, é importante desenvolver, estudar e melhorar cada vez mais os processos e ferramentas, que os auxiliem a perceber e se antecipar a possíveis riscos.

Atualmente, as ameaças possuem uma dinâmica diferenciada, muito em função da revolução da tecnologia da informação, onde se verifica um fluxo de informações muito mais denso e rápido do que no passado, o que exige tempos de reação muito menores. Esse novo mundo digital obriga os Estados a estarem atentos e a desenvolverem sistemas tecnológicos que apoiem decisões rápidas e bem fundamentadas, principalmente em momentos de crise.

Dessa forma, para lidar com esse ambiente a política pública que trata das questões de Estado afetas à atividade de Inteligência deve valorizar, estimular e determinar que sejam feitas análises de risco, o que nos parece, vem ocorrendo, para junto com a atividade de Inteligência clássica escrutinar diuturnamente o ambiente em busca de ameaças e oportunidades.

Esta ação passou a ser um dever em um mundo que deixou de ser linear, e se tornou VUCA. Nela, ser capaz de entender a dinâmica dos riscos e qual seu significado para os interesses estatais se tornou vital. Nesse sentido, para gerenciar esse ambiente dissimulado, de natureza própria

e nebulosa, deve o Estado buscar sinergia entre os processos e as ferramentas governamentais disponíveis.

No caso específico deste estudo, destaca-se a necessária interação entre os processos atinentes à atividade de Inteligência e a ferramenta de análise de risco, para lidar com uma das faces dessa complexidade, que é a ameaça terrorista. Para enfrentar esse desafio, de um lado é preciso identificar, contextualizar e acompanhar as ameaças no ambiente, e do outro mensurar e priorizar seu tratamento com a finalidade de preveni-la, por meio de medidas reais de proteção.

Em síntese, as duas capacidades devem contribuir para a construção de um conhecimento melhor e mais abrangente, capaz de fornecer um assessoramento oportuno e seguro, sobre as ameaças e oportunidades contidas nesse antagônico ambiente mundial, ao custo de ser fagocitado por ele.

Com esse intuito, no próximo capítulo apresenta-se uma proposta metodológica que utiliza como elemento de entrada os conceitos até então discutidos, e tenha uma saída que venha a contribuir para uma decisão bem fundamentada, sobre a escolha de um nível de alerta para as Forças Armadas e que possa ser traduzido, de forma simples, em um grau de prontidão adequado para fazer frente a uma possível ação terrorista no Brasil, por ocasião de um grande evento, indo dessa forma em direção ao propósito da pesquisa[116].

## 5 LÓGICA *FUZZY*. UMA PROPOSTA DE MODELAGEM EM APOIO AO PROCESSO DE DECISÃO

> "Conforme a complexidade de um sistema aumenta, nossa habilidade de fazer afirmações precisas e significativas sobre seu comportamento diminui." (ZADEH, 1973)[117]

A complexidade de um ambiente VUCA[118] impõe novos desafios na tentativa de compreendê-lo. Uma alternativa para lidar com esse problema foi apresentada por Zadeh (1965), e se baseou na simulação de um processo natural da cognição humana, que tende a classificar informações em funções de pertinência linguísticas. O que, dentro da lógica *fuzzy*, ficou conhecido como *fuzzificação*, expressão que é ao mesmo tempo um anglicismo e um neologismo, e que tem sua gênese no termo de origem inglesa mencionado acima, cuja tradução na língua portuguesa, pode ser nebulosa ou

116 O propósito a ser buscado pela pesquisa, relembrando, será o de investigar a viabilidade de utilizar um sistema baseado em lógica *fuzzy*, para apoiar o processo de tomada de decisão, no caso concreto de um atentado terrorista, por ocasião de um grande evento, no Brasil (nota do autor).

117 ZADEH, L. A. Outline of a new approach to the analysis of complex system and decision processes. **IEEE Trans. Syst. Man and Cybern**., v. SMC-3, n. 1, p. 28-44, 1973.

118 Ver terceiro capítulo – ambiente VUCA.

difusa. Em termos mais teóricos, segundo Simões e Shaw (2007, p. 50), "é um mapeamento do domínio de números reais para o domínio *fuzzy*. Simplificadamente, associa números a expressões linguísticas.

Ocorre então uma transformação de domínios, em que um conjunto de inferência *fuzzy* é usado para a tomada de decisões. Nesse domínio nebuloso não existem números discretos, mas conjuntos ou subconjuntos de um determinado universo de discurso como, por exemplo, a velocidade, tida como uma variável linguística, e suas funções de pertinência, que podem ser: baixa, média e alta. Bem mais adequada à forma de pensar humana.

Estava apresentada uma forma revolucionária de manipular a complexidade do mundo real. Qualquer atividade humana requer que se lide com um grande número de dados e informações, que chegam pelos sentidos e são processados no cérebro, normalmente, vagos e carregados de imprecisões. Como exemplo, pode-se citar uma pessoa comum que esteja, por exemplo, praticando uma atividade física como a corrida. Para executar essa tarefa, amadoristicamente, ela não precisa conhecer o valor exato da sua velocidade, provavelmente classificará esta informação em conjuntos *fuzzy* como os citados acima. Esses conjuntos, (baixo, médio e alto) representariam os valores *fuzzy* dos valores numéricos da velocidade.

Esses valores numéricos, dentro do universo velocidade, pertencerão aos conjuntos *fuzzy* citados (baixo, médio e alto), essa é a lógica utilizada pelo cérebro humano ao processar um fluxo de dados, e reduzi-lo a esses conjuntos. Desse modo, podemos praticar a atividade física dentro desses três conjuntos, passando de um para o outro de forma gradual, e isso é o necessário para cumprir a tarefa requerida, com a precisão necessária, considerando que precisão nesse contexto é a aptidão de um instrumento em medir. Assim, esse senso de pertencimento a um conjunto *fuzzy*, e a passagem gradual entre conjuntos, pode ser suficiente para controlar a velocidade.

Pelo exposto, percebe-se que o ser humano trabalha bem e de forma natural com quantidades incertas. Entretanto, as máquinas não, elas precisam de quantidades exatas e números reais, que representem um valor de referência. Isto é necessário para que seus controles computadorizados, possam identificar se a velocidade, por exemplo, está acima, igual ou abaixo desse valor de referência, para poder efetuar um controle ou identificar sua dinâmica. Dessa forma, para aplicar esta lógica nebulosa, natural do cérebro humano, em sistemas computacionais é necessário que se façam conversões para adequá-los ao processamento binário desses sistemas.

Para isso são necessárias duas grandes interfaces, uma de *fuzzificação*, que transforme o que ocorre no mundo real, que usa números reais em um mundo *fuzzy* que usa números *fuzzy*, e ao fim de todo o processamento, faça o inverso, transformando funções *fuzzy* em números reais.

Processo esse conhecido como *defuzzificação* (em um sistema computacional entradas e saídas devem ser números discretos ou reais).

Simões e Shaw (2007, p. 16) nos apresentam diversos exemplos que demonstram ter o ser humano a capacidade natural de *defuzzificar*, citam os autores: a habilidade natural de decifrar caligrafias, de entender linguajar com sotaque, de reconhecer pessoas após um longo período de ausência mesmo que ela tenha mudado suas características físicas. São processos complexos e nebulosos que o cérebro humano é capaz de processar, transformando dados, em expressão linguística, de forma natural.

Tais exemplos demonstram a habilidade humana de manipular conjuntos *fuzzy*, e percebe-se, que o cérebro humano, dessa forma, executa um processamento mínimo, quando comparado a um sistema computacional, pois não existe na lógica *fuzzy*, um modelo matemático a seguir. É possível, que essa forma *fuzzy* de raciocinar, tenha sido importante para sobrevivência e desenvolvimento do homem, pois em situações críticas não faria sentido processar qual seria a velocidade ideal para escapar de um predador, por exemplo. Bastando, para sobreviver, correr na mais alta velocidade possível, e nesse exemplo "alta" seria a função de pertinência da variável velocidade. Nesse sentido, para a vida prática do homem, em muitos casos, a precisão matemática perde seu significado.

Não obstante, ressalta-se que em relação à lógica *fuzzy* este trabalho se limitará ao escopo conceitual e prático. Dessa forma, pretende-se posicionar como desenvolvedor de um sistema de inferência *fuzzy* a ser proposto, com o apoio de especialistas, e do Matlab. Um programa utilizado em computação numérica para realização de cálculos matemáticos, modelagens e simulações.

Nesse sentido, para esta pesquisa, o Matlab será utilizado como uma ferramenta. Ainda, por se tratar de um estudo investigativo, e voltado para as ciências sociais, pretende-se deixar à margem do citado escopo digressões matemáticas de fundo, mais adequadas às ciências exatas, com viés experimental quantitativo.

Dessa forma, o objetivo será o desenvolvimento e a proposição de um sistema *fuzzy*, investigando sua viabilidade no apoio a tomada de decisão, por meio da indicação de um determinado nível de alerta para as Forças Armadas, em uma situação de crise, que envolva a possibilidade de ataque terrorista, em um grande evento, no Brasil.

O intuito é de assessorar uma autoridade competente, sobre o mais adequado grau de prontidão a ser ativado para essas Forças. Ressalta-se que o sistema proposto, não tem a pretensão de, por si só, resolver o problema da prevenção ao terrorismo. Como em qualquer processo de tomada de decisão, esse modelo deve estar inserido em um planejamento consistente, que possa induzir sinergia com outros processos e ferramentas, que apoiem uma decisão bem fundamentada.

Nas últimas décadas, sistemas que simulam o processo de decisão humana tornaram-se mais inteligentes e no campo da inteligência artificial e

computacional, têm-se consolidado várias aplicações, inclusive nas áreas sociais. Entretanto, foi na década de 1960, com base na teoria clássica dos conjuntos, que a lógica *fuzzy* surgiu como uma forma inovadora de modelagem de sistemas interdisciplinares.

Nela, o operador, entre outras vantagens, não necessitaria mais ter um profundo conhecimento do sistema a ser modelado. Por outro lado, ele precisaria compreender mais profundamente, como as imprecisões e incertezas ocorrem nos processos. Exatamente o que se espera de um especialista. Outro aspecto importante é apresentado por Simões e Shaw (2007), quando destacam que esse conceito pode associar sistemas sociais e políticos e sua respectiva influência no processo de tomada de decisão.

Esta associação se torna possível porque existe, na lógica *fuzzy*, uma modelagem que simula o raciocínio humano, e sua implementação permite lidar com a volatilidade, incertezas, complexidades e ambiguidades (VUCA), comuns nos sistemas sociais. A complexidade apresentada, pode ser confrontada pela lógica *fuzzy*, porque essa, de forma natural e intuitiva, sempre foi utilizada pelos seres humanos. Por conseguinte também é uma lógica que se mostra mais adequada para enquadrar as especificidades desse ambiente controverso. Nesse contexto nebuloso Chen e Phan (2000) apontam que é uma lógica multivalorada por definir valores intermediários entre aquilo que é totalmente falso ou totalmente verdadeiro.

Assim, em vez da bivalência clássica ou booleana do sim ou não, pode-se ter o talvez, bem mais adequado à prática do cotidiano, e aderente à forma de pensar humana (BOENTE, 2009). Segundo Almeida (2015, p. 29), "por conta da capacidade de explorar variáveis linguísticas, de possibilitar o desenvolvimento do raciocínio próximo do ser humano, [...] sua aplicabilidade tem sido demonstrada no apoio aos profissionais de várias áreas, como [...] nas ciências sociais". Percebe-se então, que é uma tecnologia adaptável às questões sociais, entre elas, de interesse para este estudo, o assessoramento racional ao processo de tomada de decisão, no caso concreto aqui tratado e já exposto.

## 5.1 PRINCÍPIOS DA LÓGICA *FUZZY*

Como já mencionado, a gênese desse conceito, conforme apontam Rignel et al. (2011)[119], foi introduzida nos meios científicos em 1965 pelo matemático estadunidense nascido no Azerbaijão, Lofti Asker Zadeh (1921-2017), por meio do seu artigo intitulado *Fuzzy Sets*[120], publicado no periódico *Information and Control*. Ainda sobre o citado artigo comentam

[119] **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação e Gestão Tecnológica**, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.logica"fuzzy".com.br/wp-content/uploads/2013/04/uma_introducao_a_logica_"fuzzy".pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

[120] ZADEH, L. A. "fuzzy" sets. **Information and control**, v. 8, p. 338-353, 1965.

Consenza et al. (2006) que a formalização de Zadeh viria a ser uma das maiores revoluções da matemática, ao tratar os conjuntos fora do escopo clássico do totalmente verdadeiro ou do totalmente falso. Modernamente, é considerada uma técnica de excelência, que possui boa aceitação na área de modelagem de processos, pois permite dizer algo sobre a realidade fora dos extremos. Sendo capaz, por conseguinte, de lidar com áreas cinzas comuns as ciências sociais.

Mendel (1995, p. 345-347), por sua vez, ao se referir ao artigo de Zadeh, acrescenta que o mesmo é considerado seminal, e considera seu autor o "pai-fundador" desta área de conhecimento. Acrescenta Mendel (1995) que definições imprecisas representam um importante papel no pensamento humano, particularmente no domínio do reconhecimento de padrões, comunicações, informações e abstrações.

Em complemento, apresenta-nos outro importante artigo do mesmo autor, intitulado "Princípios da Incompatibilidade"[121], que é considerado um estudo racional da lógica *fuzzy* em engenharia e outras disciplinas. Como já ressaltado, à medida que a complexidade dos sistemas aumenta, diminuiu a capacidade de estabelecer definições precisas, e com significado sobre o comportamento, passando a haver um limite além do qual precisão e significância (ou relevância) se tornam quase mutuamente excludentes. Aderente a esse contexto, Mendel propôs um tutorial[122] que apresenta um sistema de lógica *fuzzy* ou difusa como singular,

> na medida em que é capaz de lidar simultaneamente com dados numéricos e conhecimento linguístico. É um mapeamento não linear de um vetor de dados de entrada (recurso) em uma saída escalar, ou seja, mapeia números em números. A teoria dos conjuntos difusos e a lógica nebulosa estabelecem as especificidades do mapeamento não linear. [...]. A expansão da função de base *fuzzy* é muito poderosa porque suas funções de base podem ser derivadas de dados numéricos ou conhecimento linguístico, ambos os quais podem ser lançados nas formas das regras SE-ENTÃO (MENDEL, 1995, p. 345).

Observa-se que a aplicação da teoria da lógica *fuzzy* é ampla e pode ser útil em processos de tomada de decisão. Se considerar que em um mundo VUCA essas precisam ser tomadas com rapidez e efetividade, pode-se por meio desta teoria reduzir o tempo das escolhas e encontrar soluções reais e viáveis para resolver os novos problemas, desse novo e complexo ambiente, pois ela permite que sejam consideradas no processamento, implicações culturais e filosóficas, afetas as relações diárias, raramente lineares, inerentes a vida do homem em sociedade.

---

121 ZADEH, L. A. Outline of a new approach to the analysis of complex system and decision processes. **IEEE Trans. Syst. Man and Cybern**., v. SMC-3, n.1, p. 28-44, 1973.

122 Tradução nossa.

Nesse sentido, realçam-se as qualidades dessa lógica, considerando que as questões culturais favorecem a complexidade do ambiente e interferem na formatação do pensamento humano. Assim, por meio da lógica *fuzzy*, é possível incluir e simular nos sistemas de apoio à decisão essas complexas questões relacionadas aos sistemas sociais.

Para Strey (2002, p. 59), o homem "encontra-se num sistema social criado através de gerações já existentes e que é assimilado por meio de interelações sociais". Entretanto, em um mundo VUCA, surgem informações novas a todo o momento, e de várias fontes. Literalmente, está sempre surgindo algo novo, o que desafia o pensamento culturalmente linear, e gera incongruências com pontos cada vez mais nebulosos. Enquadra-se nesse aspecto da evolução do comportamento e do pensamento humano, a lógica *fuzzy*. Pela sua capacidade de lidar com as imprecisões da lógica humana clássica. Dessa forma aponta Simões e Shaw (2007, p. 1) que:

> A lógica *fuzzy* provê um método de traduzir expressões verbais, vagas, imprecisas e qualitativas, comuns na comunicação humana, em valores numéricos. Isso abre as portas para se converter a experiência humana em uma forma compreensível pelos computadores.

Assim, pode-se observar nessa tecnologia um viés prático, em que a experiência de profissionais, como os da Inteligência e da gestão de risco, possa ser compreendida, contextualizada, analisada, e processada por um sistema computadorizado. Tal fato possibilita a elaboração de estratégias de tomadas de decisão em situações complexas, que antes poderiam ser demoradas e cujos efeitos poderiam ser deletérios, pois se poderia perder o princípio da oportunidade, bastante valorizado na atividade de Inteligência. Verifica-se então que o modo de raciocinar do cérebro humano começa a deixar de ser monopólio dos humanos, pois pode ser processado por sistemas computacionais, com as suas vantagens de rapidez e racionalidade.

Entre as vantagens, que são associadas a lógica *fuzzy*, destaca-se a capacidade de lidar com um grande número de dados, sem o temor do *overload cognitivo*[123] que afeta sobremaneira os profissionais de Inteligência que lidam com coleta em fontes abertas (OSINT)[124], sendo esse mais um argumento que demonstra, ao que parece, a utilidade dos modelos baseados na lógica *fuzzy* em apoio aos processos de tomada de decisão. Em aderência a essa linha de pensamento, Simões e Shaw (2007, p. 45) afirmam que "a lógica de tomada de decisões, incorporada na estrutura de inferência da base de regras, usa implicações *fuzzy* para simular tomadas de decisões humanas".

123 Ver capítulo 2, tema "Inteligência", subtema OSINT – *Open Source Intelligence*.

124 Idem.

Nesse ponto, para avançar no entendimento dessa lógica, é importante fazer algumas digressões sobre a teoria dos conjuntos reais e conjuntos *fuzzy*. Dessa forma, no tópico seguinte, abordar-se-á a singularidade da lógica *fuzzy* frente à lógica clássica no que se refere à teoria dos conjuntos, demonstrando que sua capacidade de responder a situações nebulosas está relacionada a essa especificidade.

Destacar-se-á que, ao contrário da lógica clássica, na teoria *fuzzy* dos conjuntos as variáveis podem estar em transição entre o pertencimento, e o não pertencimento a determinado conjunto. Podem simultaneamente em um dado momento, pertencer a mais de um conjunto, o que apontaria para a possibilidade de transições mais suaves de um conjunto para outro, e seus desdobramentos práticos na área de modelagem de sistemas.

## 5.2 A TEORIA DOS CONJUNTOS *FUZZY*

Para melhor compreender esta lógica, é importante discorrer, no que couber, sobre a teoria básica de conjuntos reais e conjuntos *fuzzy*. A noção básica da teoria clássica dos conjuntos é a de pertinência de um elemento em um dado conjunto, e sua propriedade fundamental é de que a função de pertinência é bivalente. Ou seja, é uma lógica de "sim" ou "não", onde o elemento pertence, ou não pertence, a um dado conjunto, não sendo admitidas gradações.

Tal teoria, apesar de ser muito útil na linguagem computacional, nem sempre é adequada à vida cotidiana, onde a bivalência, como regra, não se aplica. Simões e Shaw (2007), apresentam um exemplo no qual é possível observar essa falta de sentido prático cotidiano, na teoria clássica dos conjuntos. Os autores discorrem sobre a relação entre a velocidade de um automóvel, os equipamentos de vigilância, e o conjunto de infratores a eles associados.

Segundo a teoria convencional, os que dirigem acima de determinada velocidade são infratores. Existe, pois, uma transição brusca entre pertinência e não pertinência. Ocorre que existem também outras implicações que inserem incertezas nesse processo, e podem torná-lo injusto. Entre essas, as imprecisões dos sensores, os riscos de violência associados as horas de maior ou menor movimento, os períodos diurnos e noturnos, as emergências comprováveis, entre outros aspectos.

Geraria uma percepção de injustiça pertencer ao conjunto dos infratores àquele motorista que estivesse a uma fração infinitesimal acima do limite permitido, à noite, com pouco movimento, e submetido ao risco da violência urbana em uma grande capital. Enquanto de forma comparativa outros motoristas, sem esses atenuantes, também pertenceriam ao mesmo conjunto, com a mesma punição, independente do contexto, como ocorreria na bivalência da teoria clássica dos conjuntos.

A teoria dos conjuntos *fuzzy* pode contribuir para uma solução mais aceitável e adequada ao mundo real. Quando sugere uma mudança gradual no conceito de pertinência que permita, que situações, onde estejam presentes fatores atenuantes da infração, possam ser consideradas na execução da punição, pois ela apresenta a possibilidade de um elemento ser membro parcial de um conjunto. Dessa forma, o motorista poderá, ao mesmo tempo, pertencer ao conjunto dos infratores para efeito da velocidade, e não pertencer para efeito de multagem.

Ou seja, pode ter infringido a determinação de não ultrapassar um determinado limite de velocidade, mas, propositalmente, pode não ter sido punido em função dos fatores justificadores da falta, que se relacionam com o ambiente onde ela ocorreu. Vejam que essa lógica considerou e analisou o ambiente. Isso foi possível por meio de uma inteligência computacional suportada por um modelo *fuzzy*, onde o próprio sistema considera as circunstâncias atenuantes, intrínsecas ao mundo real. Ao fim, Simões e Shaw (2007, p. 19) são assertivos ao apontarem que "existe uma falta de casamento entre a teoria bivalente de conjuntos, e os aspectos multivalentes práticos da vida".

Essa forma diferenciada de pensar nos conjuntos, e sua propriedade de pertinência, nos remete ao fato de que, um conjunto *fuzzy* será um agrupamento impreciso e indefinido, e que tem como uma das principais vantagens a possibilidade das transições de pertinência se darem de forma gradual. A teoria dos conjuntos *fuzzy*, pretende então lidar com essas quantidades de limites imprecisos, como acontece na vida real, onde existem muitos "tons de cinza" nas decisões cotidianas. Nesse sentido, o grau fracionário de pertinência, entre "0" e "1" ou "não" e "sim", pode ser percebido como uma possibilidade. O que é diferente de uma probabilidade, que busca expressar uma chance de pertencimento a um determinado conjunto. A proximidade dos dois conceitos tende a gerar dúvida, muito em função de ambos atuarem no mesmo intervalo, e se encontrarem na nulidade do zero ou na unitariedade do um.

Na tentativa de melhor esclarecer essa diferenciação. Coloca-se para exemplificar que, dependendo das condições, um relatório geológico pode apontar a probabilidade de um deslizamento de terra sobre uma comunidade, mas, por sua vez, ele pode não indicar seu grau ou força. Para esses casos, o conceito de possibilidade é interessante, desde que, primeiramente, se construa uma escala que relacione expressões linguísticas comuns a valores numéricos reais em intervalos. Como por exemplo, 0,9 para um forte deslizamento, 0,5 para médio, e 0,2 para fraco, onde, a possibilidade passa a ser uma medida escalar numérica, e a expressão linguística passa a representar o valor de pertinência, ou a força do deslizamento.

Dessa forma, uma variável linguística pode representar, ou estar associada por meio de uma escala, ao valor de pertinência dentro de um conjunto específico, nos remetendo assim ao, já citado, conceito de *fuzzificação*.

Reside nessa questão, uma utilidade prática da teoria *fuzzy*, pois, proporciona um sentido escalar numérico, com potencial de uso computacional, para as expressões incertas do cotidiano da vida comum. Tal fundamento, visto como base de conhecimento[125], abre as portas para ilimitadas utilidades desta ferramenta.

Em especial para o nosso estudo, ao investigar a viabilidade de utilizar um sistema, baseado nessa tecnologia, para apoiar o processo de tomada de decisão. Dessa forma, para Almeida (2015, p. 30), "o conceito de conjunto *fuzzy*, desenvolvido por Lofti Zadeh e definido no universo de discurso U é caracterizado por uma função de pertinência μA, a qual mapeia os elementos de U para o universo [0,1], permitindo assim, uma transição gradual".

Assim, a função de pertinência ficaria:

μA: => [0,1], logo: a função de pertinência combinada com cada elemento pertencente a um número real μA (x) no intervalo [0,1], poderia ser expressa dessa forma:

μA(x) = 1 se, e somente se, $x \in A$

μA(x) = 0 se, e somente se, $x \notin A$

μA(x) = $0 \leq \mu(x) \leq 1$, se x pertence parcialmente a $A$[126]

Observa-se que os conjuntos clássicos não dão resposta adequada a valores fracionados em um universo de discurso, logo, não comportam os problemas comuns do cotidiano que demandam uma transição suave de uma classe para outra. O que significa uma limitação, quando é necessário se pensar em um elemento parcialmente pertencente a dois ou mais conjuntos simultaneamente e de forma temporária, como o caso citado de uma infração de velocidade no trânsito. Tal limitação, foi vencida por Zadeh em 1965, quando nos apresentou sua visão da lógica apresentada.

## 5.2.1 As regras e o método heurístico

Nessa lógica, percebe-se que as expressões linguísticas são uma parte essencial do método, que nesse sentido, Simões e Shaw (2007, p.7) apresentam como "método heurístico". Sendo, no nosso caso, a heurística, um processo cognitivo empregado em decisões, onde se pode abstrair parte de uma informação para facilitar e acelerar a escolha. Assim, esse método, pode se constituir na base para se realizar uma tarefa de acordo com a experiência prévia, suportada por regras de inferência práticas, e já frequentemente utilizadas, podendo essas serem manipuladas pelo de-

[125] Depósito de toda a inteligência relacionada a um dado sistema. Consistindo de uma base e dados (funções de pertinência linguísticas) e uma base de regras *fuzzy* linguísticas. (SIMÕES, M.; SHAW, I. **Controle e modelagem "fuzzy"**. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2007, p. 45-46).

[126] MARRO et al., **Lógica fuzzy**: conceitos e aplicações, p. 3 (apud ALMEIDA, 2015, p. 31).

senvolvedor do sistema, que pode excluir ou acrescentar regras à luz de sua efetividade, e das simulações realizadas.

Essas regras preservam as informações mais importantes à luz da experiência do especialista. Seria então, uma regra que poderia se materializar, logicamente, na forma de condição e consequência por meio da relação já apresentada por Mendel (1995) "se – então". Sendo essa, uma das regras típicas de modelagem *fuzzy*. Nota-se então uma associação entre antecedentes e consequentes, ou uma relação entre variáveis de entrada e de saída que são, de forma clássica, numéricas. Entretanto, podemos elaborar e descrever uma regra utilizando valores *fuzzy*.

Ou seja, expressões linguísticas, que representem variáveis de um universo de discurso, com suas respectivas funções de pertinência, que podem ser as entradas e as saídas, de um sistema *fuzzy*. Ambas, capazes de serem manipuladas pelas regras de inferência *fuzzy*, também elaboradas linguisticamente. Essas regras irão refletir os antecedentes e suas inferências com os consequentes nas relações de entrada e saída de uma máquina de inferência *fuzzy*, não necessariamente de forma linear.

A vantagem desse método, é que ele possibilita a construção de uma função de entrada e saída não matemática, mas que, entretanto, é capaz de descrever um processo que matematicamente, face a sua complexidade, seria difícil de ser representado. Nesse caso, diferentemente de uma função clássica, do tipo entrada e saída, que especifica um valor real, uma função *fuzzy*, indicaria um conjunto de valores possíveis. Segundo Simões e Shaw (2007, p. 7), no teorema de aproximações *fuzzy*, "uma curva pode ser convertida em descrições verbais através de um número finito de regiões *fuzzy* [...]. Esta estrutura de regras é usada explicitamente em sistemas inteligentes, tais como sistemas *fuzzy* [...]". Assim, uma variável linguística pode representar um universo qualquer, definida como um conjunto de termos, nomes ou rótulos.

Uma relação *fuzzy*, simplificadamente, comporta-se como um modelo de sistema, que ao ser excitado fornece uma determinada resposta. Em sistemas inteligentes, segundo Simões e Shaw (2007, p. 45), "a base de conhecimento representa o modelo do sistema a ser controlado. Consistindo de uma base de dados e uma base de regras *fuzzy* linguísticas". A base de regras caracteriza a estratégia utilizada por especialistas na área para manipular a relação entre as variáveis e as funções de pertinência, tanto de entrada como de saída. Esta lógica representa uma inteligência computacional, em que a partir de um conjunto de condições de entrada ou antecedentes se obtêm respostas ou consequentes.

A "base de conhecimento" é, pois, o depósito de toda a inteligência que envolve o sistema, inclusive e em especial da experiência dos especialistas. Dessa forma, esta relação funciona como uma função de transferência qualquer, onde existe uma entrada, uma manipulação sistêmica e uma saída resultante. Com o diferencial, que se a relação *fuzzy* for conhecida, ela nos permite processar, computacionalmente, uma resposta, fruto de uma

excitação. Ainda, independente das incertezas ou incongruências existentes, todos os valores variarão dentro do intervalo "zero" e "um" ou [0,1].

As regras são baseadas em condições de entrada e consequências de saída, normalmente no formato "se – então" ou "if – then". Segundo Peres e Lima (2015)[127]:

> Regras do tipo if-then são um tipo de combinação de proposições que dão origem às regras de inferência fuzzy (utilizadas no raciocínio aproximado fuzzy). A conclusão obtida no processo de combinação das regras de inferência é um conjunto fuzzy – formado a partir das combinações adequadas das ativações das conclusões das regras mediante as ativações das premissas das regras. Tal conjunto representa, de maneira fuzzy, as respostas do processo de inferência à ocorrência de um ou mais fatos no sistema modelado. Para que essa resposta tenha um sentido prático no universo de discurso modelado é necessário, na maioria das vezes, extrair um valor crisp[128] do domínio onde as conclusões são modeladas.

Interessante para esse estudo, são as regras que indicam soma, e consequentemente utilizam o artigo "e" em sua composição. Os sistemas desse tipo, relacionam conjuntos *fuzzy* do seguinte modo: SE <condição 1> **e** SE <condição 2>, ENTÃO <conclusão>. Esse modelo de regra de inferência, é preferencial para apoiar um processo de tomada de decisão. Porque trabalha em série, o que as aproxima do raciocínio humano, considerando que esse tende a estabelecer uma relação causal entre antecedente e consequente. Dessa forma, o propósito maior desse tipo de regra, segundo Simões e Shaw (2007), é de produzir um aconselhamento como forma de assessoria, simulando um conselheiro humano e sua experiência, o que se enquadra nos objetivos desse trabalho.

Outra vantagem dos modelos *fuzzy* em relação aos sistemas convencionais, é que esses últimos, por processarem equações complexas, podem ter seu resultado questionado se apenas uma delas apresentar um erro, algo que não é incomum. O que exige pessoal qualificado, e permanentemente ativado, aumentando sobremaneira os custos globais de manutenção do sistema. Ao passo que em um modelo *fuzzy* cada regra é processada independentemente e com isso um erro no processo, ou uma falha parcial no sistema, pode não degradar de forma significativa o desempenho do sistema como um todo, preservando a qualidade da resposta.

Ainda, regras *fuzzy* são de fácil entendimento, pois simulam a experiência humana e, da mesma forma, a resposta às regras pode ser facil-

---

127 SISTEMAS FUZZY. Lógica *Fuzzy* e Sistemas Baseados em Regras *Fuzzy*. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/sarajane/wp-content/uploads/2015/06/2015-Sistemas_Fuzzy.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

128 Na teoria clássica, os conjuntos são denominados "crisp" e um dado elemento do universo em discurso pertence ou não pertence ao referido conjunto. **O conceito fuzzy**. Disponível em: <https://www.pucsp.br/~logica/Fuzzy.htm>. Acesso em: 8 dez. 2018. Entretanto, o autor parece ter usado o termo com significado de um número real (Nota do autor).

mente interpretada. Assim, são considerados sistemas de baixo custo e fácil manutenção, pois adotam o princípio da simplicidade sistêmica, o que permite que pessoas menos qualificadas possam mantê-lo.

Apesar das regras, individualmente, serem de simples compreensão, juntas representam uma estrutura robusta, capaz de executar tarefas complexas. Simões e Sahw (2007, p. 64) apontam que "tanto funções de controle linear quanto não lineares podem ser interpretadas por um sistema baseado em regras, usando o conhecimento de um especialista formulado em termos linguísticos". De toda sorte, deve-se destacar que a elaboração das regras não é uma tarefa simples, e se constitui no "core" do processo, definindo ao fim sua efetividade.

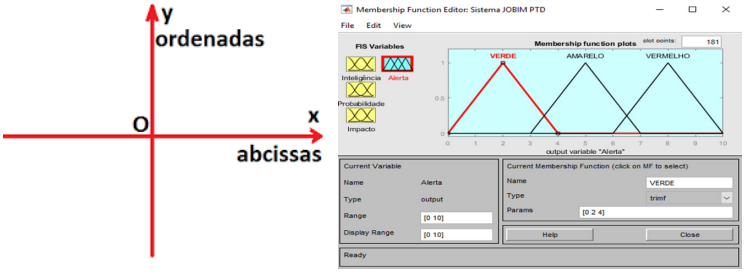
## 5.2.2 As regras e as funções de pertinência

Basear um sistema *fuzzy* em regras, significa utilizar expressões vagas qualitativas, oriundas da experiência humana, com o propósito de modelar sistemas que podem ser simples ou complexos. Dessa forma, quando formulamos um conjunto linguístico de regras *fuzzy*, de fato, estamos identificando o especialista humano, e colocando, nessas regras, seu conhecimento e intuitividade, fruto da sua experiência com o processo.

As funções de pertinência, atribuem valores de pertinência *fuzzy* para valores discretos, em um universo de discurso, que, segundo Moraes (2007, p. 6)[129], "é o espaço completo de variação de uma variável do modelo", podendo ser de entrada ou de saída do sistema. Elas ainda, são normalmente representadas em um eixo cartesiano (x,y), conforme apresentado na figura 2, onde a abscissa (x) representará o universo de discurso, e a ordenada (y) representará uma métrica no intervalo de possibilidades [0,1]. Ambos escalares numéricos, sobre os quais serão plotadas as funções de pertinência. Essas podem ainda, ser triangulares, trapezoidais, gaussianas, entre outras. Segundo Simões e Shaw (2007, p. 46) "a quantidade de funções em um universo de discurso e seu formato são escolhidos com base na experiência, na natureza do processo a ser controlado, ou numa entrevista com o operador humano especializado [...]. De modo geral, esta não é uma tarefa trivial".

[129] RELATÓRIOS PUC-RIO. FUZZYCOM – COMPONENTE DE LÓGICA FUZZY. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/ele/ele_claudio_magno_martins_moraes.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

Figura 2 – Plano Cartesiano – Base matemática sobre a qual é construída, graficamente, as funções de pertinência




Fonte: Adaptação do sítio: Saber da Matemática.[130]

A qualidade das regras depende da experiência dos especialistas. Existem casos em que o desenvolvedor ou projetista, aquele que idealizou o sistema, é o mesmo que opera o sistema. Nesse caso, uma mesma pessoa poderá eleger as variáveis e desenvolver as regras e funções de pertinência, com base em sua própria experiência, e ainda, operar o sistema projetado. Quanto as variáveis, essas podem ser intrinsecamente *fuzzy*, o que significa que não há quantidades precisas a serem estabelecidas, devendo o projetista, novamente, assumir as funções de pertinência adequadas para essas variáveis.

Em que pese a possibilidade, segundo Simões e Shaw (2007), do desenvolvedor e do especialista serem a mesma pessoa, desde que, obviamente, possua conhecimento sobre os dois aspectos mencionados, o processo e o sistema. No caso concreto dessa pesquisa, com vistas a enriquecer e consubstanciar o modelo, evitando um "olhar" enviesado ou tendencioso na fundamentação das regras, optou-se por estabelecer uma separação entre o desenvolvedor e os especialistas.

Dessa forma, as regras serão elaboradas por um grupo de sete especialistas[131] nas áreas de Inteligência e análise de risco. Ressalta-se que em reunião, dentro do contexto da técnica de "grupos focais", os especialistas decidiram, que para cada regra, o resultado, ou seja, o alerta, como expressão linguística, seria definido por maioria simples, mesmo assim, se houver empate, seria respeitada a tendência das escolhas majoritárias[132],

130 Disponível em: <https://sabermatematica.com.br/plano-cartesiano.html>. Acesso em: 11 nov. 2018.

131 **Especialistas**: 1. Marcos Valle Silva (PhD.), 2. Adriano Lauro (PhD.), 3. Luiz Carlos Roth (MSc.), 4. Wagner da Silva Reis (MSc.), 5. José Carlos Pinto (MSc.), 6. André Gabriel Sochaczwski (MSc.), 7. Maurício do Nascimento Pinto (MSc.) (Nota do autor).

132 Para melhor esclarecer esse ponto, segue um exemplo: Um resultado geral: 3 x amarelo, 3 x verde, 1 x vermelho – indicaria uma tendência para situação mais perigosa entre verde e amarelo, ou seja, amarelo. Haja vista que houve 1 x vermelho (Nota do autor).

em direção a mais ou menos perigosa. Assim, as regras de inferência, serão estruturadas de forma empírica e baseadas na experiência desses profissionais.

Quanto as variáveis linguísticas e as funções de pertinência a serem utilizadas no caso concreto, essas são consideradas inerentemente *fuzzy*, pois se trata do universo de discurso "Inteligência" e "análises de risco", divididas em termos de seus parâmetros estruturais, "probabilidade" e "impacto".

## 5.3 CONFIGURAÇÕES BÁSICAS DE UM SISTEMA *FUZZY*

Uma vez tendo avançado nos conhecimentos teóricos básicos sobre a lógica *fuzzy*, pode-se, com mais segurança, seguir na apresentação de um sistema *fuzzy* básico cuja arquitetura segue a estrutura idealizada por Mamdani[133] (1975), a qual Simões e Shaw (2007, p. 45) chamam de blocos funcionais, e que, segundo Wang (1997, p. 7), é composto, em sua maioria, de quatro seções, que são elencadas a seguir e podem ser observadas na Figura 3.

1. *Fuzzificação*: Associa valores escalares a variáveis de entrada por meio de funções de pertinência. Esta relação criada entre números reais e conjuntos *fuzzy*, permitem que um sistema computacional processe valores *fuzzy*.

2. Base de regras *fuzzy*: São definidas com o auxílio de especialistas no sistema a ser modelado. Esses avaliam o antecedente da regra, e aplicam no consequente. Existem, basicamente, para manipular coerentemente os conjuntos *fuzzy*.

3. Máquina de inferência *fuzzy*: As inferências geram as saídas dos conjuntos *fuzzy*, e baseiam-se nas regras *fuzzy* acima apresentada.

4. *Defuzzificação*: Significa definir um ponto de saída[134]. Para esta escolha considera-se a plausibilidade, simplicidade de processamento e continuidade.

[133] Entre 1970 e 1980 as aplicações industriais de lógica *fuzzy* aconteceram com maior importância na Europa. Especificamente em 1974, quando o Prof. Ebrahim Mandani conseguiu controlar uma máquina a vapor com diferentes tipos de controladores aplicando o raciocínio *fuzzy*. Lógica *fuzzy*. **A história da lógica fuzzy**. Disponível em: <logicafuzzy.com.br>. Acesso em: 11 nov. 2018.

[134] Os mais comuns são o centro de gravidade, o centro ponderado e o centro máximo (SIMÕES; SHAW, 2007).

Figura 3 – Elementos básicos de um sistema *fuzzy*

Fonte[135]: Adaptado de "Fuzzy modeling in a symptomatic HIV virus infected population".

Como já exposto, a lógica do sistema *fuzzy* se enquadra no modelo a ser proposto, que tem por propósito apoiar o processo de tomada de decisão, no caso concreto de prevenção a um ataque terrorista, por ocasião de um grande evento, no Brasil. Considerando, que um ato desse tipo significaria a materialização de um dos fenômenos mais complexos do mundo contemporâneo, e que adicionalmente pode ser considerado, no Brasil, dentro de parâmetros específicos, como ter um alto impacto a despeito do histórico, um evento "Cisne Negro".

Nesse contexto de complexidade, é importante destacar o trabalho pioneiro de Mamdani e Assilian (1975), motivado pelo trabalho de Zadeh (1965). Eles desenvolveram um método para o processo de decisão baseado em regras do tipo, "SE A – ENTÃO B", nas quais, tanto o antecedente, quanto o consequente, são valores de variáveis linguísticas, expressos por meio de conjuntos *fuzzy*.

Uma estrutura que representa os elementos básicos de um sistema *fuzzy* e que segue o método conhecido apenas como "Mamdani". Ainda, é importante destacar, em aderência à metodologia da pesquisa, que o método citado se aproxima da lógica causal apresentada por Sayer (2010)[136] e outros, estando, dessa forma, em consonância com a lógica da pesquisa, podendo, inclusive, ajudar a destacar e compreender as relações causais que envolvem os entes tratados durante o decorrer dessa dissertação, e que se materializaram nos blocos funcionais, em especial, na base de regras, do sistema *fuzzy* proposto.

Cavalcanti et al. (2012, p. 39) acrescentam, após apresentar o método Mamdani como acima sinalizado, que o programa Matlab é uma ferramenta computacional útil, que será utilizada nesta pesquisa, e que oferece duas opções: o método de Mamdani, que este trabalho irá utilizar, e por isso dedicou este espaço do trabalho para apresentá-lo, e o método de Sugeno (SUGENO, 1985), que está fora do escopo desta pesquisa, e por isso não será alvo de comentários adicionais.

135 JAFELICE, R. M.; BARROS, L. C.; BASSANEZI, R. C. et al. Fuzzy modeling in asymptomatic HIV virus infected population. **Bulletin of Mathematical Biology**, v. 19, p. 1597-1620, 2004.

136 Ver capítulo 1, parágrafos que abordam a metodologia do trabalho (Nota do autor).

## 5.4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A FERRAMENTA COMPUTACIONAL MATLAB

O Matlab é um conjunto de softwares, que permite realizar cálculos matemáticos e computacionais, análise de dados, desenvolvimento de algoritmos e simulações e modelagens. Sendo capaz ainda, de produzir exibições e interfaces gráficas com o usuário (KNIGHT, 1999, p. 13). O desenvolvedor do Matlab foi a corporação americana especializada em software de computação matemática, "©The MathWorks, Inc." (1994-2018). Segundo o tutorial apresentado pela empresa indiana "tutorial points"[137], esse "pacote" computacional representa uma ferramenta de programação poderosa que trabalha em um ambiente interativo de computação numérica. O programa permite manipulações de matrizes, plotagem de funções e dados, implementação de algoritmos e criação de interfaces com programas e usuários.

Seus comandos e funções matemáticas ajudam em cálculos matemáticos, gerando gráficos e executando métodos numéricos em praticamente todas as áreas da matemática computacional. Sendo mais comumente utilizado em: matrizes, plotagem e gráficos, álgebra linear, equações algébricas, funções lineares e não lineares, estatística, análise de dados, cálculos, equações diferenciais, integrações, transformações, ajuste de curvas e várias outras funções. Incluindo uma aplicação intitulada "*fuzzy logic designer*" que permite elaborar, simular e manipular modelos que utilizem a lógica *fuzzy*.

Ainda, seu elevado nível de linguagem computacional numérica permite a visualização e o desenvolvimento das mais diversas aplicações, fornecendo um ambiente interativo para resolução de problemas. Possui também uma vasta biblioteca de funções matemáticas, sendo amplamente utilizado como ferramenta computacional em engenharia, e se estendendo pelos seus fluxos, como os campos da física, química e matemática.

Como aplicação prática dos conceitos até aqui apresentados buscar-se-á propor um modelo que possa apoiar o decisor em sua tarefa de confrontar uma ameaça terrorista. Entretanto, ao se tentar desenvolver um método que simulasse o raciocínio humano, deparamo-nos com a ineficiência do uso de ferramentas oriundas da matemática tradicional. Somente a partir do momento em que se aprofundou o contato com especialistas em computação e engenharia, é que se verificou a possibilidade de utilizar o programa Matlab como ferramenta matemática para os nossos propósitos, pois ela permite que se construa um sistema *fuzzy* sobre a sua base computacional, e ainda favorece uma diversidade de simulações.

Utilizar-se-á a lógica *fuzzy* para uma aplicação específica. Entretanto, é importante ressaltar que ela permite uma ampla gama de possibilida-

[137] © Copyright 2014 by Tutorials Point (I) Pvt. Ltd. Disponível em: <https://www.tutorialspoint.com/index.htm>. Acesso em: 26 set. 2018.

des e desenvolvimentos, as quais, em pesquisas aplicadas, vão desde trabalhos biológicos, como o desenvolvido por Amendola et al. (2004), que simulou as condições de conforto em galpões de criação de frangos de corte, até um modelo de predição para o mercado acionário, como apresentado por Almeida (2015).

Dessa forma, são muitas as pesquisas baseadas em lógica *fuzzy*, nas mais diversas áreas do conhecimento humano, inclusive nas ciências sociais, embora, nessa área específica, tenham sido encontradas poucas aplicações quando em comparação com as áreas de ciências exatas. Pretende-se então, propor um sistema baseado nessa lógica para subsidiar o processo de tomada de decisão. Assim, no subcapítulo seguinte, será investigada a viabilidade de, na prática, avançar a investigação, tendo como referência o desenvolvimento de um sistema *fuzzy*, que possa ser processado no Matlab.

## 5.5 DESENVOLVIMENTO DE UMA APLICAÇÃO

O sistema *fuzzy* de apoio à decisão a ser proposto, o qual chamamos de "sistema Jobim PTD"[138], buscará desenvolver os quatro elementos que compõem um modelo *fuzzy*, conforme apresentado por Wang (1997), e dentro da estrutura de Mamdani e Assilian (1975), iniciando pela escolha das variáveis de entrada e saída, e suas respectivas funções de pertinência *fuzzy*. Nele serão utilizados conjuntos *fuzzy* relativos às variáveis linguísticas "Inteligência", "probabilidade" e "impacto", como excitação do sistema, e "alerta", como saída. As motivações dessas escolhas, serão abordadas mais adiante.

Ressalta-se que valores reais serão associados as variáveis de entrada por meio de funções de pertinência, em um processo de *fuzzificação*. Esta relação criada entre números reais e conjuntos *fuzzy*, é que permitirá que o programa Matlab processe os valores *fuzzy*.

A seguir serão definidas, com o auxílio dos especialistas, as regras de inferência. Esses têm a expertise e irão avaliar o antecedente da regra e aplicar no consequente, de modo que todo o conjunto *fuzzy* possa ser manipulado corretamente. Ao fim, espera-se que esta máquina de inferência proposta possa ser capaz de gerar um ponto de saída, que será, para o nosso caso, o centro de gravidade ou como apresenta o Matlab, o centroide. Esse ponto, será um número real materializado por meio da *defuzzificação*, e oferecerá ao decisor uma sugestão de nível de alerta, que seja adequado às Forças Armadas, a depender de cada caso específico.

Como dito, a saída que se pretende, é um nível de alerta. Esse, por meio de entrada tabular direta, irá indicar um grau de prontidão, com

[138] Uma alusão ao autor desta dissertação e a finalidade do sistema, qual seja, apoiar o Processo de Tomada de Decisão (PTD) no caso concreto construído no trabalho (nota do autor).

seus respectivos protocolos para as Forças Armadas. A ameaça a ser confrontada, em nosso caso, será como já apresentada, a possibilidade de um atentado terrorista, por ocasião de um grande evento, no Brasil. Com isso, espera-se estar contribuindo para uma decisão bem fundamentada quanto à prontidão que deve ser determinada às Forças Armadas no caso concreto em estudo.

A importância de uma boa fundamentação nesse tipo de decisão, entre outros argumentos, pode encontrar amparo em princípios republicanos, como o da economicidade de meios e recursos, e a racionalidade no seu uso. Haja vista que manter uma Força em prontidão acima do necessário, possivelmente, irá gerar um custo, que deve ser pesado à luz da racionalidade e efetividade.

Não obstante, é interessante esclarecer, que esse gasto público, possivelmente a maior, não é alvo desta pesquisa e, por conseguinte, não aporta dados que possam embasar essa argumentação, estando apenas no campo das percepções. Pode, entretanto, ser alvo de pesquisa futura, pois, nota-se uma relação causal presente na questão, embora carente de quantificação.

Retornando ao desenvolvimento do sistema, com relação às variáveis de entrada, e a variável de saída do sistema, é necessário, para facilitar a compreensão do leitor, esclarecer as escolhas feitas e a sua relação com as respectivas funções de pertinência. Assim, a primeira variável de entrada será a Inteligência, e em face de todos os princípios, fundamentos, definições e conceitos vistos no segundo capítulo deste trabalho decidiu-se pela sua escolha. Destaca-se, nesse sentido, sua capacidade de obter dados e produzir conhecimentos que, inclusive, podem subsidiar o cálculo das demais variáveis, em que pese serem independentes, especialmente a probabilidade, como se verá mais adiante.

De forma análoga, o capítulo três também apresentou o tema “risco”, com destaque para sua análise, o qual virá a compor as demais variáveis de entrada do sistema, considerando, nesse sentido, seus dois parâmetros estruturais, quais sejam, a probabilidade e o impacto. A análise de risco foi introduzida naquele capítulo como uma ferramenta com capacidade de quantificar uma ameaça utilizando as matrizes de risco. Nela se optou, para o caso em lide, pela utilização da matriz de vulnerabilidade, pela sua simplicidade e porque “através desta matriz, o gestor de risco sabe exatamente como cada risco deve ser tratado” (BRASILIANO, 2006, p. 88).

Uma vez definidas as variáveis e apresentados os motivos que levaram às suas escolhas. Apresentar-se-á uma visão macro do sistema a ser proposto, conforme consta da Figura 4. Para em seguida iniciar um debate, sobre como se relacionam as variáveis com suas funções de pertinência, com isso, espera-se ajudar na compreensão do sistema de forma global.

Figura 4 – Macrorrepresentação do sistema *fuzzy* de apoio a decisão

Fonte: Autor.

## 5.5.1 Razões para escolha das funções de pertinência de cada variável

Inicialmente, é importante destacar, que as variáveis de entrada elencadas, devem ser entendidas como independentes, a despeito de sua sinergia, e não obstante, nesse modelo, interagirem por meio das regras de inferência. Nesse sentido, deve-se observar que uma análise de Inteligência pode ser construída independentemente da análise de risco e vice-versa, haja vista possuírem metodologias próprias de produção.

Entretanto, no caso dos conhecimentos de Inteligência, eles serão mais consistentes e efetivos se forem aportados pela mensuração da ameaça em termos de probabilidade e impacto. Pois, dessa forma, os conhecimentos produzidos terão um viés quantitativo que permitirá, entre outras questões, priorizar o tratamento que será dispensado à ameaça em questão.

Embora essas análises possam ser construídas separadamente, juntas promovem uma sinergia capaz de abarcar não só a análise da ameaça de forma singular, mas também sua dinâmica no ambiente, em uma visão cinética, e não estática. Esta sinergia permite que a ameaça seja identificada, contextualizada, acompanhada e mensurada pela Inteligência e pela análise de risco. O sistema *fuzzy* a ser proposto, buscará simular essas interações sinérgicas, contribuindo para uma tomada de decisão bem fundamentada.

Inicia-se com a variável Inteligência e as argumentações que embasam a sua escolha. De fato, os analistas de Inteligência acreditam que quanto melhor for o conhecimento produzido, maior será a possibilidade de se prevenir um possível ataque terrorista. Nesse processo, de forma sinérgica, é importante que seja realizada também uma análise de risco, de modo a quantificar essa ameaça em termos de probabilidade e impacto.

Quanto ao acompanhamento da ameaça, ele é feito pela Inteligência corrente, que a monitora e observa sua dinâmica, com atenção a possi-

bilidade de ela se aproximar das vulnerabilidades do sistema a ser defendido. Tal movimento motivaria medidas preventivas, como o aumento do nível de alerta. Deve-se ainda considerar que para cada nível de alerta deverá estar associado um grau de prontidão. Pois nele deverão estar contidos procedimentos específicos a serem determinados para as Forças Armadas. Essa ação proativa implicará em maior antecedência nas decisões e maior possibilidade de sucesso na prevenção.

A Doutrina Nacional de Inteligência (DNI) de 2016 aponta os principais conhecimentos que podem ser produzidos pela atividade de Inteligência, que já foram comentados e definidos. Esses, vistos como produto da atividade, embora sirvam de estofo e amparem a escolha das funções de pertinência, não serão fatores exclusivos. Haja vista que sua hierarquização está mais relacionada à complexidade de sua confecção que à relevância para o decisor.

Esta relevância nem sempre é pragmática e precisa se adequar à realidade e ao caso concreto, sendo regido por princípios, muitas vezes, com viés temporal e em atendimento ao princípio da oportunidade. O atendimento a esse valoroso princípio, implica em produzir o melhor conhecimento possível, no prazo apropriado para sua utilização. Nesse sentido, um conhecimento "informe" pode ser mais relevante, em um dado momento, que um conhecimento "estimativa". Apesar desse último ser considerado hierarquicamente superior ao primeiro.

Assim, preferimos fundamentar as funções de pertinência para variável Inteligência na gênese da produção dos conhecimentos, que, a princípio, está na cognição do analista, que entende o conhecimento, nessa fase, como um processo mental estruturado que resulta em um produto acabado, um documento capaz de atender a demanda de um decisor. A Figura 5 mostra a relação entre os fatores que distinguem os tipos de conhecimento, vistos como um processo relacionado com a cognição do analista de Inteligência, que são: os estados da mente perante a verdade, as formas racionais de conhecer e a temporalidade. Ainda, como um produto, que seriam os documentos de Inteligência propriamente ditos, que são quatro: informe (INFE), informação (INFO), apreciação (APREC) e estimativa (ESTM).

Figura 5 – Relação entre os fatores que distinguem os tipos de conhecimento, vistos como um processo (cognitivo) e como um produto (documento)

| DOCUMENTOS DE INTELIGÊNCIA (CONHECIMENTO) | | | |
|---|---|---|---|
| PROCESSO / PRODUTO | Estado da Mente perante a Verdade | Formas racionais de conhecer | Temporalidade dos Fatos ou Situações |
| INFORME (INFE) | Opinião/Certeza | Juízo | Passado, Presente |
| INFORMAÇÃO (INFO) | Certeza | Raciocínio | Passado, Presente |
| APRECIAÇÃO (APREC) | Opinião | Raciocínio | Passado, Presente, Futuro Imediato |
| ESTIMATIVA (ESTM) | Opinião | Raciocínio | Futuro |

Fonte: Adaptada da DNI (ABIN, 2016, p. 58).

Dessa forma, a Inteligência utiliza seus recursos metodológicos e práticos para identificar, contextualizar e acompanhar uma ameaça. Para tanto, ela também precisa se preocupar com a compreensão do ambiente em que a ameaça está inserida, que normalmente será VUCA. Um ambiente carregado de dilemas e ambiguidades naturais desta era da revolução da tecnologia da informação, conforme definida por Castells (1999). Esta contextualização é fundamental para que a mais alta autoridade de um serviço de Inteligência consiga ter uma visão holística do fato ou situação em estudo, para poder bem assessorar o decisor político.

Neste trabalho opta-se, então, por denominar esta visão ampla, que inclua o ambiente, de consciência situacional (CS) que, sucintamente, refere-se àquilo que a publicação conjunta das Forças Armadas norte-americanas, JP 3-32, argumenta depender de uma coleta, troca e integração de informações que a maximize, e ainda acrescenta que uma consciência situacional plena é a chave para uma defesa em profundidade, com ações rápidas e precisas (JP 3-32, p. II-8).

Em complemento, o Conceito Nacional de Operações para Consciência Marítima (CONOPS) publicada pelo Escritório Nacional de Integração de Inteligência Marítima (NMIO)[139], órgão da Marinha norte-americana. Acres-

139 *National Maritime Intelligence-Integration Office* (NMIO). *National Concept of Operations for Maritime Domain Awareness* (entidade da Marinha dos Estados Unidos localizada no Centro Nacional de Inteligência Marítima). Disponível em: <http://nmio.ise.gov/Portals/16/Do-

centa que a Inteligência é um dos principais componentes da consciência situacional. Ainda, afirma que "a estrutura de governança da consciência situacional, deve fornecer orientação suficiente no desenvolvimento de políticas e padrões para orientar agências individuais e parceiros, no compartilhamento de informações e inteligência" (CONOPS, 2007, p. 3).

Restando clara a relação sinérgica que existe entre consciência situacional e Inteligência, e que, para se ter uma consciência situacional plena, é necessária uma Inteligência forte, que só pode ser alcançada por meio do trabalho do analista utilizando metodologia própria de produção de conhecimento como processo e produto.

Em que pese o viés marítimo dessas digressões, o conceito intrínseco ao termo "consciência situacional" remete a uma visão holística, contextualizada e plena de um determinado fato ou situação em relação ao ambiente que o cerca. Permanece assim um conceito válido para esta pesquisa, e será útil como estofo teórico para elaboração do sistema *fuzzy* a ser proposto.

Ainda, essa consciência é comparada pelos especialistas com um jogo de "quebra-cabeça", em que existem várias peças soltas, que seriam os conhecimentos formulados, mas cujo conjunto, quando corretamente montado, dará uma visão plena do cenário com o qual se pretende lidar. O que chamaremos aqui, de uma consciência situacional plena.

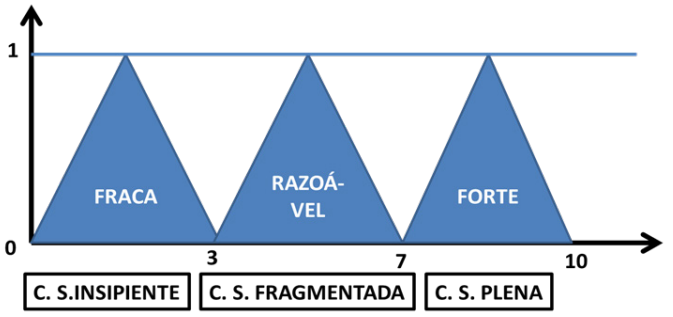
Ocorre que nesse "quebra-cabeça" alegórico, muitas vezes faltam peças e as instruções de montagem são parciais ou inexistentes, o que dificulta sobremaneira a visualização correta do quadro. Entretanto, um quadro completo, em que pesem as dificuldades práticas, deverá ser buscado continuamente para permitir uma visão holística e a consequente contextualização plena da ameaça.

Dessa forma, para o sistema a ser proposto, uma consciência situacional insipiente indicaria uma Inteligência ainda fraca, que necessitaria de maiores insumos. Uma consciência situacional fragmentada, indicaria uma Inteligência razoável. Enquanto uma consciência situacional plena, indicaria uma Inteligência forte, por ter alcançado uma situação ideal em termos de visão holística da ameaça em relação ao ambiente VUCA, em que está inserida.

Ao fim, e de forma prática, serão utilizadas como parâmetro teórico para definir as funções de pertinência da primeira variável de entrada, qual seja, INTELIGÊNCIA, as expressões linguísticas FRACA, RAZOÁVEL E FORTE, com a apresentação gráfica da Figura 6, na qual podem ser observados ainda, os valores discretos (não-*fuzzy*) a ela associados.

cs/071213mdaconops.pdf?ver= 2015-12-04-123515-657>. Acesso em: 29 out. 2018.

Figura 6 – Funções de pertinência e valores discretos da variável INTELIGÊNCIA




Fonte: Autor.

As duas variáveis que se seguem e foram selecionadas, para junto com a variável INTELIGÊNCIA, compor a entrada do sistema proposto. É a PROBABILIDADE e o IMPACTO, que constituem os dois parâmetros de uma análise de risco estruturada. Essas, podem ser observadas na matriz de vulnerabilidade, um dos tipos de matriz de risco mais utilizadas para quantificar uma ameaça, e que é a matriz escolhida para representar o risco associado as ameaças internacionais, publicadas pelo Fórum Econômico Mundial. A citada matriz, foi apresentada ainda, por Brasiliano (2006, p. 89-91), que apesar do viés corporativo, em nada difere, em termos lógicos, das matrizes utilizadas para definir qualquer outro tipo de risco. Sendo, dessa forma, útil para o trabalho aqui desenvolvido. A mesma pode ser observada na Figura 7, cujos quadrantes representam:

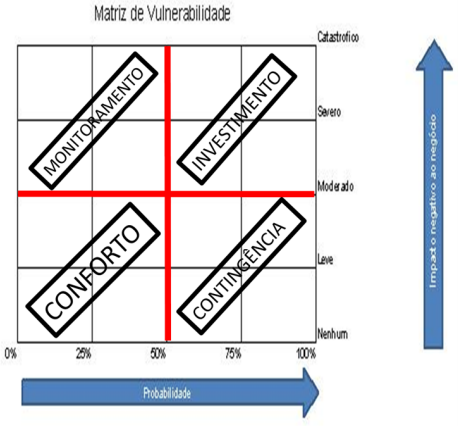
**1- Investimento**, onde os riscos exigem tratamento imediato.

**2- Monitoramento**, onde a ação depende da evolução, logo precisa ser acompanhado.

**3- Contingência**, que indica tratamento emergencial, mas não imediato, como no quadrante de investimento. Deve ter tratamento prioritário.

**4- Conforto**, cujo impacto é assimilável, o que indica que os riscos nesse quadrante, devem ser apenas gerenciados.

Figura 7 – Matriz de vulnerabilidade




Fonte: Adaptado de Brasiliano (2006, p. 89-91).

Assim, a segunda variável de entrada selecionada será a probabilidade de um atentado terrorista vir a se realizar, em um grande evento, no Brasil. Sua construção gráfica está apresentada na Figura 8. Pode-se observar ainda os valores discretos (não-*fuzzy*) a ela associados. Para essa variável, serão utilizadas as expressões linguísticas BAIXA (abaixo de 30%), MÉDIA (de 30% a 70%) e ALTA (acima de 70%), para definir as funções de pertinência.

Ainda, buscou-se utilizar como marco teórico para embasar as funções de pertinência da variável probabilidade, os fatores que Crenshaw (1981, p. 381) definiu como aqueles que podem condicionar o surgimento do terrorismo. Esses foram divididos em "condições prévias", que se referem à formação de um ambiente propício para novos e irregulares conflitos, e que aguardam o surgimento de um elemento precipitador. Um catalisador do uso da violência, de forma radical, e que utilize o método terrorista.

Dessa forma, para o caso concreto do sistema que está sendo desenvolvido, se não houver condições prévias confirmadas, a probabilidade estará abaixo de 30%, se houver condições prévias confirmadas, mas não um precipitador confirmado, a probabilidade estará entre 30% e 70%. Por fim, se houver condições prévias e precipitadores confirmados ou em vias de ser, a probabilidade estará acima de 70%.

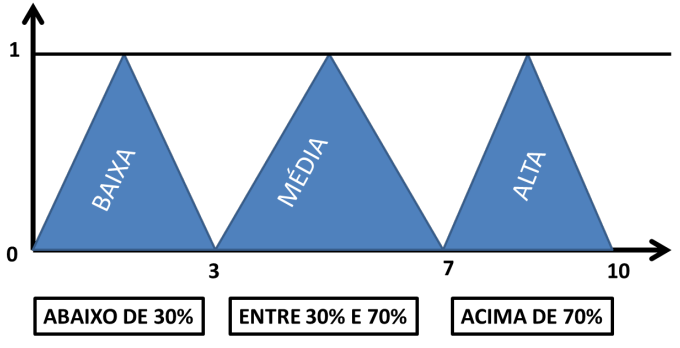
Ressalta-se que esse estudo considera, por razões já exploradas em capítulos anteriores, que os grandes eventos no Brasil podem conformar as condições prévias para o surgimento do terrorismo, a depender de fatores específicos, podendo vir a funcionar como um farol, a atrair a atenção do terrorismo internacional.

Assim, representam os grandes eventos no Brasil, um ambiente propício ao terrorismo. Considerando ser um momento de grande visibilidade, com adensamento popular e que, a depender do caso, contam com a forte presença de cidadãos oriundos de países que combatem o terrorismo internacional, o que os configura, quando massivamente presentes, como possíveis alvos dessas organizações. Ainda, muito relevante é o fato de esses eventos gozarem de ampla cobertura midiática, elemento fundamental para a desejada propaganda terrorista. A tudo isso, soma-se uma legislação antiterrorista ainda leniente, conforme apontam Gonçalves e Reis (2017).

Assim, a conjunção desses elementos, sinergicamente, pode vir a se materializar em condições prévias que favoreçam o terrorismo. Restando, segundo Crenshaw (1981), o surgimento de um elemento precipitador, que pode ser, desde o surgimento de um pequeno grupo disposto a radicalizar suas ações, até alguma ação diplomática que vá de encontro a alguma convicção, fortemente enraizada, seja ideológica ou religiosa, nessas organizações terroristas.

Entretanto, é importante ressaltar que o processo de formação desse ambiente favorável ao terrorismo. Bem como, os possíveis precipitadores, são alvo de acompanhamento da atividade de Inteligência. Dessa forma, essa atividade, joga luz sobre a probabilidade de uma ameaça terrorista se concretizar. Podendo ser o cálculo da probabilidade, nesse caso, em parte, um possível reflexo dos conhecimentos que a Inteligência é capaz de produzir, sobre as "condições prévias" e os "precipitadores". Assim, é coerente inferir que uma Inteligência forte, pode exercer influência sobre o cálculo da probabilidade, embora sejam entes independentes. Espera-se que o sistema em desenvolvimento ratifique ou não essa percepção.

Figura 8 – Funções de pertinência e valores discretos da variável PROBABILIDADE




Fonte: Autor.

Nesse ponto, faz-se uma pequena digressão em atenção a um melhor entendimento do leitor a respeito da escolha da distribuição triangular que foi utilizada acima, e será utilizada em todo o sistema. Tal escolha, se deve ao fato de ser uma função que apesar de simples, é capaz de apresentar uma distribuição de probabilidade contínua com valores mínimos, máximos e valores intermediários mais prováveis. O que, segundo Alencar (2005, p.101), é útil para modelar fatores de risco contínuos, o que se enquadra no caso em estudo.

Afirma Alencar (2005, p. 101) que:

> essas funções foram construídas especialmente para possuírem certas propriedades que nos ajudam a raciocinar sobre fatores de risco contínuos. [...]. Possuindo três parâmetros: min – menor valor que a função pode assumir, mp – valor em torno do qual a ocorrência de valores é mais provável, e max – maior valor que a função pode assumir, tal que min ≤ mp ≤ max.

Dessa forma, no caso concreto, o valor mínimo será zero, o máximo um (uma característica métrica intrínseca dos modelos *fuzzy*), e existirão valores intermediários mais prováveis entre esses extremos. Tem-se então como resultante um triângulo. Ademais, nos intervalos probabilísticos selecionados optou-se por uma distribuição normal privilegiando a faixa intermediária.

A última variável de entrada a ser considerada no sistema *fuzzy* proposto será o impacto, definido aqui como as consequências negativas, que podem provocar danos ao Estado, no caso de um atentado terrorista, em um grande evento, no Brasil. Sua construção gráfica está apresentada na Figura 9. Pode-se observar ainda os valores discretos (não-*fuzzy*) a ela associados. Para essa variável, foram usados como parâmetros teóricos para definir as funções de pertinência, as expressões linguísticas: LEVE, MODERADO e CATASTRÓFICO.

A escolha dessas expressões linguísticas está associada ao impacto da ameaça a estabilidade do Estado brasileiro. Conforme apontado por Mello (2018, p. 79), o terrorismo é uma ameaça que "por seu impacto psicológico e potencial de danos, [...] pode causar instabilidade política, social e econômica nos Estados por ele atingidos".

Dessa forma, um impacto catastrófico estaria relacionado ao superterrorismo ou terrorismo catastrófico, termo utilizado por Gonçalves e Reis (2017, p. 186), para indicar um tipo de terrorismo, que por usar armas de destruição em massa, como agentes químicos, biológicos ou nucleares pode atingir um número significativo de vítimas.

Os autores citam o caso sempre recorrente, quando se trata de eventos *outlier*, do atentado de 11 de setembro de 2001 na cidade de Nova York nos EUA. Nesse evento, aviões comerciais foram usados como "mísseis incendiários", atingindo e derrubando as torres do WTC. Tal ação,

exemplifica, um evento de baixa probabilidade e grande impacto. Capaz de provocar algum grau de desestabilização do Estado.

Gonçalves e Reis (2017, p. 186) ainda acolhem o princípio da "precaução do Estado", que em tese, obrigaria o mesmo "a estar preparado para agir no caso da utilização desses artefatos, ainda que a probabilidade seja pequena". Resta então definir, nos parece, qual o grau de prontidão a ser exigido das Forças Armadas nesse caso. Uma provável lacuna onde essa pesquisa pretende atuar. Em continuação, os autores afirmam que "essa forma de terror encontra-se na escala do conflito próximo à guerra, com grande probabilidade de ameaçar a estabilidade e a soberania de um Estado".

Corroborou ainda com a escolha dessas funções de pertinência o fato desse tema se encontrar presente nas discussões sobre os eventos "Cisne Negro", *outliers* cujas definições, já foram apresentadas anteriormente. Nesse sentido, nos concita Taleb (2018, p. 18), a uma reflexão sobre o ataque terrorista mencionado, questionando o fato de que, "se o risco fosse concebido no dia 10 de setembro, ele não teria acontecido". Procura o autor, nos alertar para a realidade, onde os "cisnes negros" são difíceis de prever e independente da probabilidade, acontecem, e quando se concretizam podem impactar fortemente o Estado.

Entretanto, tal reflexão, não significa que o Estado deva se manter permanentemente em prontidão máxima, a espera de um "Cisne Negro". O que não nos parece racional, inclusive por ser excessivamente custoso. Mas sim, acredita-se, que devam existir mecanismos racionais, como o aqui proposto, que permitam ao Estado lidar com esse tipo excêntrico de evento. Caso contrário, pela própria dinâmica desse tipo de evento, todos, o tempo todo, teriam que permanecer em estado máximo de prontidão, a espera de sua manifestação.

Ainda no mesmo contexto, mas com gradação distinta. A função de pertinência "moderado", estaria relacionada a um possível ataque terrorista na moldura de organizações, que divulgam mensagens sobre o dever fundamental de atacar indivíduos ou grupos considerados, por eles, contrários a causa, e que esse tipo de ação deve se estender por todo o mundo, como fez a Al-Qaeda de Osama Bin Laden, na década de 2000, e na sequência o Estado Islâmico, até, praticamente, os dias atuais, embora com um *modus operandi* diferenciado.

De forma mais marcante nesse segundo caso, a organização coopta mentes predispostas a realizar ataques de forma isolada, e com pouco alcance em termos de vítimas, apesar do grande apelo psicológico. Utilizam assim os chamados "lobos solitários", que segundo Gonçalves e Reis (2017, p. 187), "praticam atos de violência em nome de uma determinada causa ou ideologia. [...]. Apesar de não representarem uma ameaça espetacular, como a de uma organização terrorista, praticam ações fáceis de serem executadas".

Esse tipo de ação, difícil de ser evitada, possui capacidade, segundo Gonçalves e Reis (2017, p. 187), "de assustar e de pressionar a comunida-

de internacional". Mas em que pese a pressão exercida, não tem capacidade de afetar a estabilidade, e a soberania de um Estado como o Brasil. Por fim, a função de pertinência "leve" indica que a ação terrorista pouco impactou a estabilidade e a soberania do Estado brasileiro, ficando, pois, abaixo do impacto moderado. Ainda as nomenclaturas selecionadas seguem o padrão utilizado por Brasiliano (2006, p. 91).

Em acréscimo ao já exposto, e com o objetivo de melhor conceituar a "estabilidade de um Estado", utilizaremos uma adaptação do Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010, que regulamenta a Medida Provisória 494, de 2 de julho de 2010, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC). Esse documento trata, entre outras questões, do reconhecimento de situações de emergência, algo que se encaixa em nossos propósitos. Apesar de possuir um viés diferenciado quanto aos fins, sua lógica se adequou a situação em lide, no ponto em que contemplou "um conjunto de ações preventivas destinadas a minimizar impactos".

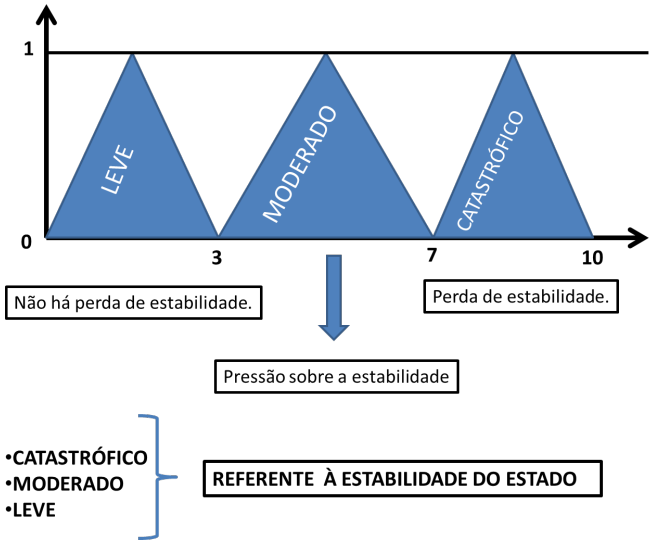
Nesse contexto, o decreto em seu artigo segundo faz uma diferenciação que nos será util. Ele diferencia uma situação anormal, que implicaria no comprometimento *parcial* da capacidade de resposta do Estado e, uma situação, também anormal, mas que implicaria no comprometimento substancial da capacidade de resposta do Estado.

Dentro desta moldura lógica, e trazendo para o nosso contexto, um comprometimento parcial de capacidade de resposta do Estado, provocará pressão sobre ele, e apontará para um "impacto moderado". Enquanto um comprometimento substancial, que extrapolaria a capacidade de resposta do Estado, e poderia levar a perda de sua estabilidade, remeteria a um "impacto catastrófico". Ainda, por meio de nexo causal simples, quando não houver perda de estabilidade do Estado, estará indicado, que o impacto será "leve".

Por fim, destaca-se assertivamente, que em face da concretização de uma ameaça terrorista, haverá um impacto. Essa afirmação, verdadeira, pode nos trazer um dilema quando estamos trabalho sob a égide da prevenção. Como definir a magnitude de um impacto, cuja ameaça não se concretizou. Uma resposta plausível, é que será um esforço de prospecção no futuro, não de adivinhação, mas sim fruto da utilização de técnicas diversas, incluindo as cenarizações.

Nesse sentido, se insere, mais uma vez, a Inteligência e sua capacidade de produzir conhecimentos úteis sobre a ameaça e seu contexto. Assim, um conhecimento que tem aderência com um fato ou situação no futuro, caso do impacto no âmbito da prevenção, seria a "estimativa". Documento de Inteligência, com característica multidisciplinar, que utiliza prospecção e outras técnicas, para produzir conhecimento sobre um evento futuro. Assim, a avaliação de um impacto, que coloque em risco a estabilidade do Estado brasileiro, será um exercício de prospecção no futuro, que, em tese, pode ser apoiado pela Inteligência.

Figura 9 – Funções de pertinência e valores discretos da variável IMPACTO




Fonte: Autor.

Ainda, quando estamos tratando das variáveis probabilidade e impacto, as funções triangulares nos parecem bem adequadas, pelo fato da distribuição triangular, em probabilidade e estatística, ser uma distribuição útil por representar uma aproximação aceitável da probabilidade de ocorrência de um evento, a despeito da sua simplicidade. Dessa forma, essas funções demonstraram aderência aos parâmetros de uma análise de risco estruturada e, simultaneamente, atendem ao princípio da simplicidade, que também é um norte nessa investigação.

De posse das variáveis e das funções de pertinência, com seus valores discretos associados, pode-se começar, junto com os especialistas, a formatar as regras de inferência que irão analisar os antecedentes (funções de pertinência de entrada) e definir os consequentes (funções de pertinência de saída).

Na saída, ocorrerá o processo de *defuzzificação*, que consiste "em obter-se um único valor discreto [...] a partir de valores *fuzzy* de saída obtidos" (SIMÕES; SHAW, 2007, p. 45). Ou seja, na *defuzzificação*, o valor da variável linguística de saída, inferida pelas regras *fuzzy*, será traduzido em um único valor numérico. O anexo G, exemplifica algumas técnicas *defuzzificação*. Essas podem se basear no centroide, opção que esta pesquisa fez, pela sua simplicidade e por trabalhar com valores médios. Ou se basear em valores máximos, que não serão utilizados nessa aplicação.

Dessa forma, considerando a Inteligência e os parâmetros da análise de risco (probabilidade e impacto) como a excitação do sistema, pode-

mos esperar que por meio das regras de inferência a serem formuladas pelos especialistas, essas manipulações nos forneçam saídas que serão a resposta do sistema em termos de níveis de alerta. Esta saída permitirá o estabelecimento do grau de prontidão adequado a ser exigido das Forças Armadas, sem maximizações que levem ao desperdício, ou minimizações que ponham em risco a sociedade e o Estado.

Adicionalmente, esta postura relacionada à gestão eficiente dos recursos nos parece ser cada vez mais importante para o decisor, pois contempla escolhas que devem ser racionais e justificáveis junto a sociedade, e para isso, é preciso atentar para princípios como, o da economicidade, transparência e simplicidade. Princípios desejáveis em um Estado democrático, moderno e de direito, onde a gestão responsável dos recursos do Estado, em todas as expressões do poder nacional, são critérios importantes e que ajudam a definir uma boa gestão.

Esta gestão implica também em incrementar as capacidades atinentes à atividade de Inteligência e a análise de risco, percebendo que estão fortemente associadas à experiência dos profissionais envolvidos. Esta experiência deverá estar presente no processamento do sistema de inferência *fuzzy* proposto, que deverá produzir uma saída linguística que se traduzirá em termos de um nível de alerta VERDE, AMARELO ou VERMELHO. Esse, por sua vez, definirá um grau de prontidão para as Forças Armadas, que será, respectivamente, "normal", "atenção" ou "máxima prontidão", cada qual com seu protocolo específico. Assim, o processamento das informações no sistema permitirá que a decisão sobre o mais adequado grau de prontidão para as Forças Armadas em uma situação de ameaça terrorista possa ser mais rápida e racional.

Outro fator que motivou a eleger esta saída do sistema foi o fato de não se ter identificado, por meio de pesquisa bibliográfica, nos documentos de alto nível da defesa, leia-se a PND e a END de 2012, quais seriam os graus de prontidão elencados em face de possíveis ameaças, quando se verificou que nas publicações em vigor, em relação a essa graduação, nada foi encontrado. Observou-se, entretanto, à luz da END de 2012, que a Força Naval deverá observar, de acordo com as circunstâncias: "[...](c) prontidão para responder a qualquer ameaça, por Estado ou por forças não convencionais ou criminosas, às vias marítimas de comércio; [...]" (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 69).

Em relação ao poder aeroespacial, aponta que "a estratégia da Força Aérea será a de cercar o Brasil com sucessivas e complementares camadas de visualização, condicionantes da prontidão [...] (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 85). Em alusão à força terrestre, apresenta que esta deve atentar para: "a manutenção de tropas, em particular as reservas estratégicas, na situação de prontidão operacional com mobilidade, que lhes permitam deslocar-se rapidamente para qualquer parte do território nacional ou para o exterior" (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 127). Quanto às Forças Armadas como um todo, o documento

apresenta que “as seguintes capacidades são desejadas para as Forças Armadas: permanente prontidão operacional para atender às hipóteses de emprego, integrando forças conjuntas ou não; [...]” (BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA, 2012, p. 129).

Observou-se que a palavra “prontidão” só aparece nessas citações e não defini graus para diferentes situações que envolvam ameaças, sendo utilizada, nos pareceu, para definir um estado perene que remete a “estar sempre pronto”, independente da identificação positiva da ameaça, do seu grau de risco e da dinâmica da ameaça (aproximação ou afastamento em relação a nossa vulnerabilidade), o que nos pareceu pouco racional e, na prática, de difícil atingimento. Não obstante, a possibilidade, que não foi alvo desta pesquisa, de cada Força, *per si*, possuir seu procedimento de pronto emprego. Ainda, é preciso fazer uma ressalva para salientar que documentos do nível político, como a PND, são por natureza genéricos, indicando mais “o que fazer” e deixando para os documentos subsequentes, como as “estratégias” “o como” desdobrar e implementar suas diretrizes.

De toda sorte, este estudo também não foi capaz de encontrar tal demanda nas estruturas de segurança dos Estados da Federação, o que não significa que não existam, pois são documentos dispersos em nível estadual e que podem guardar certo grau de sigilo. Entretanto, por ter valor para esse estudo, foi verificada a possível existência desse dispositivo no compêndio de cadernos da ABIN de 2018 onde também nada foi encontrado sobre o tema.

Dessa forma verifica-se que em nível federal e de forma integrada, não foi identificada a existência de graus de prontidão previamente estabelecidos que permitam protocolos de ativação imediatos. O que nos pareceu, caso realmente não existam, uma fragilidade do sistema, haja vista que, no caso concreto de uma ameaça que esteja no quadrante de risco de alta probabilidade e impacto, ou que represente um “Cisne Negro”, o tempo de reação das forças de defesa e segurança são críticos para definir o sucesso ou o fracasso de uma ação. Também é importante argumentar que, apesar do sistema *fuzzy* a ser proposto, limitar-se a apresentar um nível de alerta que indicará um grau de prontidão, apenas para as Forças Armadas. Isto não inibe a utilização de lógica semelhante para outras instituições.

Ressalta-se ainda, mesmo que haja protocolos desse tipo, aos quais não se teve acesso, pela premência de tempo ou em face de possível sigilo, isso não degradaria o estudo, pois o mesmo se propõe a investigar a viabilidade de utilização da lógica *fuzzy* por meio de um sistema que apoie o processo de tomada de decisão.

Entretanto, utiliza-se, a título de referência, exemplo, prova de importância e para facilitar o entendimento do leitor, um exemplo de modelo de alerta estruturado, que é utilizado pelas Forças Armadas norte-americanas. Onde, tal apresentação, se dará de forma breve e superficial, por ser tema complexo e transversal a esse estudo.

A condição de prontidão de defesa (DEFCON) é um sistema que foi desenvolvido pelo comando conjunto das forças militares norte americanas – *Joint Chiefs of Staff* (JCS) durante a o período da Guerra Fria (1947-1991) e se propõe a ser um nível de alerta que indica uma prontidão para as Forças. Ele possui cinco níveis, onde DEFCON 5 é a menos grave, indo de forma gradual até DEFCON 1, que é a mais grave. Segundo Schlosser (2015), o nível 5 é utilizado durante operações militares em tempo de paz, enquanto o nível 1 significa guerra nuclear iminente. Existindo níveis intermediários, formados por números inteiros.

O sistema DEFCON é uma sigla para *Defense Readiness Condition*[140] e os fatores objetivos que levam à elevação ou à degradação, bem como as autoridades que podem, de forma individual ou colegiada, exercer esta tarefa, permanecem sob sigilo. Entretanto, empiricamente, pode-se observar uma relação com a dinâmica, muito comum em gerenciamento de crises, que abarca a passagem uma situação normal, para crise e desta para conflito armado, seja na guerra regular ou não. À medida que essa dinâmica ascende, traz a reboque o aumento do DEFCON.

Esses níveis foram concebidos no final dos anos de 1950 como forma de coordenar a defesa do Comando de Defesa Aeroespacial norte-americano entre os Estados Unidos e o Canadá, e desde então, o sistema DEFCON passou por várias mudanças[141]. Suas alterações foram marcadas, entre outras questões, por situações extraordinárias de ameaça como, por exemplo, a crise dos mísseis de Cuba em 1962, única vez em que o país elevou seu estado de prontidão para DEFCON 2, ressalta-se que nunca foi ativado, até os dias atuais, DEFCON 1. Apesar de ser um legado da Guerra Fria, o sistema DEFCON continua a existir, indicando que continua a ser útil e a atender os interesses da defesa norte americana.

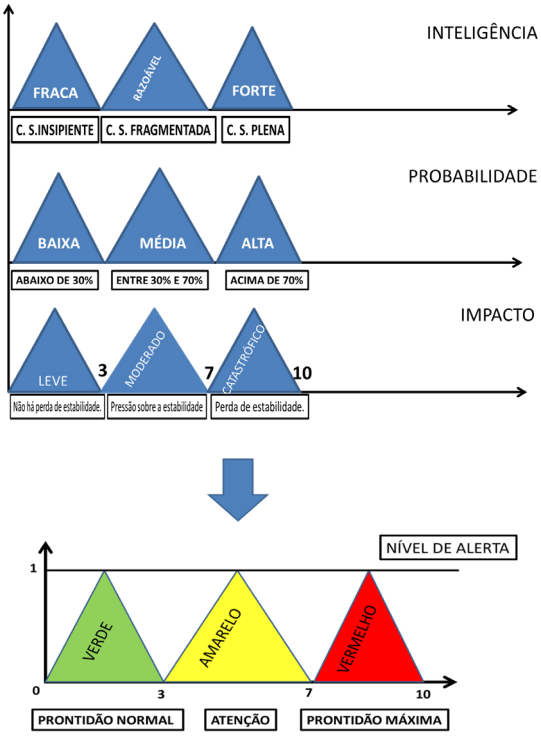
Uma vez tendo destacado aspectos importantes que nortearam a escolha de uma saída para o sistema que efetivamente apoia-se o processo de tomada de decisão. Retornaremos à fase anterior e fundamental, de criação da base de regras de inferência *fuzzy*. Nesse bloco funcional se localiza o grande repositório da experiência dos especialistas e que Simões e Shaw (2007, p. 45) afirmam "ser a estratégia utilizada pelos especialistas" e acrescentam que não é uma fase trivial.

A Figura 10 apresenta de forma gráfica e relacional as variáveis de entrada e saída do sistema e suas funções de pertinência. O objetivo é auxiliar o leitor na compreensão da estrutura usada na construção das regras, que seguem o padrão apresentado por Mendel (1995, p. 345) em seu tutorial e idealizado por Mamdani (1975), no qual as regras linguísticas são estruturadas com base na relação causal "SE-ENTÃO".

140 Tradução nossa: Condição de alerta de defesa.

141 SAGAN, Scott. **Nuclear alerts and crisis management**. Massachusetts: The MIT press, 1985.

Figura 10 – Apresentação didática da relação entre as variáveis, suas funções de pertinência e a saída do sistema

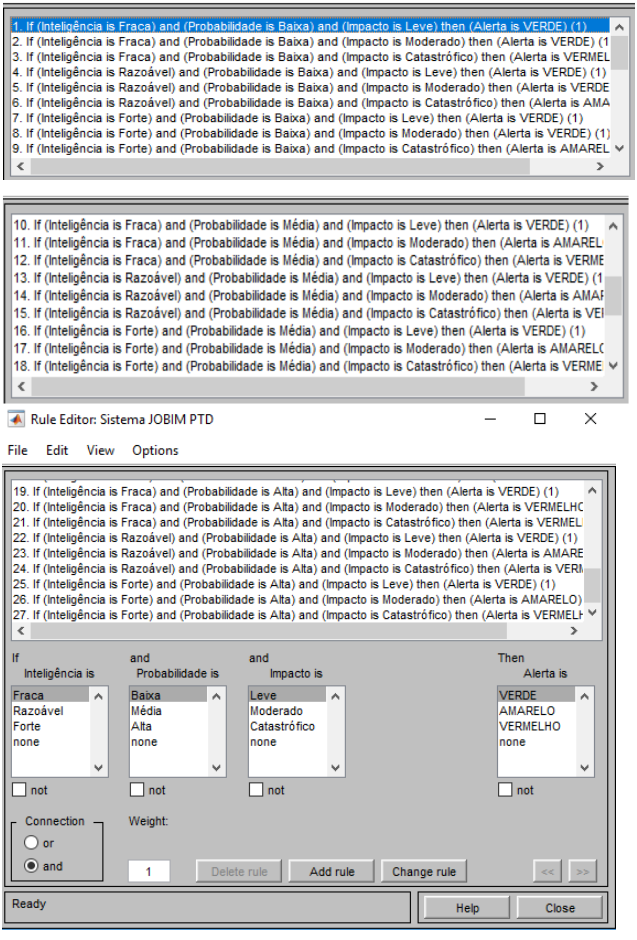



Fonte: Autor.

## 5.5.2 A lógica da tomada de decisão e as regras de inferência

As regras de inferência linguísticas estruturadas em consonância com a relação causal de Mamdani e Assilian (1975), elaboradas especificamente para o sistema proposto, poderão ser visualizadas a seguir, na Figura 11. Ela representa as telas do programa Matlab onde o sistema está sendo construído para depois ser processado. Quanto ao programa citado, em face de sua importância para a pesquisa, ele será melhor apresentado na sequência do trabalho.

Figura 11 – Apresentação do Matlab – Edição das regras de inferência (de 1 a 27)




Fonte: Autor.

Ao concluir, nesse caso, as 27 regras de inferência, segundo Simões e Shaw (2007, p. 45), tem-se a lógica da tomada de decisão. Simulando assim tomadas de decisão humana por meio de implicações *fuzzy*, onde esta lógica irá trabalhar com as saídas (consequentes), inferidas a partir de um conjunto de condições de entrada (antecedentes).

A saída do sistema será uma função, que após *defuzzificada* nos dará um valor discreto que será, no caso em tela, o centroide da função. Esse valor nos indicará por fim qual o nível de alerta que o sistema nos apresenta, VERDE (0 a 3), AMARELO (4 a 7) ou VERMELHO (8 a 10). De posse desse valor linguístico (*fuzzy*), entraremos na tabela da Figura 12 e sairemos com o grau de prontidão a ser determinado para as Forças Armadas quando o Estado brasileiro estiver frente a uma ameaça terrorista, por ocasião de um grande evento.

Figura 12 – Relação entre "nível de alerta" e "prontidão" das Forças Armadas

| NÍVEL DE ALERTA | PRONTIDÃO | SITUAÇÃO |
|---|---|---|
| VERDE | NORMAL | Sem crise e em tempo de paz.<br>Nenhuma alteração para as Forças. |
| AMARELO | ATENÇÃO | Acima do normal com aumento da atividade de Inteligência e das medidas de segurança ativas e passivas. Existem indícios de possível crise.<br>Deve ser acionado o plano de busca de todo "pessoal chave" que deve permanecer em estado de atenção. |
| VERMELHO | MÁXIMA | Deve ser acionado o plano de busca completo e todos deverão se apresentar as suas Organizações Militares de forma expedita.<br>Toda estrutura das Forças Armadas deverá estar em condições de pronto emprego no menor tempo possível. |

Fonte: Autor.

## 5.5.3 O sistema desenvolvido e o programa Matlab

Para operacionalizar, por meio de computação numérica, os conjuntos *fuzzy* elaborados, e simular o sistema desenvolvido. Utilizaremos, como já mencionado, o programa Matlab, uma ferramenta robusta de linguagem de computação que possui uma biblioteca chamada de *fuzzy logic toolbox* que contém uma interface gráfica, a *Graphical User Interface* (GUI). Esta permite a construção de sistemas *fuzzy* e sua efetiva implementação dentro do ambiente de simulação dinâmica, chamado de "SIMULINK". Existem cinco ferramentas de GUI dinamicamente conectadas, que nos ajudarão na tarefa de processar os dados no sistema proposto, são elas:

a) *fuzzy inference system* – Introduz, edita e acessa os blocos *fuzzy* principais (variáveis de entrada e saída e regras de pertinência);

b) *membership function editor* – Editor de funções de pertinência dos antecedentes e de saída;

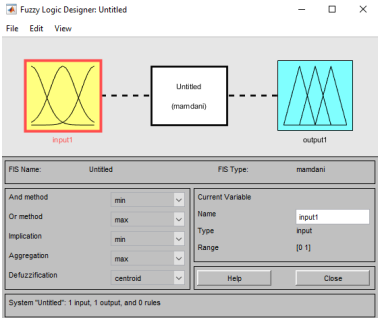
c) *rule editor* – Editor de regras de inferência;

d) *rule viewer* – Visualizador de regras;

e) *surface viewer* – Visualizador de superfície, que permite uma visão gráfica tridimensional da relação entre as variáveis de entrada e de saída, manipuladas pelas regras, e que ainda, encontra-se apresentado no anexo H.

A tela básica do FIS está representada na Figura 13 e mostra em sentido anti-horário o editor de funções de pertinência de saída, (*membership function editor*), o editor de regras de inferência (*rule editor*), um menu com três edições para salvar, editar ou abrir um sistema *fuzzy*, o editor de funções de pertinência dos antecedentes (*membership function editor*) e uma área abaixo dos GUI mostrando algumas opções relativas ao sistema. Entre elas, as funções de inferência, o método de *defuzzificação* e o nome de cada variável de entrada ou de saída (SIMÕES; SHAW, 2007, p. 160-161).

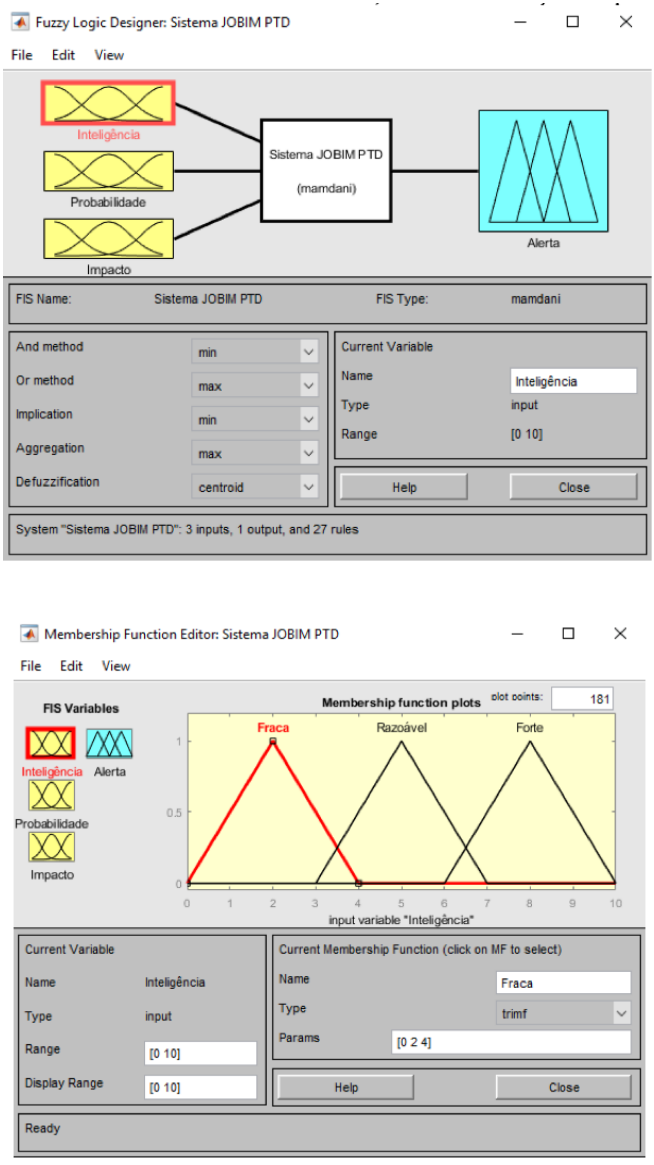
Figura 13 – Tela básica de edição do FIS – *Fuzzy Inference System*

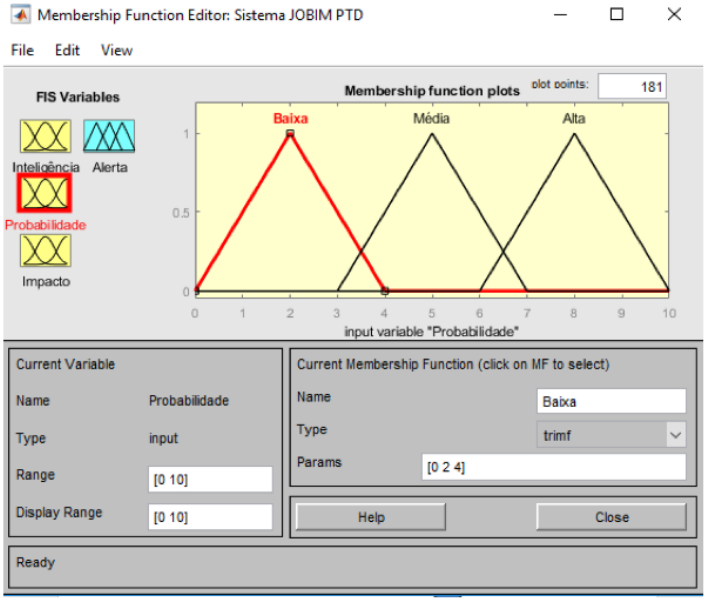


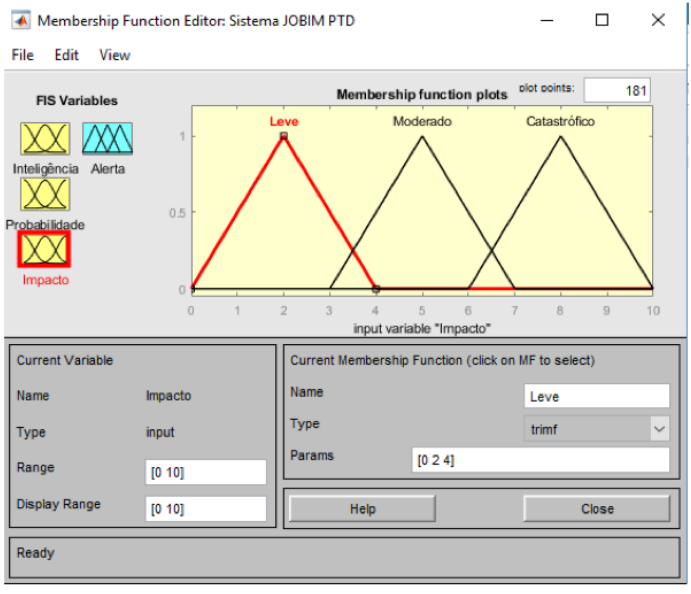

Fonte: Autor.

Após apresentar a tela inicial, podemos iniciar nossa simulação com a inserção das entradas, saídas e suas funções de pertinência, conforme apresentadas na Figura 14. A função gráfica na cor vermelha indica as variáveis e funções que estão sendo manipuladas.

Figura 14 – Sistema FIS: Variáveis de entrada, saída e suas funções de pertinência




Membership Function Editor: Sistema JOBIM PTD
File Edit View
FIS Variables
Inteligência
Alerta
Probabilidade
Impacto
Membership function plots
plot points:
181
Baixa
Média
Alta
input variable "Probabilidade"
Current Variable
Name Probabilidade
Type input
Range [0 10]
Display Range [0 10]
Current Membership Function (click on MF to select)
Name Baixa
Type trimf
Params [0 2 4]
Help
Close
Ready


Membership Function Editor: Sistema JOBIM PTD
File Edit View
FIS Variables
Inteligência
Alerta
Probabilidade
Impacto
Membership function plots
plot points:
181
Leve
Moderado
Catastrófico
input variable "Impacto"
Current Variable
Name Impacto
Type input
Range [0 10]
Display Range [0 10]
Current Membership Function (click on MF to select)
Name Leve
Type trimf
Params [0 2 4]
Help
Close
Ready

Fonte: Autor.

Tem-se então todos os blocos funcionais do sistema preenchidos: variáveis linguísticas de entrada suas respectivas funções de pertinência, as regras de inferência e pôr fim a variável de saída e suas funções. Dessa forma será possível manipular os antecedentes (entradas) e verificar o comportamento do consequente (saída). Destaca-se novamente que as regras contêm toda gama de experiência e expertise dos especialistas, constituindo o "core" do sistema.

Consideramos importante ressaltar, que os conjuntos *fuzzy* relativos as funções de pertinência de todas as variáveis, podem ser manipuladas de modo a simular diversas situações. Na representação constante da Figura 14, diferentemente dos exemplos, apenas didáticos, apresentados nas Figuras 6, 8, 9 e 10. Optou-se por criar áreas de transição ou interseções entre os conjuntos *fuzzy*, para tornar a transição entre eles mais suave. O sistema tem flexibilidade para permitir alterações nos parâmetros das funções de pertinência, de acordo com a conveniência dos operadores e dos desenvolvedores.

A partir desse ponto temos as relações, via base de regras, entre entradas e saída, com possibilidade de manipulação das três variáveis de entrada e análise dos resultados de saída. Conforme apresentado na Figura 15 (sistema de visualização das regras do Matlab) e no Anexo H (sistema de visualização de superfície do Matlab), pode-se observar que quando todos os parâmetros de entrada estão localizados em uma faixa de funções *fuzzy* intermediárias (5), a resposta acompanha a mesma tendência e assume a posição intermediária, com uma saída *defuzzificada* também (5). De fato, esse comportamento, como qualquer outro, ocorreu em função da forma como as regras foram construídas, que em última instância, como já dito, representam a experiência dos especialistas.

Ou seja, o sistema nos mostra que quando a Inteligência é razoável, a probabilidade é média e o impacto é moderado, uma das inúmeras simulações possíveis, o nível de alerta recomendado pelo sistema é "amarelo". Esse alerta reflete o pensamento dos especialistas, só que com velocidade de processamento binária e em um sistema de fácil operação e manutenção. Ainda, por meio da tabela da Figura 12 tem-se a indicação do grau de prontidão "atenção" para as Forças Armadas, com seu respectivo protocolo de procedimento. Finalmente, além do caráter prático observado, abre-se a possibilidade de inúmeras simulações com uma ampla gama de análises, pela manipulação do sistema. O que aponta para uma importante característica, além das já mencionadas, que é a sua flexibilidade.

Figura 15 – Visualização do sistema de manipulação das regras com efeito na saída (nível de alerta)

Fonte: Autor.

## 5.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Por todo exposto, observamos que a lógica *fuzzy* permite simular a inteligência humana e por isso os sistemas *fuzzy* são conhecidos como "inteligentes". Por meio desta lógica, é possível processar informações vagas, incertas, qualitativas e inerentes a comunicação verbal de senso comum, proporcionando a formulação de estratégias características do raciocínio humano e suas ilações, através de computação numérica. Inclusive, nos processos de tomada de decisão.

Nesse sentido, a lógica *fuzzy* se mostra útil ao manusear informações imprecisas e expressões verbais por meio de uma metodologia que permite traduzi-las em valores numéricos reais e assim passíveis de serem processadas em um sistema digital binário. Mas o imenso valor prático desta tecnologia está também no fato de que torna possível incluir toda a experiência humana traduzida na linguagem verbal corrente a modelos computacionais. Sua utilidade vai desde o controle de plantas industriais até àquilo que nos interessa mais de perto, que é a possibilidade de elaborar estratégias de tomadas de decisão em um ambiente VUCA, e ainda, poder simulá-las em ambientes digitais.

Este capítulo foi seminal para o trabalho, pois além da discussão dos principais conceitos e fundamentos da lógica *fuzzy*, nele foi apresentado o desenvolvimento de uma aplicação prática, que permitisse uma investigação da viabilidade de usar essa lógica para apoiar um processo de tomada de decisão, no caso concreto, definido nesta pesquisa. Quando então, foi possível observar, que os resultados obtidos abrem perspectivas analíticas amplas, cujos resultados mais relevantes serão apresentados nas "considerações finais" que se seguem.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O esforço de pesquisa desenvolvido teve o propósito de investigar a viabilidade de utilizar uma modelagem matemática, que contivesse a experiência dos profissionais de Inteligência e de gestão de risco, expressas em uma linguagem comum, e ainda, pudessem ser processadas em um sistema computacional. Tudo contido em um sistema simples e robusto, capaz de apoiar o processo de tomada de decisão (PTD), proporcionando a esse, decisões mais rápidas e oportunas, o que se traduz em uma vantagem competitiva para o decisor, em qualquer área de atuação. Nesse sentido, buscou-se dar ao trabalho, como um todo, um caráter utilitário, em consonância com um mestrado profissional.

Com esse olhar, elaborou-se uma pesquisa com fundamentação teórica e conceitual sobre os entes em discussão, que envolvem uma ameaça terrorista e uma situação de possível exposição e vulnerabilidade do Estado brasileiro. Onde a pesquisa indicou, a adequabilidade de utilizar, para contextualizar, como pano de fundo para representar essa situação, um "grande evento", por esse reunir, no todo ou em parte, as características que podem atrair a atenção desse tipo de violência política.

Ainda, foram levantadas as capacidades do Estado que poderiam servir de contraposição a essa ameaça, e que fossem, metodologicamente, independentes, mas sinergicamente relacionadas, pois teriam assim, um maior potencial de confrontá-la no âmbito da prevenção, e se adaptariam ao sistema proposto, sendo elas: os processos de Inteligência e a ferramenta análise de risco.

Essas digressões e discussões se deram nos três primeiros capítulos após a introdução, onde a citada situação com potencial de dano, representada por um "grande evento", possibilitou compreender melhor como se dá a dinâmica que envolve ameaça de um lado, e elementos mitigadores do outro. Após esse entendimento, da forma mais consistente possível e registrado nos citados capítulos, desenvolveu-se uma aplicação, um modelo matemático, baseado em lógica *fuzzy*, que demonstrou ter capacidade de consubstanciar todos os elementos desenvolvidos, agregando, a experiência dos profissionais que efetivamente labutam nessas áreas preventivas, com o processamento computacional.

Ressalta-se que esses especialistas, como operadores do sistema, não precisam conhecer com profundidade seu desenvolvimento, bastando conhecer aspectos inerentes à sua própria especialidade. Entretanto, o desenvolvedor precisa se inteirar das incertezas que ocorrem no processo, e para isso, precisa contar com o apoio dos especialistas. Uma relação que é bastante facilitada, pelo uso de expressões linguísticas comuns, naturais do comportamento humano, e com as quais a lógica *fuzzy* lida bem.

Ao fim, o sistema ofereceu, como resposta, um "nível de alerta" a induzir um "grau de prontidão", para as Forças Armadas brasileiras. O que, a princí-

pio, pareceu, salvo equívocos, uma carência da estrutura de defesa, ao menos no que tange a sistemas que utilizam lógica *fuzzy* como base teórica.

Acredita-se que a pesquisa, desse modo, mostra-se importante para área dos estudos de defesa em geral, e para os estudos marítimos em particular, até mesmo pelo potencial de possibilidades de análises, que o sistema proporciona. Ainda, outras pesquisas podem, futuramente, fazer uso deste arcabouço, para desenvolver um sistema computacional de maior capacidade e robustez. Pois, a partir deste trabalho, os desenvolvedores já terão uma base, um projeto-piloto em termos de modelagem computacional utilizando lógica *fuzzy*, sobre o qual poderão discutir com os especialistas.

Dessa forma, vislumbra-se um caminho que permita harmonizar, de forma mais consistente, de um lado desenvolvedores, que constroem e mantêm o sistema e, do outro, especialistas, profissionais em suas respectivas áreas de conhecimento, capazes de promover a sua manipulação por meio da elaboração de regras de inferência. Isso porque deixa de haver a estanqueidade que o conhecimento restrito de cada grupo provoca, e passa-se a ter uma base comum de discussões e debates, por meio da utilização de expressões linguísticas comuns a ambos e que podem ser associadas a números, abrindo-se a possibilidade desses conhecimentos, sob a forma de regras, serem processados de forma rápida e confiável, em sistemas computacionais.

Observamos então, uma inovação em termos de simulações que se aproximam da lógica do raciocínio humano. Isso representa um salto, no sentido que permite uma discussão e interpretação das questões que o sistema modela, sem os anteparos que as especificidades do saber técnico, específico e particular provocam, mormente quando se trata de indecifráveis, para leigos, modelos matemáticos complexos.

Assim, a pesquisa buscou atender a duas vertentes. A primeira, está diretamente relacionada à busca de uma resposta a investigação, que foi o propósito do trabalho. Para tanto, procurou-se desenvolver um produto prático e útil para o setor de defesa, mas que também pudesse ser adaptado a outros utilizadores, que necessitem de uma ferramenta de apoio a decisão. Pois, de fato, as capacidades elencadas e a lógica apresentada, são relevantes em muitas áreas do conhecimento humano, sendo especialmente necessária, no tocante aos subsídios ao processo decisório nas estruturas de nível estratégico, sejam elas estatais ou corporativas.

A segunda, foi eminentemente acadêmica, e teve o objetivo de apoiar futuras pesquisas, de forma direta ou transversal, nos assuntos aqui desenvolvidos. Em face desse objetivo, tangencial ao propósito do trabalho, advém um dos motivos pelo qual escolheu-se estruturar os capítulos referentes a ameaça terrorista e seus elementos mitigadores, a Inteligência e a análise de risco, de modo que fossem abrangentes e teoricamente, bem como, conceitualmente embasados. Para que cada um deles, a des-

peito de suas relações causais, pudessem ser úteis, individualmente ou em conjunto, a futuros pesquisadores.

Houve ainda durante todo o processo, uma preocupação muito grande com o leitor, para que mesmo aquele que não fosse um especialista, ou iniciado nos assuntos aqui discutidos, pudesse usufruir de forma inteligível dos conhecimentos debatidos. Também com essa finalidade, estabeleceu-se uma lógica metodológica, que, apesar de reunir técnicas clássicas, como pesquisas e revisões bibliográficas, procurou a elas, associar outras menos comuns, como as afetas a estrutura das relações causais, dentro do modelo realista crítico. Associando ainda, em especial na fase de aplicação, técnicas como a de "grupos de focais", tudo com o intuito de não limitar o desenvolvimento da pesquisa.

Nesse sentido, sem perder o foco no sistema a ser desenvolvido, primeiramente, buscou-se efetuar uma pesquisa bibliográfica mais profunda, para que se pudesse selecionar quais os entes do Estado poderiam melhor lidar com a ameaça elencada, e, ainda, fossem independentes metodologicamente a despeito de se relacionarem sinergicamente, para serem compatíveis com o sistema *fuzzy*.

Uma vez selecionados esses entes, que viriam a ser as variáveis excitadoras do sistema, partiu-se para uma revisão bibliográfica sobre esses elementos para poder entender como eles podem interagir, de forma preventiva, em face da ameaça terrorista. Para ao fim, utilizar a técnica de pesquisa aplicada, que se materializou no sistema *fuzzy* proposto, sempre com a preocupação de sustentar o trabalho em bases acadêmicas sólidas.

Assim, começou-se o delineamento, com a escolha, amparada na pesquisa, de uma ameaça relevante e real, o terrorismo, e uma situação de possível vulnerabilidade com exposição, um "grande evento" no Brasil. Percebeu-se, mais uma vez sustentado na pesquisa, que a ameaça de um lado e a vulnerabilidade de outro, poderiam estar presentes por ocasião dos "grandes eventos" que o Brasil promoveu, de forma mais acentuada de 2013 a 2016, e cujo ápice foram os jogos Olímpicos de 2016, na cidade do Rio de Janeiro.

Esses eventos passados, que podem se repetir no futuro, produziram muitos ensinamentos, embora tenham deixado um legado aquém do desejado. A eles, somam-se outros, que o país promove anualmente, com características semelhantes, a despeito da dimensão, como o carnaval e o *réveillon*. Buscou-se então, atender a dois requisitos auto impostos, quais sejam, os de relevância e atualidade. Faltava então, estabelecer as capacidades do Estado para fazer frente a essa ameaça, nessa situação.

Nesse sentido emerge, no âmbito da prevenção, a Inteligência e sua capacidade de identificar, contextualizar e acompanhar uma ameaça terrorista, e a reboque dessa, a necessidade de quantificar esta ameaça, de modo que ela deixe de ser um simples potencial e passe a ter uma dimensão real, capaz de ser trabalhada objetivamente pela ciência. Indicando assim, a existência de uma relação sinérgica, na qual a Inteligência não deve prescindir da análise de risco na produção de seus conhecimentos.

Uma vez apresentada ao leitor a ameaça e o ambiente a ela favorável, bem como, as capacidades do Estado para confrontá-la, quais sejam, a Inteligência e a análise de risco, começou-se a identificar a melhor forma de

relacionar esses entes e desenvolver um produto util. A pesquisa então, aponta para a lógica *fuzzy* e sua capacidade de armazenar a experiência profissional com a velocidade do processamento computacional. Um sistema que, em síntese, associa variáveis linguísticas a números reais, por meio de funções de pertinência elaboradas em bases teóricas e conceituais. Permite ainda, que se manipule essas variáveis utilizando uma base de regras de inferência e, na saída, o sistema traduz as expressões linguísticas resultantes, em números, conseguindo, dessa forma, e em estreita síntese, processar expressões linguísticas em sistemas digitais binários.

O acesso a essa tecnologia permitiu desenvolver um produto capaz de reunir todos os entes até então estudados, em um único modelo, que os relacionou, e processou uma resposta adequada ao assessoramento do processo de tomada de decisão (PTD). Assim, desenvolveu-se, de moto próprio, um sistema *fuzzy*, que é excitado pela Inteligência e pelos parâmetros estruturais de uma análise de risco, a probabilidade e o impacto. Considerando que são independentes, a despeito de se relacionarem por meio do matriciamento.

O sistema se mostrou capaz de processar as três variáveis já mencionadas, manipulando-as por meio das regras de inferência, em atendimento ao método Mamdani, cuja característica é, a partir da análise do antecedente, definir o consequente, sendo, pois, uma regra do tipo "se-então". Ao fim, o sistema forneceu uma saída que se materializou em um nível de alerta para as Forças Armadas, a induzir, por meio de uma relação direta tabular, um grau de prontidão.

Esse grau de prontidão, deve ser ainda, um reflexo da inter-relação das variáveis de entrada do sistema, à luz das regras que expressam a experiência dos especialistas. Para isso, esses devem considerar, a ameaça (terrorismo), o ambiente (Inteligência) e a dinâmica do risco (análise de risco). Entretanto, é interessante ressaltar, que para que possam fazer bons julgamentos, e, por conseguinte, boas regras, precisam compreender a ameaça em relação a um ambiente, que é normalmente VUCA. Talvez o maior desafio para eles, dada a complexidade desse ambiente.

Para ajudar a lidar com essa questão, é necessária a construção de uma Inteligência forte, que considere o risco, e leve a uma consciência situacional plena. Entender a dinâmica da ameaça no ambiente, frente as próprias vulnerabilidades, é fundamental para poder planejar a melhor forma de preveni-la. Outra questão relevante, ainda no mesmo contexto, é que uma Inteligência forte, ou seja, baseada em uma consciência situacional plena, que se pressupõe tenha levantado bons dados e produzido bons conhecimentos, em algum grau, poderá influenciar a variável probabilidade, considerada, nesse contexto, a chance de um ataque terrorista se realizar.

Entretanto, só se considera essa análise válida, se condicionada ao fato de a probabilidade ter sido construída, independentemente da metodologia, com base no conjunto de dados e conhecimentos originados na atividade de Inteligência. O que não é incomum, haja vista, que a despeito de qualquer outra consideração, a Inteligência é a capacidade, que além de produzir conhecimento, é a mantenedora de toda massa de da-

dos e conhecimentos produzidos no tempo, que permanecem assentados no servidor da atividade, compondo seu banco de dados, de onde podem ser resgatados quando necessário, como por exemplo, para contribuir no cálculo da probabilidade.

Dessa forma, a probabilidade, a despeito das distintas metodologias de cálculo, que não foram alvo deste trabalho, pode ser, em parte ou no todo, e dependendo de cada caso, influenciada pela Inteligência, que, nesse sentido, pode lhe imprimir certo grau de confiança, fazendo com que seu cálculo seja mais ou menos credível. Assim, uma probabilidade confiável poderá depender, em algum grau, de uma Inteligência forte, e essa terminou sendo uma das análises vislumbradas, à luz do sistema desenvolvido.

Todas essas questões e análises abordadas terminam por desaguar em um atributo de governança fundamental, qual seja, a capacidade de decidir adequadamente e sob condições diversas, sempre com o propósito maior de contribuir para defesa e segurança do Estado. Entretanto, para que assim seja, o decisor precisa ser alimentado de bons conhecimentos, produzidos por especialistas e apoiados pela tecnologia. Tecnologias, como o sistema *fuzzy* apresentado, que propicia um fluxo de conhecimentos mais rápido e consequentemente, mais oportuno.

No sentido de contribuir com esse processo, inclusive utilizando os sistemas computacionais para explorar o princípio da oportunidade. Desenvolveu-se um protótipo de sistema *fuzzy* que permite, a partir dele, investigar a viabilidade de utilizar esse tipo de tecnologia em apoio ao processo de tomada de decisão, no caso concreto aqui apresentado. Mas que, indo além, também pode servir de apoio a pesquisas futuras, para outros casos, onde uma decisão bem fundamentada seja relevante.

Dessa forma, o sistema *fuzzy* de apoio a decisão descrito no capítulo cinco, possui três blocos funcionais. No primeiro bloco, de *fuzzificação*, estão as variáveis de entrada e suas funções de pertinência, elas são representadas, linguisticamente, pela Inteligência, probabilidade e impacto. Onde, apesar de serem independentes, juntas, podem contribuir, preventivamente, para a proteção do Estado brasileiro, contra uma possível ameaça terrorista, por ocasião de um "grande evento".

O segundo bloco funcional é composto pela base de regras de inferência, é o depositório do conhecimento dos especialistas e base para manipular o sistema. É nesse bloco que se situa a lógica da tomada de decisão, constituindo-se no "core" do sistema. Por fim, apresenta-se o bloco de *defuzzificação*, que permite, utilizando nesse caso, a técnica do centroide, obter-se um ponto de saída, um número a indicar um nível de alerta para as Forças Armadas.

Esse sistema permite inúmeras possibilidades de análise, entretanto, em face das limitações de tempo e recursos para fazê-las no todo, decidiu-se, a título de exemplo das possibilidades do sistema, apresentar

algumas delas, prioritariamente aquelas cujo parâmetro principal para as análises foram as baseadas na variável Inteligência.

Essa escolha se deveu não só a sua importância neste contexto, mas também pela sua possível influência na variável probabilidade, conforme anteriormente mencionado. Em que pese, é sempre importante relembrar, serem independentes. Ademais, também faremos algumas considerações sobre o evento *outlier* conhecido como "Cisne Negro", à luz do que a manipulação do sistema apresentar.

Dessa forma, inicialmente, verifica-se, ao manipular o sistema *fuzzy*, que a relação analisada, que envolveu Inteligência e sua possível influência na probabilidade, aparentemente se confirmou, em que pese a ressalva em relação a validade analítica dessa relação, já mencionada. Pois, uma Inteligência forte, nos casos observados, em algum grau, ratificou a probabilidade, e a depender do impacto, o sistema indicou coerentemente um nível de alerta para cada caso. Nesse sentido, uma Inteligência forte, que, aparentemente, ratifica a probabilidade, termina por levar o sistema a associar probabilidade e impacto, e, caso a caso, definir um alerta de forma mais consistente. A título de exemplo, nesse caso, de uma Inteligência forte, quando ambos, probabilidade e impacto, são baixos, o alerta resultante é verde, e, no sentido oposto é vermelho.

Por ouro lado, mas ainda dentro da mesma dialética, uma Inteligência fraca, aparentemente, não ratifica a probabilidade. Explicando, em parte, que por não haver confiança nela, todo o peso da escolha do sistema, recai sobre o impacto, que independentemente da probabilidade, quando leve ou catastrófico, conduziu o alerta para verde ou vermelho, respectivamente. Nesse sentido, uma Inteligência fraca, parece retirar credibilidade do sistema, fazendo com que ele foque apenas na consequência projetada da concretização da ameaça, ou seja, no impacto. Assim, mesmo com uma probabilidade baixa, para um impacto catastrófico, o sistema definiu que o alerta deveria ser vermelho. Demonstrando, parece, haver pouca confiança no cálculo da primeira.

Ainda, comenta-se analiticamente a complexidade dos eventos "Cisne Negro", à luz dos resultados do sistema. Apenas para recordar, são eventos que independentemente da probabilidade de ocorrência, podem produzir um alto impacto, são ainda excêntricos e muito difíceis de prever. Representam, pois, um *outlier* e, até por isso, se situam fora da curva normal e das expectativas comuns, dessa forma, tendem a fugir do radar das previsões, pois nada no passado justifica sua concretização.

Nesse caso, onde se verifica um impacto catastrófico, característico desse tipo peculiar de evento, o sistema se comportou do seguinte modo: quando a variável Inteligência é fraca, o alerta tende a acompanhar o impacto e ir para o vermelho, confirmando o que já havia sido observado em análise anterior. Indicando ademais, que a Inteligência, nesse caso, por ser fraca, não foi capaz de ratificar a probabilidade, tendo o sistema trabalhado com a pior hipótese e optado pelo alerta que traz maior se-

gurança para o Estado. Já uma Inteligência forte, parece ter em parte, ratificado uma probabilidade baixa, levando o alerta para amarelo, mesmo com o impacto catastrófico. Verifica-se também, que quando não se tem confiança na Inteligência, por ela ser fraca, as análises ficam mais complexas e difusas e o sistema parece mais instável.

Outro aspecto a ser analisado criticamente, está relacionado ao fato de, por definição, o impacto ser alto em um evento "Cisne Negro". Então, não seria razoável, indica a pesquisa, exigir uma prontidão máxima das Forças, em função apenas do impacto catastrófico, desconsiderando uma Inteligência forte ratificando, por exemplo, uma probabilidade baixa. Nesse sentido, nos parece coerente a saída indicada pelo sistema, a despeito de um possível excesso de segurança na escolha. De fato, não parece lógico, a luz do estudo, estar sempre em prontidão máxima a espera de um evento "Cisne Negro". Lembrando que persiste o fato de que é um evento que tende a frustrar aqueles que tentam antecipá-lo, por ser, consensualmente, um evento de difícil previsão.

Interessante analisar também, em adição às considerações acima, que a dificuldade de previsão pode estar relacionada à dificuldade inicial de identificação da ameaça pela Inteligência, pois se não há consciência da sua existência, em parte ou no todo, como se pode tomar medidas reais para prevenir sua concretização. Percebe-se então, mais uma vez a importância da Inteligência no sistema. Entretanto, não se pode perder de vista que essas escolhas refletem, como sempre será nesse tipo de sistema, a experiência dos especialistas.

Em adição, ressalta-se que a análise efetuada anteriormente, que diz respeito a uma Inteligência forte, probabilidade baixa e impacto alto, no contexto de um evento "Cisne Negro", foi a mais discordante entre os especialistas, onde, três optaram pelo alerta verde, três pelo amarelo e apenas um pelo vermelho, o que, por obediência aos critérios de escolha de alerta acordados nas reuniões, dentro da técnica de "grupos focais", terminou por conduzir o alerta para amarelo, mas, entretanto, observa-se que mais próximo do verde do que do vermelho. O que leva a consideração de que pode ter havido, por parte dos especialistas, nesse caso, algum grau de proteção a maior, em prol do Estado, no sentido da segurança.

Outra análise, menos complexa, mas que pode ajudar o leitor a avaliar se o sistema é viável no apoio ao processo de tomada de decisão, no caso concreto em lide, é que quando todas as variáveis de entrada aumentam, a variável resultante do sistema, alerta, também aumenta, o que parece coerente. Bem como, tal fato também ocorre, de forma análoga e inversa, quando as variáveis de entrada decrescem. Isso demonstra uma relação aparentemente coerente entre todas as variáveis elencadas e relacionadas por meio das regras de inferência.

Em uma tentativa de analisar os exemplos aqui apresentados de forma holística, acredita-se que a chave para a escolha de um nível de alerta

efetivo esteja na efetividade dos conhecimentos de Inteligência. Que se espraiam, em maior ou menor grau, e dependendo do caso específico, adentro da probabilidade e, por conseguinte, podem contribuir para sua conformação.

Entretanto, é bom sempre ressaltar, para evitar generalizações sem embasamento consistente, que a Inteligência terá influência na probabilidade, se essa tiver sido calculada com base nos conhecimentos daquela, principalmente no que tange à análise das vulnerabilidades e consequente exposição. Nesse caso, se pode aduzir que aumentam as chances de a primeira definir, em algum grau, a segunda.

Quanto ao impacto, a manipulação do sistema demonstrou que quando ele é leve, independentemente de qualquer outra inferência sistêmica, o alerta foi levado para verde. O que mostra coerência, pois, o sistema, de forma pragmática, considerou o fato de não haver consequências para a estabilidade do Estado, implicando não haver necessidade de aumentar o alerta, a prontidão e os custos. Até porque o cálculo do impacto é, em essência, um exercício prospectivo, e se baseia nos possíveis danos que podem vir a acorrer.

Dessa forma, uma das grandes considerações a que se chegou, é da importância de se manter um esforço contínuo de Inteligência, para que ela seja a mais forte possível, e com isso capaz de estabelecer uma consciência situacional plena. Aumentando, desta forma, as chances de o sistema ter a robustez e a confiança desejada.

Observa-se também, que os especialistas, tendem, em parte, no caso de dúvida e em decorrência da complexidade das situações analisadas. A privilegiar, cognitivamente, a segurança do Estado, trazendo maior segurança as suas escolhas. Por isso, terminam por optar, nesse caso, pelo alerta mais elevado dentro do seu rol de opções. Ainda, no mesmo contexto, terminam por privilegiar o impacto catastrófico sobre os demais parâmetros, o que nos parece justificável em situações específicas atinentes a um ambiente VUCA. Entretanto, fruto da experiência e aprendizado, até mesmo no processo desta pesquisa, acredita-se ser importante salientar que o nível de alerta máximo ou, no caso do sistema em lide, vermelho, deveria ser proposto, apenas, em situações excepcionais. Uma possível forma de mitigar esse problema poderia estar associada a uma maior robustez do sistema, como será abordado mais adiante.

Corroborando com essa questão, a título de exemplo, podemos citar o sistema de alerta estadunidense para as suas Forças Armadas, no caso de ameaça nuclear, conhecido como DEFCON, onde o alerta máximo, que corresponderia a DEFCON 1, jamais foi acionado, a despeito das inúmeras ameaças que enfrentou, após a criação do sistema. E mesmo o imediatamente abaixo, DEFCON 2, só foi acionado uma vez, em 1962, há cerca de seis décadas, por ocasião da chamada “crise dos mísseis em Cuba”, durante o governo John F. Kennedy (1917-1963).

Retornando a importância da Inteligência no sistema, a despeito ainda de qualquer outra digressão ou análise, de fato e na prática, não é comum ou trivial, em face da complexidade do mundo VUCA, estabelecer uma situação de Inteligência forte, na sua plenitude, onde se tenha uma consciência situacional francamente plena da ameaça em relação ao ambiente.

Assim, enquanto não for possível atingir este estado ideal. Sugere-se, em relação a utilização do sistema, que seja feito o processamento das variáveis de entrada com os valores *fuzzy* de momento, atendendo ao princípio da oportunidade, mas aceitando haver alguma degradação nos resultados. Esse talvez seja um caso específico, dentro do contexto tratado anteriormente, em que se justifique trabalhar com a pior situação e, na dúvida, optar por um alerta que traga mais segurança ao Estado, independente do custo. Uma contribuição adicional do sistema, importante, julga-se, é que ele pode indicar a necessidade de buscar uma Inteligência mais forte, que traga a reboque uma consciência situacional mais plena, dentro do limite do possível, para que o sistema adquira maior confiabilidade.

Próximo do término desta jornada acadêmica, e em aderência ao exposto acima, considera-se importante salientar também, que o sistema proposto é como a vida real, logo, dinâmico. O que significa que a escolha de um alerta não é definitiva, apenas atende a um momento específico, e pode estar indicando a necessidade de melhorar algum parâmetro, e esse, ao ser alterado, pode induzir um novo alerta. Interessante observar que o sistema é flexível o suficiente para suportar essa dinâmica, pois todos os seus parâmetros ou varáveis podem ser facilmente alterados e seus resultados visualizados por formas distintas, sem que se altere a lógica do modelo.

Nesse sentido um alerta "vermelho", fruto de uma Inteligência fraca, pode ser oportuno para uma situação específica, mas, ao mesmo tempo, indicar para a necessidade de incrementar o trabalho da Inteligência no sentido de evoluir para razoável ou forte. Imprimindo, como já mencionado, maior confiança ao sistema.

De fato, o sistema *fuzzy* proposto, nos proporciona uma visualização privilegiada de toda essa dinâmica, podendo vir a favorecer uma tomada de decisão mais rápida, racional e oportuna. Ele mostra, mesmo sendo apenas um protótipo, que tem potencial de ser uma poderosa ferramenta ao permitir, não só que melhores e mais rápidas decisões sejam tomadas, mas também que muitas análises possam advir de seus resultados e manipulações.

Ainda, deve-se considerar sua utilidade, para futuros projetos a serem desenvolvidos, que possam robustecer o sistema, dando-lhe maior capacidade de processamento, e uma base de conhecimento mais ampla. Que contenha assim, mais regras de inferência e comporte a experiência de um número maior de especialistas, o que daria maior flexibilidade ao sistema.

Em relação, especificamente, à saída do sistema, trabalhos futuros poderiam torná-la mais fracionada, com um número maior de níveis de aler-

ta, podendo chegar até, como no caso norte-americano, a cinco, o que demandaria mais funções de pertinência para cada variável. Poderiam, esses futuros pesquisadores, pensar em introduzir um nível "laranja" entre o amarelo e o vermelho. Também, um nível "azul" entre o verde e amarelo, proporcionando passagens mais suave entre os conjuntos *fuzzy*, e mitigando as justificáveis dúvidas dos especialistas já mencionadas.

Esses teriam graus intermediários para decidir, sem precisar dar "saltos" entre as escolhas, podendo se posicionar mais confortavelmente entre dois alertas. Com essas possíveis melhorias no sistema, poder-se-ia mitigar a questão do privilégio ao alerta mais seguro e ao impacto catastrófico, tidos como uma forma de valorizar a segurança para compensar a falta de confiança no sistema. Bem como, uma base de conhecimentos mais ampla, pode refletir de forma mais consistente a estratégia dos especialistas no modelo, o que é desejável.

Tais ações, podem ajudar a diminuir possíveis erros de julgamento, ocasionados pela reação cognitiva de trabalhar com a pior situação, pois teriam os especialistas uma panóplia maior de opções, com mais níveis de alerta. Ainda, o fato de existirem mais especialistas para debaterem entre si e com os desenvolvedores, por si só, já tende a provocar um efeito positivo global no sistema. Haja vista, que uma das grandes vantagens desse tipo de modelo é permitir essas discussões sobre uma base linguística comum. Entretanto, essas alterações no sistema demandariam uma capacidade de processamento e tempo de desenvolvimento que esta pesquisa não possui.

A despeito disso, entende-se que o propósito investigativo, nesse ponto, foi alcançado. Sendo viável utilizar a lógica *fuzzy* no desenvolvimento de um modelo que apoie o processo de tomada de decisão, no caso concreto de uma ameaça terrorista, por ocasião de um "grande evento", no Brasil. Esse apoio, ao fim, se daria por meio da escolha racional de um grau de prontidão adequado, a ser determinado para as Forças Armadas, por um decisor qualificado.

Tal ação ainda poderia atender a valores importantes afetos a uma boa gestão de recursos, entre os quais, o da economicidade de meios e recursos do Estado, o que permite, dessa forma, que as Forças fiquem em estado de prontidão máxima, apenas quando for efetivamente necessário, poupando-as para o momento mais crítico da ação, e evitando desperdício de recursos.

Entretanto, considera-se lícito salientar que as questões econômico-financeiras não fazem parte do escopo desta pesquisa. Nesse sentido, este estudo não possui dados estatísticos que embasem qualquer medida de quantificação de economia de recursos. Sendo essa uma outra sugestão para novas pesquisas.

Dessa forma, o sistema proposto demonstra ser capaz de cumprir seu papel de assessorar o decisor no caso concreto construído. Também se destaca que ele demonstrou potencial de utilidade para outros casos, em que uma tomada de decisão rápida e oportuna seja importante. Entre elas, apenas a título de exemplo, e sem maiores pretensões, pode-se citar o caso de desastres naturais iminentes, onde órgãos de defesa civil,

normalmente, precisam decidir e disseminar rapidamente um alerta a populações específicas.

Mantendo a mesma lógica aqui utilizada, e selecionando novas variáveis de entrada, como por exemplo, meteorologia, geologia, ou outra afim, com novas funções de pertinência, específicas para as novas variáveis, bem como, criando uma nova base de regras de inferência para esse novo propósito, talvez fosse possível desenvolver um sistema *fuzzy* para o suposto caso, com base na mesma lógica do protótipo já concebido neste trabalho.

Quanto aos parâmetros de entrada desta nova máquina de inferência *fuzzy*, associados ao risco, poderiam, a princípio, serem mantidos, haja vista, que um desastre desse tipo, como boa parte dos danos potenciais no mundo real, pertencem ao domínio do risco, encontrando-se, pois, na mesma moldura teórica de diversas atividades humanas ligadas à prevenção.

Tal exemplo, ainda que pareça superficial, procurou apenas demonstrar a flexibilidade desse tipo de sistema e a gama de opções de utilização que ele permite ao agregar elementos que, em tese, seriam incompatíveis, como a experiência de especialistas, a criatividade de desenvolvedores, e a utilização de expressões linguísticas processadas em sistemas computacionais binários, tudo, reunido e interagindo em um único modelo, em prol de um processo decisório mais rápido e eficaz.

Por fim, em aderência a todo o exposto, Tomás de Aquino (1225-1274) em a "virtude da *prudentia*", concitou a pensar, ainda no século XIII, sobre a arte de decidir bem, para ele, uma das principais virtudes cardeais, o que demonstra não ser essa uma preocupação contemporânea. O filósofo católico se mostrava, já aquela época, preocupado com a qualidade das decisões que eram tomadas. Dizia ele, "decidir é uma arte"[142], parecendo jogar o peso de uma boa decisão, prioritariamente, sobre os dotes pessoais, sejam inatos ou adquiridos. Hoje, em prol de um adequado e oportuno assessoramento, existem tecnologias que ajudam os decisores a decidir de forma mais rápida e fundamentada. Nesse sentido, aponta-se a conciliação entre experiência e processamento computacional, por meio da lógica *fuzzy*, como um significativo salto de qualidade nas decisões, que passam a agregar ciência e arte, de forma efetiva e diferenciada.

[142] A Arte de Decidir: a Virtude da *Prudentia* em Tomás de Aquino. Disponível em: <http://www.hottopos.com/videtur15/jean.htm>. Acesso em: 23nov2018.

## REFERÊNCIAS

ABIN. Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência: fundamentos doutrinários. Brasília, 2016.

ABBOTT, P. A ameaça terrorista na área da tríplice fronteira: mito ou realidade? Revista Militar Review, jan-fev. 2005. Disponível em: <http://www.ecsbdefesa.com.br/fts/MRTF.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

ABRAIC – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS ANALISTAS DE INTELIGÊNCIA COMPETITIVA. Glossário de Inteligência Competitiva. Disponível em: <http://www.abraic.org.br/v2/glossario.asp>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ADAMS, John. Risco. São Paulo: Editora SENAC, 2009.

AFFONSO, J.; MACEDO, F. O Estado de São Paulo. Justiça condena oito por organização terrorista na Hashtag. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/justica-condena-oito-na-hashtag/>. Acesso em: 10 jun. 2018

AGROLINK. O paradoxo de São Petersburgo. Disponível em: <https://www.agrolink.com.br/colunistas/coluna/o-paradoxo-de-sao-petersburgo_384138.html>. Acesso em: 31 maio 2018.

AL ASSAR, R. A irmandade muçulmana: nação sob o cosmo islâmico. Rio de Janeiro: PUC Rio, 2010.

ALENCAR, A.; SCHMITZ, E. Análise de risco em gerência de projetos. Rio de Janeiro: Brasport, 2005. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=3ByM-bYzTNoC&pg=PR4&lpg=PR4&dq=ALENCAR,+Ant%C3%B4nio;+SCHMITZ,+Eber.+An%C3%A1lise+de+risco+em+ger%C3%AAncia+de+projetos.+Rio+de+Janeiro:+Brasport,+2005.&source=bl&ots=hAb2PmKgkA&sig=-JiRBsLbk2okiTDrhtrBgyThV1HU&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwiSveXu6abeAhXDhpAKHdpdATwQ6AEwBXoECAUQAQ#v=onepage&q=mp&f=false>. Acesso em: 27out. 2018.

ALMEIDA, A. Modelo de predição para o mercado acionário baseado na lógica fuzzy. São Luis/MA: UFM, 2015.

ALSINA JUNIOR, J. P. S. Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

AMARAL, J. F. Introdução à macroeconomia. 2. ed. Porto: Escolar Editora, 2007.

AMENDOLA, M.; SOUZA, A.; BARROS, L. Manual do uso da teoria dos conjuntos fuzzy no Matlab 6.5. Campinas: Unicamp, 2005.

AMENDOLA, M. et al. Modelagem matemática e simulação numérica para suporte a decisão de sistemas agrícolas. Ciclo de Palestras. 2004. CPG/FEAGRI. Disponível em: <www.agr.unicamp.br>. Acesso em: 26 set. 2018.

ANDERSON, K. Law and terror. Policy Review, p. 3, 2006.

ARAFAT, Y. Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pronunciado: El miércoles 13 de noviembre de 1974, a las 10:30 de la manaña, ante la 2282ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, reunida en Nueva York. Disponível em: <https://www.marxists.org/espanol/arafat/1974/onu-13nov.htm>. Acesso em: 29 maio 2018.

ARAGÃO, J. C. M. Judicialização da política no Brasil: Influência sobre atos interna corporis do Congresso Nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. (Série Temas de Interesse do Legislativo; n. 24). Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/21911401/judicializacao-da-politica-no-brasil-influencia-sobre-atos-interna-corporis-do-c>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ARAÚJO, J.; VITA, K.; FACHINI, M.; DUARTE, R.; TOFOLI, E. ANÁLISE DE SWOT: Uma ferramenta na criação de uma estratégia empresarial, Lins, 2015. V Encontro Científico e Simpósio de Educação Salesiano, Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium, Faculdade de Lins, 2015. Disponível em: <http://www.unisalesiano.edu.br/simposio2015/publicado/artigo0138.pdf>. Acesso em 10/05/2018.

ARMSTRONG, K. Campos de sangue. Religião e a história da violência. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.

ARTIGOS WEB. Os princípios de governos, a natureza das leis e tripartição de poderes segundo Montesquieu. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/os-principios-de-governos-a-natureza-das-leis-e-triparticao-de-poderes-segundo-montesquieu/26807>. Acesso em: 7 dez. 2018.

ASSIS, L. H. D. et al. Proposta de sistema baseado em lógica fuzzy como modelo de apoio a decisão para a qualidade do produto acabado em uma microcervejaria brasileira. Espacios, Caracas, v. 38, n. 23, 31p. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n23/a17v38n23p31.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR ISO 31000: Gestão de riscos: Princípios e diretrizes. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

_____. NBR ISO 31010: Gestão de riscos: técnicas para o processo de avaliação de riscos. Rio de Janeiro: ABNT, 2012.

_____. NBR ISO 73: Gestão de riscos: Vocabulário. Rio de Janeiro: ABNT, 2009.

_____. NBR ISO 9001: Sistema de Gestão da Qualidade. Requisitos. Rio de Janeiro: ABNT, 2015.

BARRETO, V. P. O fetiche dos direitos humanos e outros temas. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

_____; BRAGATTO, F. F. Leituras de filosofia do direito. Curitiba: Juruá, 2013.

_____; LIRA, C. Política antiterror: os direitos humanos na encruzilhada da prevenção e da repressão aos atos terroristas. Editorauoesc. Publicações de acesso aberto. Joaçaba-SC, v.17, n. 1, p. 65-82, jan./abr. 2016.

BARROS, A. J. P.; LEHFELD, N. A. S. Fundamentos de metodologia: um guia para a iniciação científica. São Paulo: McGraw-Hill, 1986.

BAZARIAN, J. O problema da verdade: teoria do conhecimento. São Paulo: Alfa-Ômega, 1994.

BAUMAN, Zygmunt. Modernidade líquida. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2001. 280 p.

BAUMAN, Zygmunt. Amor Líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

BBC LONDRES. Sauditas não deixarão EUA usar bases militares. 3 nov. 2002. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2002/021103_sauditamtc.shtml>. Acesso em: 9 mar. 2018.

BERNSTEIN, P. L. Desafio aos deuses: a fascinante história do risco. 16. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

BOBBIO, N. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOBBIO, N. Dicionário de política. (Org.). Brasília: Universidade de Brasília, 1998. v. 1.

BOENTE, A. N. P. Um Modelo Fuzzy para Avaliação da Qualidade de Produtos de Software e da Satisfação dos Gerentes de Projetos numa Fundação Pública Estadual. Dissertação (mestrado), Universidade Estácio de Sá, Administração e Desenvolvimento Empresarial, Rio de Janeiro. 2009.

BOTTINO, A. A. Segurança de grandes eventos internacionais: um desafio para as Forças Armadas Brasileiras. 2013. Monografia (graduação) – Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2013.

BOULDEN, J.; WEISS, T. Whither terrorism and the United Nations. Indiana-USA: Indiana University Press, 2004.

BRASIL. Cadernos de Legislação da Abin, n. 2. Brasília: ABIN, 2017.

BRASIL. Cadernos de Legislação da Abin, n. 3. Brasília: ABIN, 2018.

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

BRASIL. Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010.Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

BRASIL. Decreto 7.538, de 1 de agosto de 2011. Altera o Decreto no 6.061, de 15 de março de 2007, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, remaneja cargos em comissão, e dá outras providências. (Art. 5º Fica instituída, no âmbito do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos). Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7538.htm> . Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Decreto 7.683, de 28 de fevereiro de 2012. Altera o Decreto 7.538, de 1º de agosto de 2011, para alterar o rol de grandes eventos abrangidos pelas competências da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos do Ministério da Justiça. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7682.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASILa. Decreto 8.793, de 29 de junho de 2016. Política Nacional de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8793.htm>. Acesso em: 1 maio 2018.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Estratégia Nacional de Inteligência. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14503.htm>. Acesso em: 1 maio 2018.

BRASILb. Lei 13.260, de 16 de março de 2016. Lei Antiterror. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm>. Acesso em: 10junho2018.

BRASIL. Marinha do Brasil. Estado Maior da Armada. EMA-352. Princípios e conceitos da atividade de inteligência. Brasília, 2016

BRASIL. Medida Provisória 821, de 26 de fevereiro de 2018. Cria o Ministério Extraordinário da Segurança Pública. Brasília: DOU, 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf >. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Manual de Operações interagências. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33_m_12_op_interagencias_2_ed_2017.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política e estratégia nacional de defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Óbitos por acidentes de trânsito caem pelo segundo ano consecutivo. Disponível em: <http://portalms.saude.gov.br/noticias/agencia-saude/42245-obitos-por-acidentes-de-transito-caem-pelo-segundo-ano-consecutivo>. Acesso em: 1 ago. 2018.

BRASIL. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Mensagem nº 85, de 16 de março de 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Msg/VEP-85.htm>. Acesso em: 9 jun. 2018

BRASILIANO, A. Brasiliano & Associados. Análise de Risco, São Paulo, n. 20, set./out. 2005.

BRASILIANO, A. Análise de risco corporativo. São Paulo: Sicurezza, 2006.

_____. Cisnes negros, qual a melhor forma de lidar com este tipo de risco? Disponível em: <https://pt.linkedin.com/pulse/cisnes-negros-qual-melhor-forma-de-lidar-com-este-tipo-brasiliano>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____. Inteligência em risco. Gestão integrada em riscos corporativos. São Paulo: Sicurezza, 2016.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; WILDE, J. Security: a new framework for analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

BUZANELLI, M. Apresentação. In: II ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE TERRORISMO, 2004, Anais... Brasília, DF, 2004. p. 9-13.

_____. A potencial ameaça do terrorismo internacional e a criação do Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo (CPCT) do GSIPR. Workshop: Prevenção e Combate ao Terrorismo Internacional. Núcleo do Centro de Coordenação das Atividades de Prevenção e Combate ao Terrorismo. Gabinete de Segurança Institucional – Presidência da República. Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. Brasília. 2010. 231 p.

CAIADO, C. F. A guerra de todos contra todos e a formação dos mercados de poder: a contemporaneidade de Thomas Hobbes. Revista eletrônica dos pós-graduandos em sociologia política da UFSC, v. 2, n. 1 (2), p. 33-40, janeiro-junho/2004, Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewfile/13620/12485>. Acesso em: 21 ago. 2018.

CARVALHO, G. A. Os movimentos antissistêmicos: conjuntura de lutas ou impasses políticos ideológicos? Mediações – Revista de Ciências Sociais, Londrina, v. 13, n. 1, p. 214, jan./dez. 2018. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/3293>. Acesso em: 27 mar. 2018.

CARVALHO, L. P. Apresentação (Prefácio). In: GILLSES, Kepel. Jihad. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

CASTELLS, M. A sociedade em rede. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1.

CAVALCANTI, P. Análise de políticas públicas: o estudo do estado em ação. Salvador: Uduneb, 2012.
CAVALCANTI, José Homero; MELO, Hiran; SOUTO, Cícero; CAVALCANTI, Mônica. Lógica fuzzy aplicada às engenharias. 2012. Disponível em: < http://www.logicafuzzy.com.br/wp-content/uploads/2013/04/logica_fuzzy_aplicada_as_engenharias.pdf>. Acesso em: 5 jan 2019.

CEPIK, M. A. C. Espionagem e democracia: Agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. Combate ao terrorismo e Estado no Brasil: avaliação crítica e sugestões preliminares. In: HERZ, M.; AMARAL, A. B. (Org.). Terrorismo e relações internacionais: perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: Loyola/PUC - Rio, 2010. p. 121-145.

_____. Terrorismo. Estudos. Disponível em: <https://clippingcacd.com.br/uploads/texto-cepik-semana-5-2.0.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2018.

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A. Metodologia científica. 2. ed. Recife: Makron Books, 1997.

CHEN, G; PHAM, T. T. Introduction to fuzzy sets, fuzzy logic, and fuzzy control systems.
Boca Raton, FL: CRC Press, 2000.

CHEREM, Y. Jihad: Duas interpretações contemporâneas de um conceito polissêmico. Guarulhos: Unifesp, 2010.

CLAUSEWITZ, C. von. On war. (ed. andtransl. by Michael Howard and Peter Paret). Nova York: Alfred A. Knopf, 1993.

CONSENZA, H.J.S.R. et al. Aplicação de um modelo de hierarquização como instrumento para tomada de decisão: Caso de uma Multinacional. In: XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção, ENEGEP, 2006, Fortaleza, 2006.

CRENSHAW, M. The causes of terrorism. Comparative Politics. New York, v. 13, n. 4, p. 379-399, jul. 1981.

CRENSHAW, M. (ed.). Terrorism in context. Pennsylvania: University Park, University Press, 1995.

_____. "The effectiveness of terrorism in the Algerian War". Crenshaw, p. 473-513, 1995a.

_____. "The logic of terrorism: Terrorist behavior as a product of strategic choice". Reich, 1998.

_____. The psychology of terrorism. Political Psychology, v. 21, n. 2, p. 406, 2000.

_____. Explaining terrorism causes, processes and consequences. Londres: Taylor Francis, 2010.

CSNU – CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 1566 (2004). S/RES/1566 (2004). 8 out. 2004. Disponível em: <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/23154/S_RES_1566%282004%29-EN.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 11 mar 2018.

CUNHA, P. C. T. A atuação das forças armadas no combate ao terrorismo. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.esg.br/images/Monografias/2011/CUNHA.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

CUNHA, V. D. Aversão ao risco e incentivos: uma análise experimental. Monografia (graduação) – UFSC, Florianópolis-SC, 2012.

CURTIS, A. The power of nightmares: the rise of the politics of fear – baby, it's cold outside. [Filme-vídeo]. Produção e direção de Adam Curtis. Londres, British Broadcast Corporation, 2004a. 180 min. cor. som.

_____. The power of nightmares: the rise of the politics of fear – the phantom victory. [Filme-vídeo]. Produção e direção de Adam Curtis. Londres, British Broadcast Corporation, 2004b. 180 min. cor. som.

_____. The power of nightmares: the rise of the politics of fear – the shadows in the cave. [Filme-vídeo]. Produção e direção de Adam Curtis. Londres, British Broadcast Corporation, 2004c. 180 min. cor. som.

CUSINATO, R. T. Teoria da decisão sob incerteza e a hipótese da utilidade esperada: conceitos analíticos e paradoxos. 2003. Dissertação (mestrado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

_____; PORTO JÚNIOR, S. A teoria da decisão sob incerteza e a hipótese da utilidade esperada. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/fce/wp-ontent/uploads/2017/02/TD11_2004_cusinato_portojr.pdf>. 2004. Acesso em: 1 ago. 2018.

DAVIS, T. Stages of emergency. Coldwar nuclear civil defense. Londres: Duke University Press, 2007.

DEGAUT, M. O desafio global do terrorismo. Política e segurança em tempos de instabilidade. Brasília-DF, 2014. ISBN-13: 978-1500887902, ISBN-10: 1500887900. Versão e-book Kindle.

DEMANT, P. O mundo muçulmano. São Paulo: Contexto, 2004. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=DshnAwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q=Estado%20Isl%C3%A2mico%20(em%20vez%20de%20Estado%20mul%C3%A7umano)%3A%20&f=false>. Acesso em: 11 mar. 2018.

DEPARTAMENTO DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Summary of the 2018 National Defense Strategy. Disponível em: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

DIAS, D.; SILVA, M. Como escrever uma monografia. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPEAD, 2009.

DIAS, Rafael de Brito. Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil. Campinas, São Paulo: Unicamp, 2012.

DIAZ, E. Estado de derecho y sociedad democrática. Madrid: Taurus, 1998.

DICTIONARY.COM. Causality. Disponível em: <https://www.dictionary.com/browse/causality ?x=35&y=25>. Acesso em: 13 dez. 2018

DINIZ, E. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABCP. Anais... Painel: Guerra, terrorismo e redefinições no sistema internacional. Niterói, 28-31 julho 2002. Disponível em: <https://ciberativismoeguerra.files.wordpress.com/2016/09/diniz-do-o-fenomeno-do-terrorismo.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2018.

_____. Compreendendo o fenômeno do terrorismo. In: BRIGAGÃO, C.; PROENÇA JR., D. Paz e terrorismo. São Paulo: Hucitec, 2004.

DRUCKER, P. F. The practice of management. Nova York: Harper &Row, 1954.

_____. As informações de que os executivos realmente precisam. In: Harvard Business Review. Medindo o desempenho empresarial. São Paulo: Campus, 2000.

_____. A prática da administração de empresas. Boston, Massachusetts, EUA: Cengage, 2003.

ECO, U. Como se faz uma tese. 24. ed. São Paulo: Perspectiva, 2012.

ELIAS, N. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ENCICLOPÉDIA BRITÂNICA. Sergey Gennadiyevich Nechayev. Revolucionário russo. Disponível em: <https://www.britannica.com/biography/Sergey-Gennadiyevich-Nechayev>. Acesso em: 3 jun. 2018.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL. Noções de metodologia da pesquisa científica. Rio de Janeiro, 2017.

FERRAJOLI, L. Democracia y garantismo. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

FERREIRA, D. Análise SWOT. 2009. Disponível em: <http://coachingsp.wordpress.com/2009/06/29/ferramentas-de-coaching-analise-swot/>. Acesso em: 15 ago.2018.

FLETCHER, J. A.; DOUGLAS, H. M. Total environmental control. Willowdale, Ontário: National Profile, 1970.

_____. The industrial environment: total loss control. Willowdale, Ontário: National Profile, 1972.

FONSECA, N. A lógica de Port-Royal: uma moderna arte de pensar. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2017. Disponível em: <https://www.uc.pt/fluc/dfci/news/a_logica_de_port_royal>. Acesso em: 7 ago. 2018.

FOUCAULT, M. Vigiar e punir: nascimento da prisão. 27 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

FREITAS, M. A utilização de soldados mujahidins e mercenários nos conflitos africanos e nos bálcãs: O caso da Somália e da Bósnia-Herzegovina. São Paulo. Universidade Federal de São Carlos. 2017. Disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/abed/integra/marco%20tulio%20delgobbo%20freitas%2017-8-07.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2018.

FRIES, L. Teoria da utilidade esperada e hipótese do mercado eficiente na perspectiva da economia comportamental. Monografia (graduação), Departamento de Ciências Econômicas, UFSC. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/178748/Monografia%20da%20Laina%20De%20Oliveira%20Fries.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 7 dez. 2018.

GANEM, A. Adam Smith e a explicação do mercado como ordem social: uma abordagem histórico-filosófica. R. Econ. Contemp., Rio de Janeiro, p. 9-36, jul./dez. 2000. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/rec/REC 4/REC_4.2_01_Adam_smith_e_a_explicacao_do_mercado_como_ordem_social.pdf>. Acesso em: 1 maio 2018.

GERHARDT, T.; SILVEIRA, D. Métodos de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em: 31 out. 2018.

GIBBS, J. P. Conceptualization of terrorism. American Sociological Review, v. 54, p. 329-340, 1989.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 1999.

GLAADWELL, M. Fora de série: Outliers. Rio de Janeiro: Sextante, 2013.

GLOBAL TERRORISMDATABASE. 45 years of terrorism. Disponível em: <http://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_TerroristAttacksConcentrationIntensityMap_45Years.png>. Acesso em: 2 fev. 2017.

GONÇALVES, J. Sed quis custodiet ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: Os casos de Brasil e Canadá. 2008. Tese (doutorado) – Relações Internacionais, UnB, Brasília, 2008.

_____. Frumentaris. Atentados em Munique. Disponível em: <https://joanisval.com/2016/07/22/ataques-em-munique/>. Acesso em: 1 jun. 2018.

_____; REIS, M. Terrorismo: conhecimento e combate. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

GORI, Umberto. Guerra. In: BOBBIO, N. (Org.). Dicionário de política. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

GRAHL, J. A. P. Retórica em Port-Royal. Revista Estudos Linguísticos, v. XXXVI, n. 3, p. 342-347, set.-dez. 2007. Disponível em: <http://www.gel.org.br/estudoslinguisticos/edicoesanteriores/4publica-estudos-2007/sistema06/115.PDF>. Acesso em: 7 ago. 2018.

GUNARATNA, R. Inside Al-Qaeda: global network of terror. Nova York, US-NY: Berkley Books, 2003.

HOBBES, T. Leviatã: ou matéria, forma e poder de um Estado. 2. ed. São Paulo: Martin Claret, 2008.

HOBSBAWM, E. J. O novo século: entrevista a António Políto. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

HOFFMAN, Bruce. Countering the new terrorism. 1 ed. Washington-DC: Rand Co., 1999.

HOFFMAN, Bruce. Inside the terrorism. Nova York: Columbia University Press, 2006.

HOMERO, J.; MELO, H.; ROCHA, C. et al. Lógica fuzzy aplicada às engenharias. João Pessoa PB: Câmara do Livro, 2012.

HUGHES-WILSON, J. The puppet masters: Spies, traitorsandthe real forces behind world events. Londres: Cassell, 2005.

HUSAK, D. Sobre criminalización: los limites del derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013.

HUTCHINS, G. Risk management: the future of quality, 2011.

IRUJO, J. M. A al Qaeda não está morta e planeja um "atentado dos sonhos". El País, Madri, 6 jul. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/05/internacional/1499273646_661897.html>. Acesso em: 9 mar. 2018.

INFORMATIVO BIMESTRAL. Siqueira Campos Associados (S.C.). Gestão – o mundo VUCA. Disponível em: <http://www.siqueiracampos.com/pdf/news/news_16.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

JAFELICE, R. M.; BARROS, L. C.; BASSANEZI, R. C. et al. Fuzzymodeling in asymptomatic HIV virus infected population. Bulletin of Mathematical Biology, v. 19, p. 1597-1620, 2004.

JOINT CHIEFS OF STAFF. Joint Maritime Operations. Joint Publication (JP) 3-32. 2018. Disponível em: < https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_32.pdf?ver=2019-03-14-144800-240>. Acesso em 5 jan. 2019.

KENT, S. Informações estratégicas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1967.

_____. Strategic Intelligence for american world policy. Disponível em: <https://www.amazon.com/Strategic-Intelligence-American-Princeton-Library/dp/0691624046>. Acesso em: 23 jun. 2018. Versão e-book parcial.

KEOHANE, R.; NYE, J. Power & Interdependence. 3. ed. California: University of California Press, 1989.

KEPEL, G. Jihad. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003.

KNIGHT, A. Basics of and Beyond MATLAB. Washington-D.C.: Chapman & Hall/CRC, 1999.

KOLLURU, R. Risk assessment and management: a unified approach. In: KOLLURU, R.; BARTELL, S.; PITBLADO, R. et al. Risk assessment and management handbook: for environmental, healt hand safety professionals. Boston, Massachusetts: McGraw Hill, 1996. chap. 1, p. 1.3-1.41.

KRAMES, J. A cabeça de Peter Drucker. Rio de Janeiro: Sextante, 2010.

KRUEGER, R. A. Focus group interviews: a practical guide for applied research. 2. ed. Thousand Oaks, California: Sage, 1994.

KRUGMAN, P. Carta maior: “Quando os mortos-vivos vencem”. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Paul-Krugman--Quando-os-mortos-vivos-vencem-/7/16242>. Acesso em: 23 jun. 2018.

KUHN, T. S. A estrutura das revoluções científicas. 11. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LAQUEUR, W. A history of terrorism. Londres: TransactionPublishers, 1997.

_____. A history of terrorism. 3. ed. New Brunswick-New Jersey: Transaction Publishers, 2002.

LEVIN, J. Estatística aplicada a ciências humanas. 2. ed. São Paulo: Harbra, 1987.

LOWENTHAL, M. M. Intelligence: from secrets to policy. 3. ed. Washington, DC: CQ Press, 2006.

MALUTTA, C. Método de apoio à tomada de decisão sobre adequação de aterros sanitários utilizando a Lógica Fuzzy. 2004. Disponível em: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/11633.pdf>. Acesso em: 12 set. 2018.

MAMDANI, E. H; ASSILIAN, S. An experiment in linguistic synthesis with a fuzzy logic controller. Int. J. Man-Machine Studies, v. 7, p. 1-13, 1975.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Metodologia científica. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEDEIROS, J.; HENRIQUES, A. Monografia no curso de direito: como elaborar o TCC. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MELLO, L. Terrorismo internacional. Ataque terrorista internacional no Brasil: Uma ameaça realista? Tese (doutorado em Ciências Navais), EGN. C-PEM, Rio de Janeiro, 2018.

MENDEL, J. Fuzzy logic system for engineering: a tutorial. Univ. of Southern California, Los Angeles, CA, USA: Signal&image process. Inst., 1995.

MESQUITA, T. Manual de elaboração e apresentação de trabalhos científicos. 3. ed. Ceará: Fortaleza, 2011.

MICHEL, M. H. Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais. 3. ed. São Paulo: GEN: Atlas, 2015.

MICHELLE, A.; JACQUES, M. A. P. Estudo comparativo de controladores de Mamdani e Sugeno para controle de tráfego em interseções isoladas. Transportes, n. 2, p. 24-31, dez./out. 2018. Disponível em: <https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/viewFile/24/16>. Acesso em: 24 out. 2018.

MONTEIRO, L. M. Modelo "Top Down": uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. Revista Gestão Organizacional, Chapecó, v. 9, n. 3, set-dez. 2016.

MONTESQUIEU, B. S. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORGENTHAU, H. Politics among nations: The Struggle for Power and Peace. Nova York: McGraw-Hill, 1985.

NASCIMENTO, P.; FERNANDES, W.; DUARTE, C. et al. A encruzilhada afegã: Como o Afeganistão mudou nossos entendimentos sobre as relações internacionais. 2013. Disponível em: <http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/AGNUH.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2018.

OLIVEIRA, M.; FREITAS, H. M. R. Focus group – pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. Revista de Administração da USP – Rausp, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 83-91, jul./set. 1998.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. World Health Statistics. 2018. Disponível em: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272596/9789241565585-eng.pdf?ua=1&ua=1>. Acesso em: 1 ago. 2018.

PENTEADO, M. A dimensão subjetiva da docência. 2017. Tese (doutorado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/20566/2/Maria%20Emiliana%20Lima%20Penteado.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2018.

PERES, S.; LIMA, C. A. M. Sistemas baseados em regras fuzzy. 2006. Tese (doutorado), Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/sarajane/wp-content/uploads/2015/06/2015-Sistemas_Fuzzy.pdf>. Acesso em: 30 set. 2018.

PINTO, S. C. Composição de Web Frameworks. Tese (doutorado), Departamento de Informática PUC/RJ, Rio de Janeiro, 2000.

PIOVESSAN, F. "Terrorismo e direitos humanos". O Globo, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://noblat.oglobo.globo.com/geral/noticia/2017/03/terrorismo-e-direitos-humanos.html>. Acesso em: 14 jun. 2018.

PLATT, W. A produção de informações estratégicas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército; Agir, 1974.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

POPPER, K. Conjectures and refutations: the growth of scientific knowledge. 5. ed. Londres: Routledge, 1992.

_____. Filosofia da ciência: Karl Popper, falseabilidade e limites da ciência. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/filosofia/filosofia-da-ciencia-karl-popper-falseabilidade-e-limites-da-ciencia.htm?cmpid=copiaecola.Disponível>. Acesso em: 01 jun. 2018.

RELATÓRIOS PUC-RIO. Fuzzycom – componente de lógica fuzzy. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2007/relatorios/ele/ele_claudio_magno_martins_moraes.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

Revista Eletrônica de Sistemas de Informação e Gestão Tecnológica, v. 1, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.logica”fuzzy”.com.br/wp-content/uploads/2013/04/uma_introducao_a_logica_”fuzzy”.pdf>. Acesso em: 13 set. 2018.

ROJAS, C. A. A. O que são os movimentos antissistêmicos? Revista Eletrônica História em Reflexão, Dourados, v. 7, n. 13, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/historiaemreflexao/article/viewFile/2503/1473>. Acesso em: 16 ago. 2018.

ROTH, L. C. Uti Exploratoribus: credibilidade e controle da atividade de inteligência no Brasil. Dissertação (mestrado), Ciência Política, UFF, Niterói, 2009.

RUDZIT, G. O debate teórico em segurança internacional: Mudanças frente ao terrorismo? Civitas – Revista de Ciências Sociais, Porto Alegre, v. 5. n. 2, jul.-dez. 2005. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/5/1598>. Acesso em: 22 ago. 2018.

SACRINI, M. Introdução à análise argumentativa: teoria e prática. São Paulo: Paulus, 2017.

SAGAN, S. The limits of safet. Organizations, accidents and nuclear weapons. 4. ed. Princeton, Nova Jérsei-USA: Princeton University Press, 1995.

SANDERS, M.S.; McCORMICK, E. J. Humanerror, accidents, and safety. In: SANDERS, M.S.; McCORMICK, E. J. Human factors in engineering and design. 7. ed. Nova York: McGraw-Hill, 1993. cap. 20, p. 655-695.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. The American Political Science Review, v. 64, n. 4, p.1033-1053, 1970.

_____. A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 1994.

SAYER, A. Method in social science. 2. ed. Nova York: Routledge, 2010.

SCHELLING, T. C. Thinking about nuclear terrorism. International Security, v. 6, n. 4, p. 61-77, 1982.

SCHLOSSER, E. Comando e controle. São Paulo: Companhia das Letras, 2015. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=DHi_CwAAQBAJ&pg=PT14&lpg=PT14&dq=DEFCON+utilizado+pelas+for%C3%A7as+armadas+americanas&source=bl&ots=9XX8_yHYKo&sig=sTf5LEe742DNOujzhnZTJxPURwo&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwijkrvrtKfeAhXEhZAKHZMoBbIQ6AEwC3oECAQQAQ#v=onepage&q=DEFCOn&f=false>. Acesso em: 27 out. 2018.

SCHMID, A. P. The Routledge Handbook of terrorism research. USA: Routledge, 2011.

SCHONFELDER, K. A atividade de Inteligência em apoio ao planejamento e execução do emprego estratégico do Poder Naval: Utilização de fontes abertas na Inteligência em apoio ao planejamento e emprego do Poder Naval. 2015. Tese (doutorado em Ciências Navais), EGN, C-PEM, Rio de Janeiro, 2015.

SCHRÖEDER, C. S.; KLERING, L. R. On-line focus group: uma possibilidade para a pesquisa qualitativa em administração. Cadernos EBAPE.BR, v. 7, n. 2, p. 332-348, 2009.

SEDERBERGE, P. Global terrorism: problems of challenge and response. In: KEGLEY JR., C. W. (Ed.). The new global terrorism: characteristics, causes, controls. Nova Jersey: Prentice Hall, 2003. p. 267-284.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. Métodos de pesquisa das relações sociais. São Paulo: Herder, 1965.

SÊMOLA, M. Gestão da segurança da informação: uma visão executiva. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

SERAFIM, A. Portal gestão. 2014. Disponível em:<https://www.portal-gestao.com/artigos/7406-o-ambiente-empresarial-vuca.html>. Acesso em: 14 ago. 2018.

SHINAR, D.; GURION, B.; FLASCHER, O. M. The perceptual determinants of work place hazards. In: PROCEEDINGS OF THE HUMAN FACTORS SOCIETY: 35 TH ANNUAL MEETING, San Francisco, California, Anais... v. 2, p. 1095-1099, 2-6 sep. 1991.

SHULSKY, A.; SCHMITT, G. Silent warfare. 3. ed. Washington, DC: Brassy's, 2002.

SIGNIFICADOS.COM. Significado de pesquisa bibliográfica. Disponível em: <https://www.significados.com.br/pesquisa-bibliografica/>. Acesso em: 24 nov. 2014.

SILVA, E. S. O cálculo do risco em projetos de investimento. Porto: Vida Econômica, 2014.

SILVA, F. C. T. Terrorismo e guerra na era da assimetria global: terrorismo na América do Sul: uma ótica brasileira. Rio de Janeiro: Multifoco, 2010.

SILVA, M. ISIS, ISIL, Daesh. Do que chamar ao Estado Islâmico. Diário de Notícias, Lisboa, Portugal, 17 nov. 2015. Disponível em: <https://www.dn.pt/mundo/interior/isis-isil-daesh-o-que-chamar-ao-estado-islamico-4888924.html>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SILVA, S. F. Identificação de torque de carga em motores de indução usando abordagem baseada em sistemas fuzzy. Dissertação (mestrado), Engenharia Elétrica, Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2007.

SILVA, S. Ferramenta de gerenciamento de riscos e vulnerabilidades para intervenções em artefatos de segurança pública: um estudo de caso em viaturas policiais. 2013. Design, Universidade Federal de Pernambuco, Recife – PE. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/11153/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20S%C3%A9rgio%20Ximenes.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2018.

SIMIONI, A. A. C. Terrorismo marítimo. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, 2011.

_____. Terrorismo marítimo. A relação simbiótica entre mídia, terrorismo e grandes eventos esportivos. Revista Marítima Brasileira, Rio de Janeiro, v. 132, n. 04/06, 2012.

_____. Terrorismo marítimo: possíveis ameaças ao setor marítimo da cidade do Rio de Janeiro. 2017. Dissertação (mestrado em Ciências Navais), Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2017.

SIMÕES, M.; SHAW, I. Controle e modelagem fuzzy. 2. ed. São Paulo: Blucher, 2007.

SMITH, A. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, A.; NASSER, R.; MORAES, R. Do 11 de setembro de 2001 à guerra ao terror: reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3007/1/Livro-Do_11_de_setembro_de_2001_%C3%A0_guerra_ao%20terror-reflex%C3%B5es_sobre_o_terrorismo_no_s%C3%A9culo_XXI>. Acesso em: 17 mar. 2018.

SOUZA, B. A construção do conceito de inimigo nos discursos de Osama Bin Laden no período de 1996 a 2004. UFRGS, Porto Alegre-RS, 2012.

SOUZA, A. G. O papel da inteligência na defesa nacional: Análise da importância do serviço de Inteligência, tendo como ponto principal o Programa Nacional de Proteção ao Conhecimento – PNPC. 2009. Monografia (graduação), Relações Internacionais do UniCEUB-Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2009.

SQUARISI, D.; CURTO, C. Redação para concursos e vestibulares. Passo a passo. São Paulo: Contexto, 2013. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=VK5nAwAAQBAJ&pg=PT49&lpg=PT49&dq=arist%C3%B3teles,+A+introdu%C3%A7%C3%A3o+n%C3%A3o+pede+nada+antes,+mas+exige+algo+depois&source=bl&ots=kdgYFtrCnF&sig=6F-Sd0eniWOE6FxxMv9q4Ha_ckk&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwiJl7_Y5_PZAhXBIJAKHQkrCdEQ6AEIJzAA#v=onepage&q=arist%C3%B3teles&f=false>. Acesso em: 17 mar. 2018.

STEELE, R. The new craft of intelligence, personal, public e political. Oakton: OSS International Press, 2002.

STREY, M. N. (Org.). Psicologia social contemporânea. 7. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

TALEB, N. N. A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável. 9. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2015.

_____. A lógica do cisne negro: o impacto do altamente improvável. 14. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2018.

TAPSCOTT, D.; WILLIANS, A. Macro wikinomics. Reiniciando os negócios e o mundo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

TAVARES, C.; BRITO, F. Contando a história da contagem. FAFISETE/FEMM – Sete Lagoas, MG. A Revista do Professor, Sete Lagoas – MG, n. 57, p. 33-37, jun. 2005. Disponível em: <https://b0bfb07e-a-62cb3a1a-s-sites.googlegroups.com/site/prntextos/historia-da-matematica/TC-Hist%C3%B3riadaContagem.pdf?attachauth=ANoY7cpW0rmjH92gaPCX4q5VwXCUkuK1dfMZctwnziDWUeioyAc3SmAxVEfEMusaAnYQT3UB-33M0gm6wn3RaYZrc-U7ROu6hQs-OG2wHGw3JJU36I1tpxih924nol-iJtV2B8kOQ4uqvHo5JI0eZSOxq3ht1j3thCh3iMgsuxFzjUpUvi1VZeNcakHJynoFMp1MAq8Mo-Nl1lyfXwroFQHfeupNGDYkoziM-pe3vcCVYRw3xZ1yqww87tb6pc63hl6-_eppS6gf&attredirects=0>. Acesso em: 7 de maio de 2018.

TZU, S. A arte da guerra. Porto Alegre: LP&M Pocket, 2006.

USA. “Patriotc act.” Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3162enr/pdf/BILLS-107hr3162enr.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2018.

VAN EVERA, S. Guide to methods for students of political science. Nova York, EUA: Cornell University Press, 1997.

VERGARA, S. C. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. Rio de Janeiro: Atlas, 2000.

VICTOR, C.; GOKTEPE, M; CHIACHIRI, R. et al. Posições diante do terrorismo: religiões, intelectuais, mídia. Labrador, 2018. Disponível em <https://books.google.com.br/books?id=XXlaDwAAQBAJ&pg=PT102&lpg=PT102&dq=a+favor+da+limita%C3%A7%C3%A3o+direitos+humanos,+terrorismo&source=bl&ots=Ql6fWuX-HH&sig=e2C745pKyvbkOJ_6OvO5p7D8o_g&hl=pt-BR&sa=X&ved=0ahUKEwjMuYCf3MHbAhXEfpAKHcQQBGM4ChDoAQhDMAU#v=onepage&q=a%20favor%20da%20limita%C3%A7%C3%A3o%20direitos%20humanos%2C%20terrorismo&f=false>. Acesso em: 7 jun. 2018.

VISACRO, Alessandro. Guerra Irregular: Terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história. São Paulo: Contexto, 2009. 380 p.

WALTZ, K. Realism and international politics. Londres: Taylor & Francis, 2008.

WANG, L-X. A course in fuzzy systems and control. Michigan: Prentice Hall, 1997.

WEBER, M. Ensaios de Sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. Sobre a teoria das ciências sociais. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. Parlamentarismo e governo numa Alemanha reconstruída. São Paulo: Nova Cultural, 1997. (Coleção Os Economistas).

_____. Economia e sociedade – Fundamentos da sociologia compreensiva. v. 2. Brasília: UnB, 2004.

WHITTAKER, D. J. (Org.). Terrorismo: um retrato. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2005.

WITOROWICZ, Q. A genealogy of radical Islam. Studies in conflict & terrorism, v. 28, p. 75-97, 2005. Disponível em: <http://insct.syr.edu/wp-content/uploads/2013/03/Wicktorovitcz.2005.Geneology-of-Radical-Islam.pdf>. Acesso em: 14 mar 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risk Report 2017, 12th Edition. 2017. Disponível em: <http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Risk Report 2018, 13th Edition. 2018. Disponível em: < http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf>. Acesso em: 13 FEV.2019.

WRIGHT, L. O vulto das torres: a Al-Qaeda e o caminho até o 11/9. São Paulo: Companhia das Letras, 2007..

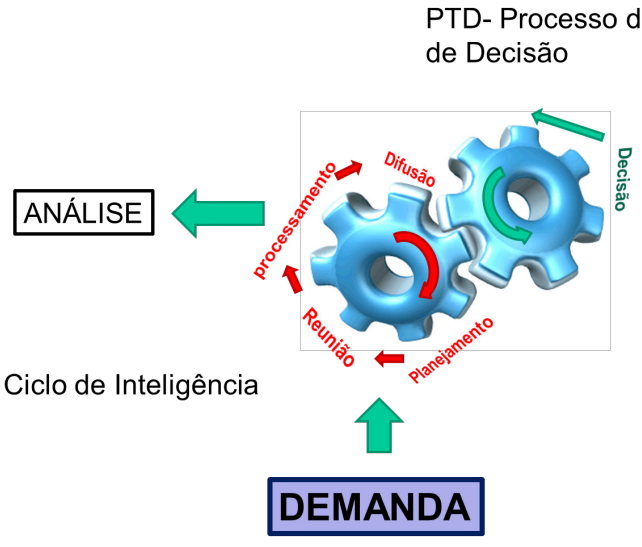
YOUNG, A. Too much information: ineffective intelligence collection. Disponível em: <http://hir.harvard.edu/article/?a=10382>. Acesso em: 22 jun. 2018.

ZADEH, L. A. Outline of a new approach to the analysis of complex system and decision processes. IEEE Trans. Syst. Man and Cybern., v. SMC-3, n. 1, p. 28-44, 1973.

ZADEH, L. A. “fuzzy” sets. Information and control, v. 8, p. 338-353, 1965.

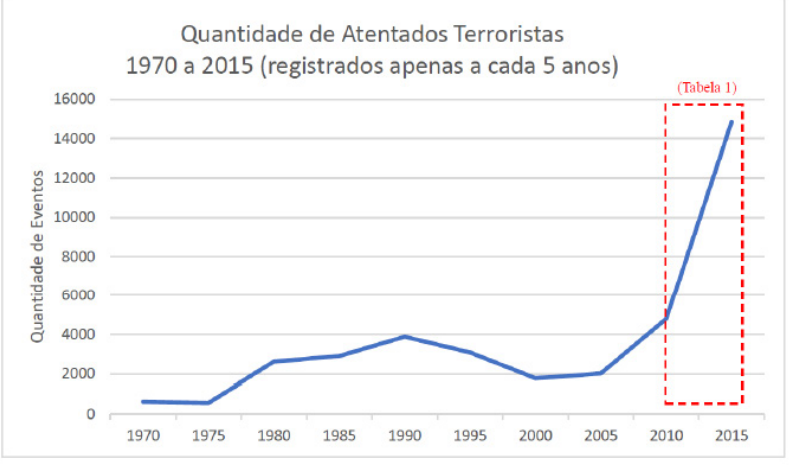
# ANEXOS

**ANEXO A** – A RELAÇÃO ENTRE O PROCESSO DE PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO E O PROCESSO DECISÓRIO



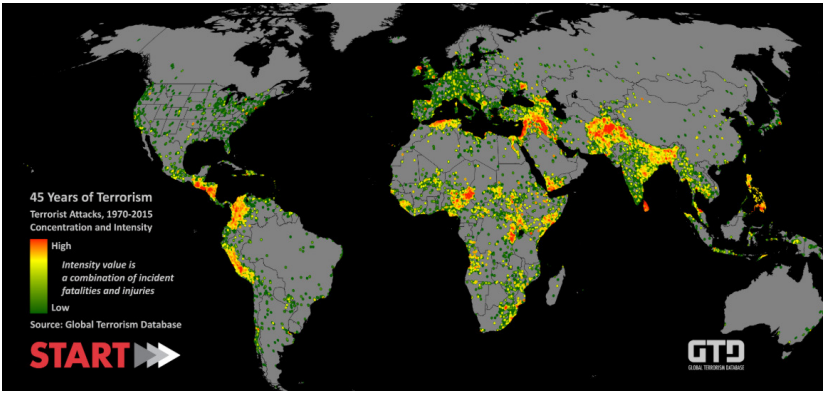

Fonte: Autor

**ANEXO B** – ATENTADOS TERRORISTAS NO MUNDO (2010 a 2015)




Fonte: MELLO, Luis. Terrorismo internacional. Ataque terrorista internacional no Brasil: uma ameaça realista? 2018. Tese – EGN, C-PEM, Rio de Janeiro, 2018

## **ANEXO C** – O BRASIL E O TERRORISMO EM 45 ANOS (1970 a 2015)



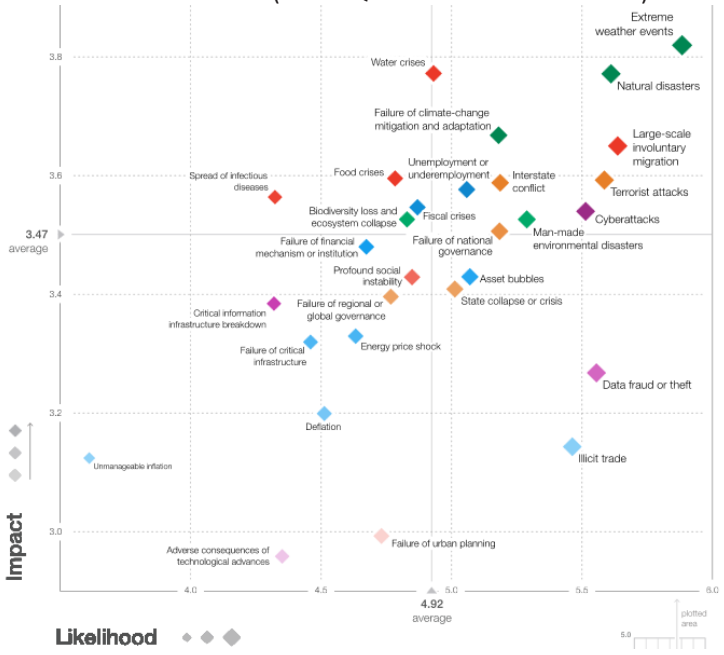

Fonte: Global Terrorism Database. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/images/START_GlobalTerrorismDatabase_TerroristAttacksConcentrationIntensityMap_45Years.png>. Acesso em: 5 dez. 2018.

## **ANEXO D** – CONHECIMENTOS DE INTELIGÊNCIA

| **DOCUMENTOS DE INTELIGÊNCIA (CONHECIMENTO)** | | | |
|---|---|---|---|
| **Conhecimento** | **Estado da Mente perante a Verdade** | **Formas racionais de conhecer** | **Temporalidade dos Fatos ou Situações** |
| **INFORME (INFE)** | **Opinião/Certeza** | **Juízo** | **Passado, Presente** |
| **INFORMAÇÃO (INFO)** | **Certeza** | **Raciocínio** | **Passado, Presente** |
| **APRECIAÇÃO (APREC)** | **Opinião** | **Raciocínio** | **Passado, Presente, Futuro Imediato** |
| **ESTIMATIVA (ESTM)** | **Opinião** | **Raciocínio** | **Futuro** |

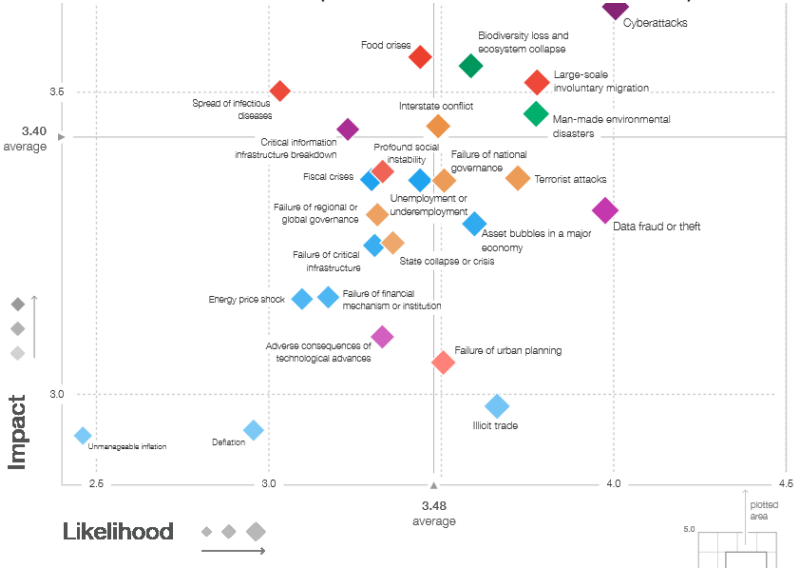
Fonte: Adaptado da Doutrina Nacional de Inteligência (ABIN, 2016, p.58).

**ANEXO E** – GRR 2017 (DESTAQUE: TERRORISM ATTACKS)



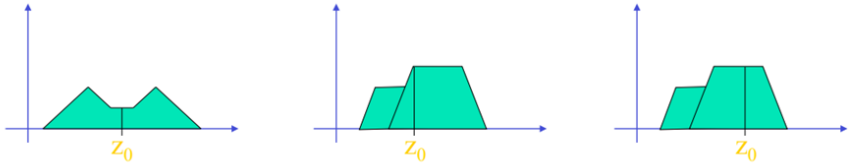

Fonte: Relatório de risco global de 2017- Fórum Econômico Mundial – Organização das Nações Unidas.

**ANEXO F**– GRR 2018 (DESTAQUE: TERRORISM ATTACKS)




Fonte: Relatório de risco global de 2018- Fórum Econômico Mundial – Organização das Nações Unidas.

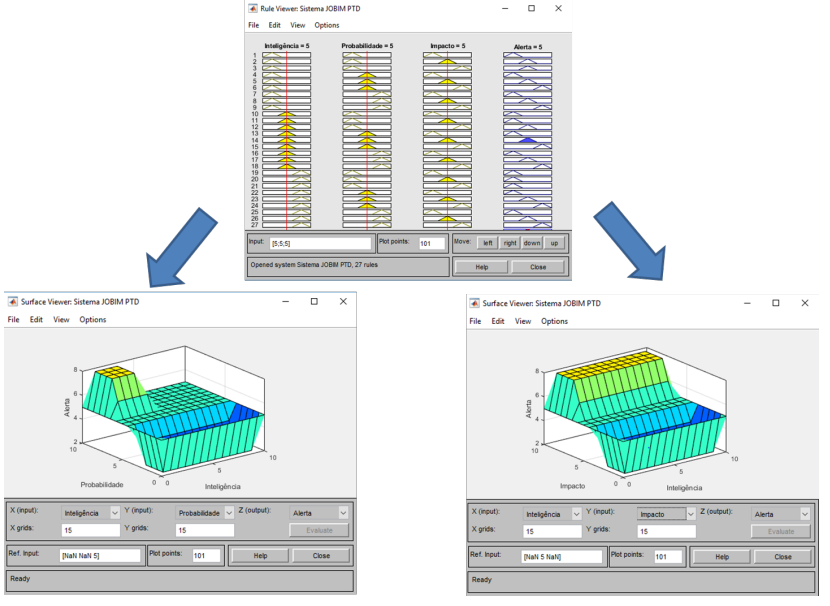
## **ANEXO G** – ALGUMAS TÉCNICAS DE DEFUZZIFICAÇÃO




A técnica assinalada com um círculo vermelho foi a escolhida para esta pesquisa aplicada.
Fonte: Adaptado da apresentação do Prof. Ronaldo Prati. Disponível em: <http://professor.ufabc.edu.br/~ronaldo.prati/InteligenciaArtificial/AulaFuzzy.pdf>.
Acesso em: 7 dez. 2018.

## **ANEXO H**– SISTEMA JOBIM PTD – VISUALIZADOR DE SUPERFÍCIE MATLAB

Visualizador de regras – Um caso (INTEL X PROB. X IMP = 5)




2.Visão tridimensional INTEL. X PROB. 3.Visão tridimensional INTEL X IMP.

4. Comportamento do ALERTA para esse caso particular

Legenda:
INTEL – Inteligência
PROB. – Probabilidade
IMP– Impacto