
Revista da Escola de Guerra Naval



Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, janeiro/abril 2023.



ESCOLA DE GUERRA NAVAL

A Revista da Escola de Guerra Naval é um periódico que tem o propósito de disseminar a mentalidade marítima em níveis nacional e internacional, com foco em conhecimentos relativos à Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

COMANDANTE DA MARINHA
Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen

CHEFE DO ESTADO-MAIOR DA ARMADA
Almirante de Esquadra José Augusto Vieira da Cunha de Menezes

PRESIDENTE DO CENTRO DE ESTUDOS POLÍTICO-ESTRATÉGICOS
Almirante de Esquadra (RM1-FN) Paulo Martino Zuccaro

SUPERINTENDENTE DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Contra-Almirante (RM1) Márcio Magno de Farias Franco e Silva

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Gustavo Calero Garriga Pires

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

janeiro/abril de 2023, v. 29, n. 1

CORRESPONDÊNCIA:

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

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 Chefe da Revista da Escola de Guerra Naval

Novos artigos poderão ser submetidos em conformidade com as Instruções aos Autores, contidas na última página de cada volume, para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM), sem fins lucrativos, que publica, prioritariamente, trabalhos originais inéditos .

A política editorial da Revista estabelece que os artigos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao Poder Marítimo.

Todos os artigos para publicação estão condicionados ao processo de avaliação por pares e a aprovação dos membros do Conselho Editorial ou do Conselho Consultivo.

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.

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

Alcides Costa Vaz (*UNB, DF, Brasil*)

André Barata Nascimento (*U Beira Int., Beira, Portugal*)

Angela da Rocha (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Antônio Celso Alves Pereira (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

António Manuel F. da Silva Ribeiro (*Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Antonio Ruy de Almeida Silva (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Eurico de Lima Figueiredo (*UFF, Niterói, RJ, Brasil*)

Francisco Carlos Teixeira da Silva (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Gregory Kennedy (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Helena Carreiras (*Univ. Lisboa, Lisboa, Portugal*)

Ian Speller (*Maynooth, Irlanda*)

José Murilo de Carvalho (*UFRJ, RJ, RJ, Brasil*)

Luis Bittencourt (*Georgetown University, Estados Unidos*)

Matthew Uttley (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Michael Pavkovic (*USNWC, Newport, Estados Unidos*)

Mônica Herz (*PUC-RJ, RJ, Brasil*)

Natalia Cintra (*Research Fellow University of Southampton, Inglaterra*)

Reginaldo Gomes Garcia dos Reis (*EGN/CEPE, RJ, RJ, Brasil*)

Rodrigo Fernandes More (*UNIFESP, SP, SP, Brasil*)

Sabrina Medeiros (*Lusófona University, Lisboa, Portugal*)

Vinicius Mariano de Carvalho (*King's College London, UK, Reino Unido*)

Williams Gonçalves (*UERJ, RJ, RJ, Brasil*)

EDITOR EXECUTIVO:

Walter Maurício Costa de Miranda (*EGN/RJ, RJ, Brasil*)

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico

Rafael Zelesco Barretto

Flávia Rodrigues de Castro

Editor de Texto

Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques

Editora de Layout

Leticia Moser

Maria Luise Oliveira Brey de Assis

Leitores de Prova

Walter Maurício Costa de Miranda

EQUIPE TÉCNICA

Secretária de Comunicação Social

Elaine Pires

Revisores

Alice Alves Casanova

Geraldo Bassani

Daniele Felizola de Oliveira

Diagramação e Programação Visual

Leticia Moser

Maria Luise Oliveira Brey de Assis

Normatização

Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques

Daniella Beatriz Ferreira da Silva

Indexado em:

Qualis/CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
LATINDEX - Sistema regional de información para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
ICAP - Indexação Compartilhada de Artigos de Periódicos
SUMARIOS - Sumários de Revistas Brasileiras
LIVRE - Revista de Livre Acesso
PROQUEST - Dissertation & Theses Global
GOOGLE ACADEMICO
DOAJ - Directory of Open Access Journals

Revista da Escola de Guerra Naval – v. 29, n. 1, (janeiro/abril 2023). – Rio de Janeiro:
Escola de Guerra Naval, 1968 – v22 cm.
Quadrimestral
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

PALAVRAS DO DIRETOR

A publicação de mais um volume inédito da Revista da Escola de Guerra Naval (REGN) é sempre motivo de felicidade por diversas razões, dentre elas, por se tratar de um dos raros periódicos acadêmicos que se dedica à disseminação de estudos que incentivam a análise das mais eficazes estratégias geopolíticas e oceanopolíticas em um cenário mundial de constante evolução.

O artigo de abertura desta edição intitulado “O pensamento de Xi Jinping para as forças armadas chinesas no atual contexto geopolítico” não poderia ser mais aderente a linha editorial da Revista, pois examina um dos atores protagonistas destas céleres mudanças com base no pensamento do seu líder, Xi Jinping, sobre a estratégia de atuação do *People’s Liberation Army* (Exército de Libertação Popular) em um cenário no qual Taiwan é ator central na escalada da rivalidade entre China - Estados Unidos.

Após esse, seguem-se outros artigos focados em temas como: a resposta do Ocidente à invasão russa; o sistema de aquisição de equipamentos; o complexo regional de segurança; o Plano Estratégico da Marinha; os conflitos ambientais e as operações interagências, ou seja, uma miríade de assuntos que, aparentemente, teriam espaço limitado em outros periódicos científicos devido a especificidade dos tópicos de Defesa, principalmente os ligados à guerra.

Dessa maneira, a REGN mantém sua sólida trajetória em busca de promover a construção e difusão de um pensamento estratégico genuíno na área de Defesa, especialmente voltado ao Poder Marítimo, ao examinar assuntos e situações que podem servir de referência para a adoção e o aperfeiçoamento de doutrinas, políticas e estratégias relacionadas à realidade marítima do Brasil.

Por último, o reconhecimento do meio acadêmico, que posiciona a REGN como pertencente ao estrato superior entre os periódicos da Área de Relações Internacionais e Ciência Política, com base no impacto avaliado pela frequência em que os autores da Revista são citados como fonte em outros artigos científicos, comprova que o nosso periódico é uma poderosa plataforma de divulgação da mentalidade marítima.

Desejo a todos que apreciem a navegação por entre os artigos da nossa REGN!



Gustavo Calero Garriga Pires
Contra-Almirante
Diretor

■ ARTIGOS

- XI JINPING'S THOUGHTS ON THE CHINESE ARMED FORCES IN THE CURRENT GEOPOLITICAL CONTEXT 15
Luiz Pedone
Tatiana Molina
- UMA ANÁLISE DA RESPOSTA DO OCIDENTE À INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA SOB O PRISMA DA TRINDADE DA GUERRA DE CLAUSEWITZ 37
Emerson Luis de Araújo Pângaro
Leandro Leite de Almeida
Felipe Pereira Barbosa
- SISTEMAS DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA NO BRASIL E NA SUÉCIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA 59
Carolina Ambinder
Vitelio Brustolin
- O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL: POSSIBILIDADES DE RELEITURA TEÓRICA A PARTIR DA VARIÁVEL POLARIDADE (2006-2020) 101
Fábio Albergaria de Queiroz
Moisés Villamil Balestro

RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA: PRIORIZAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES POR PROCESSO DE ANÁLISE HIERÁRQUICA Luiz Octávio Gavião Alexandre Gildes Borges	129
CONFLITOS AMBIENTAIS ENVOLVENDO COMUNIDADES PESQUEIRAS NA APA DE GUAPIMIRIM/ESEC DA GUANABARA- BAÍA DE GUANABARA/RJ Yana dos Santos Moysés Rodrigo Nuñez Viégas	163
INTERAGENCY OPERATIONS IN ANALYSIS: LEARNING FROM EPISODES IN CARAGUATATUBA, GOIÂNIA AND RIO DE JANEIRO Thiago Abreu de Figueiredo Nádia Xavier Moreira Viviane Machado Caminha	201

ALEXANDRE GILDES BORGES

Capitão de Mar e Guerra – graduação em Ciências Navais. Estagiário do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE-ESG), Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: sgildes@terra.com.br.

CAROLINA AMBINDER

Doutoranda em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Mestre em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (EGN) e Bacharel em Relações Internacionais pela UFF. É Pesquisadora Associada e Membro do Conselho do InterAgency Institute (IA), Pesquisadora do Projeto “Prospectiva em Defesa”, do Programa de Cooperação Acadêmica em Defesa (PROCAD - Defesa) - Ministério da Defesa (MD) e EGN - e Colaboradora da Revista Eletrônica “Defesa Aérea & Naval”. Currículo Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8311703690090830>.

EMERSON LUIS DE ARAÚJO PÂNGARO

Mestre e Doutor em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (IMM-ECEME). Endereço eletrônico: e.pangaro@gmail.com.

FÁBIO ALBERGARIA DE QUEIROZ

Graduado em Relações Internacionais (2000), com Mestrado em Desenvolvimento Sustentável (2003), Doutorado (2011) e Pós-Doutorado (2015) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Brasil. Atualmente é professor adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD), lotado na Divisão de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação onde lidera a linha de pesquisa em Geopolítica, Segurança Internacional e Diplomacia de Defesa no âmbito do Laboratório em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (LAB-SDD). Pesquisa e leciona nas seguintes áreas: Segurança e Estudos Estratégicos, Meio Ambiente e Relações Internacionais, Geopolítica, Governança Global. É autor de diversos artigos e livros, publicados no Brasil e no exterior, sobre a grande área temática das Relações Internacionais.

FELIPE PEREIRA BARBOSA

Mestrando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Contato: aspcavfelipe@hotmail.com.

LEANDRO LEITE DE ALMEIDA

Major de Infantaria. Graduado em Ciências Militares pela Academia Militar das Agulhas Negras em 2005; Bacharel em Direito pela Universidade Paulista (UNIP) em 2012; Pós-Graduado em Ciências Militares na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército em 2014; Mestrando em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército e Aluno do 2º ano do Curso de Comando e Estado-Maior do Exército.

LUIZ OCTÁVIO GAVIÃO

CMG (FN-RM1), tendo concluído os cursos do Colégio Naval (1983-1985) e da Escola Naval (1986-1990), com especialização em eletrônica. Concluiu também o mestrado em Estudos Militares na United States Marine Corps University (2002-2003) e os cursos de mestrado e doutorado em Engenharia de Produção na Universidade Federal Fluminense (UFF), em 2014 e 2017 respectivamente, ambos na área de concentração de sistemas, apoio à decisão e logística. Atualmente é Professor Adjunto na Escola Superior de Guerra (ESG), credenciado no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID).

LUIZ PEDONE

Professor Associado de Políticas Públicas e Relações Internacionais - Instituto de Estudos Estratégicos /Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Centro de Estudos Sobre China Contemporânea e Ásia/Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados/UFF. Colíder Grupo de Pesquisa Defesa, Políticas Públicas e Ciência e Tecnologia (CNPq)/NEEA/UFF. Ex-professor da Universidade de Brasília/Instituto de Ciência Política (1976-2003). Chefe do Departamento de Ciência Política (1989-1994;1996-

2001). PhD Ciência Política University of Massachusetts Amherst (1989). Autor de *Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas* (1986); co-organizador de *Avaliação de Políticas Públicas: Programas Militares Complexos* (2018); coautor de *Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: fundamentos e modelos* (2021).

MOISÉS VILLAMIL BALESTRO

Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (2006), Mestre em Administração pela Universidade do Rio Grande do Sul (2002), Graduado em Letras pela Universidade do Rio Grande do Sul (1994). É Professor Associado na Universidade de Brasília no Programa de Pós-Graduação de Estudos Comparados sobre as Américas no Departamento de Estudos Latino-Americanos. Realizou Pós-Doutorado no Instituto de Ciência Política da Goethe Universität (2014-2015). Pesquisador na área de sociologia econômica. Lidera o Grupo Estudos Comparados de Sociologia Econômica no CNPQ. Suas áreas de interesse são diversidades do capitalismo com especial ênfase no Sul Global, construção de mercados, inovação e desenvolvimento. É membro da Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), da World Interdisciplinary Network for Institutional Research (WINIR).

NÁDIA XAVIER MOREIRA

Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); realizou estágio de pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional da UFRJ; Doutoranda em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UNB). Capitão de Fragata (T) da Marinha do Brasil, Assistente Social, Professora/Pesquisadora da Escola Superior de Defesa (ESD). E-mail: nadiaxmoreira@yahoo.com.br.

RODRIGO NUÑEZ VIÉGAS

Cientista Social. Mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro –PPGSA/UFRJ. Doutor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – IPPUR/ UFRJ. Pesquisador do FIPERJ. E-mail: mrviegas@gmail.com.

TATIANA MOLINA

Cientista Política especializada em China. Leciona na Chengdu Institute, Sichuan International Studies University, Sichuan - China. É fundadora e vice-coordenadora do Centro de Estudos sobre China Contemporânea e Ásia - CEA/NEA. Pós-doutoranda no PPGEST- UFF.

THIAGO ABREU DE FIGUEIREDO

Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN); realizou cursos de Estado-Maior no Brasil pela EGN e no Equador pela Academia de Guerra Naval del Ecuador (AGUENA). Capitão de Fragata (RM1) da Marinha do Brasil, Diretor e Professor do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências da Escola Superior de Defesa (ESD). E-mail thiago.figueiredo@defesa.gov.br e tafigueiredo@yahoo.com.br.

VITELIO BRUSTOLIN

Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense (UFF). Ele também é Research Scientist na Harvard Law School, Researcher no Harvard Department of the History of Science, e Adjunct Professor na Columbia University, na School of International and Public Affairs. Completou seus estudos de pós-doutorado em Harvard. Leciona Direito Internacional, Estudos Estratégicos e Governança Global. Website acadêmico: <https://scholar.harvard.edu/brustolin>.

VIVIANE MACHADO CAMINHA

Doutora em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (HCTE) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ (2017). É membro da Associação Nacional de História (ANPUH), da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) e líder do Laboratório de Pesquisa em Segurança, Desenvolvimento e Defesa (LAB-SDD), da Escola Superior de Defesa (ESD). É Professora Adjunta na Escola Superior de Defesa (ESD).

YANA DOS SANTOS MOYSÉS

Oceanógrafa (UERJ) e Doutora em Geografia (UFF). Professora da Escola de Engenharia da Celso Lisboa. E-mail: yanasmoyeses@hotmail.com.

XI JINPING'S THOUGHTS ON THE CHINESE ARMED FORCES IN THE CURRENT GEOPOLITICAL CONTEXT

Luiz Pedone¹
Tatiana Molina²

ABSTRACT

In July 2022, the document *Xi Jinping's thinking on strengthening the armed forces* was released, a compilation of questions and answers following the president's guidance included in the Chinese Constitution. On September 9, 2022, an official letter from the Communist Party of China (CPC) called for the study of President Xi's thought book on the performance of the People's Liberation Army (PLA). From the second decade of the 21st century, at a time when the rise of a China-United States-Taiwan rivalry is taking place, is crucial to have an understanding of the relationship between the Communist Party of China (CPC) and the People's Liberation Army (PLA), as well as the regional and international threats which brought to an end the peaceful period in East Asia, China's new prominent role in the creation of a new world order, and the guidelines expressed in the document *Xi Jinping's thinking on strengthening the armed forces*.

Keywords: Contemporary China; Political and Military Studies; People's Liberation Army.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro — RJ, Brasil. E-mail: lpedone@uol.com.br — ORCID <http://orcid.org/0000-0002-4591-4258>.

² Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro — RJ, Brasil. E-mail: tatianamolina111@gmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0009-0001-5233>.

INTRODUCTION

This paper aims to analyze the document that lays out Xi Jinping's principles and concepts for China's Armed Forces in view of the new geopolitical strategic configurations and events and Chinese domestic politics of recent years. The latest documents and pronouncements of the Chinese leadership indicate the new guidelines for strengthening the Chinese Armed Forces coupled with the new perspectives of changes in the world geopolitical context.

The Chinese Red Army of Workers and Peasants, created in 1927 as the armed arm of the Communist Party of China (CPC), was the driving force behind the struggle against the Chinese Nationalist Party (Kuomintang - KMT). The KMT leader, Chiang Kai-shek, could not free himself from the strong support the United States provided during World War II in the same way that the Qing dynasty, in its last decades of reign, could not free itself from the imperialist clutches of European countries such as Britain, Germany, France, and Portugal. The Long March (1934-1935) idealized by Mao Zedong, was the initial mark of the great revolution that would be established, not only a drastic change of the political paradigms, but also in a deep ideological, social, political and economic change. After years of Civil War, what the People's Republic of China (PRC) has accomplished since 1949 is unprecedented in world history. If we look at the last 30 years, the advance goes beyond the Western theories contained in the canons of International Relations and in the most important books of Political Science, Economics and History.

The roots of the CPC lie in the last century, as the Russian revolution of 1917 inspired the formation of the Communist Party in China. While the Bolsheviks "Sovietized" socialism, the Chinese Communists led by Mao Zedong reversed the order of where to start the revolution. For Marx, and followed by Lenin, the struggle would begin in the cities, by the intellectualized layer, and then go on to conquer the minds and hearts of the rural worker. Maoism reverses this premise and begins with strong support from the peasantry, a gigantic number of rural workers at the time who saw in Mao the chance to achieve their labor and social demands (VOGEL, 2013).

The long period of Mao's rule (1949-1976) until his death was imperial, particularly in the years of the Cultural Revolution which limited any reformist ideas with purges, imprisonments, and persecutions. His successor, Hua Guofeng, simultaneously held the three most important

seats in China: chairman of the CPC Central Committee; Premier of the State Council, and chairman of the Central Military Commission. However, he lost these positions one after another. He soon became “the forgotten successor”.³ While Hua’s leadership was quickly exhausted, Deng Xiaoping resurfaced establishing his leadership once and for all at the Third Plenum of the CPC Central Committee in 1978. Deng was a revolutionary who fought against corruption and ousted the Kuomintang along with Mao. He fell into disgrace during the Cultural Revolution, which was encouraged by what became known as the Gang of Four formed by Jiang Qing (Mao’s wife), Zhang Chunqiao, Wang Hongwen, and Yao Wenyuan, who saw in Deng a reformist figure who would depart from Marxist ideals.

Rehabilitated, the old CPC cadre showed his pragmatism crystallized in Deng’s period (1978-1989) famous catchphrase from the 1960s - *“it doesn’t matter if the cat is black or white: the important thing is that he catches the mouse.”* This was his vision of reform and opening of the Chinese economy, where it did not matter how Chinese socialism would be built, whether through the so-called market economy and by foreign investment. The most relevant thing was to keep the reins under the Party’s total and unrestricted control to lead the country to communism.

China was far behind other countries in all areas from education, to social issues, to access to technology. It was necessary to seek development that would guarantee opportunities to improve the quality of life of the workers and the whole society. Deng’s concern that China should reach the development level of other nations was always explicit. For him, the CPC would remain in power as long as employment, education, and improved quality of life were being delivered to the population. In his view, it was not a strong Party that would give legality and legitimacy to economic and political measures, but economic measures that would lead to the improvement of the Chinese people’s quality of life that would give legality and legitimacy to the Party’s continuity.

Deng pointed out that modernization required a new rule limiting the term of office of the General Secretary to two five-year terms and retirement at age 68. The goal was to no longer create a cult of personality, as in Mao’s case, and that the Party could be constantly replenished with new ideas. Deng was the architect of the modern economy that transformed China from an agricultural country into a fully industrialized country in just a decade.

³ WEATHERLEY, R. (2010).

Deng, without abandoning his Marxist-Leninist-Maoist ideology, still feared radical ideological convictions would eventually become more important than the development of the country. He was even called a reformist at the time by the most radical wing of the party, because he saw as indispensable the focus on the four modernizations of industry, agriculture, science and technology, and the armed forces, first expounded by Zhou Enlai and followed up to the present day.

Xi Jinping is the first president to break the line of succession drawn by Deng Xiaoping, the leader who led China's transformation from the late 1970s until his death in 1997. Beginning with economic reform and opening up to inward investment in the mid-1980s, Deng appointed each of the four previous general secretaries to Xi: Hu Yaobang, Zhao Ziyang, Jiang Zemin, and Hu Jintao. Xi departs from some of the political premises outlined by Deng, such as on the issue of mandates and retirement. But the differences are not limited to these two rules.

The over-concentration of power is likely to give rise to arbitrary rule of individuals to the detriment of collective leadership (...). There is a limit to knowledge, experience and energy. If a person holds many positions at the same time, he will find it difficult to face problems in his work and, more importantly, he will block the way for other more suitable comrades to assume leadership positions (ECONOMY, 2019)

Jiang Zemin followed his vast experience in the CPC and the state throughout the construction of Chinese socialism and put forward the "The Theory Three Represents of the CPC": I - represent the developmental trend of China's productive forces; II - represent the orientation of China's advanced culture; III - represent the fundamental interests of the vast majority of China's people.⁴ These interweave a scientific system integrating economics, politics, culture, military affairs and foreign relations with the CPC concerns. They involve the Party's actions regarding reform, development and stability, domestic politics and policy, foreign policy, and national defense, encompassing the CPC, the military, the country, and the Chinese society.

⁴ "Theory of Three Represents" launched by Jiang Zemin during his governing period (1989-2002).

Hu Jintao (2002-2012), also adhered to Deng's orientation regarding the limitation of two mandates. During his term, China became the second largest economy in the world, overcoming Germany and Japan, by applying Deng's developmental theories. Hu had been director of the CPC Central School with the responsibility of ideologically training the party's high-ranking leaders in the 1990s. China becomes, thus, a moderately prosperous society with deepening economic reform, accelerating the economic growth model in strategic high-tech sectors.

In 2012, Xi Jinping ascended as general secretary of the Communist Party of China at the 18th National Congress attentive to issues of technological development and restructuring of the armed forces. In November 2015, Xi presented at a working meeting the reform carried out by the Central Military Commission (CMC) and the guidelines for restructuring the PLA with Chinese characteristics. At the 19th National Congress of the CPC, held in October 2017, it became imperative to restructure national defense and its forces amid the world changes that were underway. The demand for the army's personal and technical advancement required party ideology to be organic in strengthening the armed forces in the new era.

In 2018, the National People's Congress approved the end of term limits for president and vice president, opening up for Xi Jinping the possibility of a third consecutive term at the 20th Congress in 2022. With that, Xi seems to face no obstacles before him except death itself.

China's military structure has changed to include the demand for advancement in technical training of personnel and the PLA, requiring party ideology to be organic in strengthening the Armed Forces in the new context ahead. It also required the development of highly skilled technology in the construction of land, sea and air forces, as well as the development of ballistic missiles and the strategic support force, the deployment of competent regional bodies and commands for the theater of joint exercises, and the advancement of modern combat systems capabilities. The goal is to modernize the national defense with regard to the tactical and technological readiness of the Armed Forces by 2035, and that by 2049 the People's Liberation Army be transformed into a world-class force. For some observers, the role to be developed by the PLA is in line with the same duties attributed to the US National Security Council.

The most recent Defense White Paper (2019) entitled *China's National Defense in the New Era*, points to political and military guidelines

established in a framework of resolutions aimed at strengthening the PLA's desired prominent military role. This is not a radical change or alteration of security and defense policies. Rather, it is an amalgam of the thoughts of Mao Zedong, Hua Guofeng (1949-1978, *Mao Zedong Thought*⁵); Deng Xiaoping (1978-1989, *Deng Xiaoping Theory*); Jiang Zemin (1989-2002, *Three Represents*); Hu Jintao (2002-2012, *Scientific Outlook on Development*) and Xi Jinping; (2012- current, *Xi Jinping thinking*), organized and updated to the current historical moment. The 21st century has seen monumental technological advancement, so it is essential that the military is engaged with the presence and use of the latest technologies. But it is not only this. It is to integrate the man/machine elements in a way that they become part of each other. For this, there is a need for the training of human resources capable of handling all the innovation that has been achieved.

According to *China's National Defense in the New Era*:

Efforts will be made to promote the integrated development of mechanization and computerization, accelerate the development of intelligent armed forces, create a modernized military force structure with Chinese characteristics, improve and develop socialist military institutions with Chinese characteristics, and constantly enhance capabilities to fulfill missions and tasks in the new era (LI, 2019).

The document *Xi Jinping's thinking on strengthening the armed forces*, released in July 2022, has been continuously released, and on September 9, 2022, an official letter from the CPC in major state media outlets urged its systematic study by members of the Armed Forces, as well as reiterating its study by the Chinese people in general.

Released in July 2022, the text is a compilation of questions and answers with President Xi's determinations for the performance of the People Liberation Army. Among the guidelines established by the document is the modernization of the PLA, both for an eventual regional and international conflict.

⁵ HUA Guofeng (1977, 2004) - Continue the Revolution Under the Dictatorship of the Proletariat to the End - A Study of Volume V of the *Selected Works of Mao Tsetung*. Written/ First Published: Foreign Languages Press, 1977. Source: pamphlet, Online Version: Hua Guofeng Internet Archive, February 2004.

Notwithstanding that this is not an exhaustive analysis of Xi *Jinping's* *thinking on strengthening the armed forces* and other documents, it is important to highlight the shared and evolving vision of the PLA since the 1980s. In light of China's domestic politics and strategic geopolitical events of the past five years, one can see an escalation of Marxist-Leninist-Maoist doctrine within the Armed Forces, especially in the training of the manpower. The most recent guidelines of the Chinese Armed Forces are a consequence of both the geopolitical context and the Chinese economic prominence.

XI JINPING'S THOUGHT FOR THE STRENGTHENING OF THE ARMED FORCES

The distinctive feature of China's national defense in the new era is described on Chapter 2 of the *Defense White Paper*: "never seek hegemony, expansion or spheres of influence" (ibid). The same document reinforces:

'Since its founding 70 years ago, the People's Republic of China (PRC) has never initiated any war or conflict. Since the introduction of reform and opening-up, China has committed itself to promoting world peace and has voluntarily reduced the PLA by more than 4 million soldiers. (...) China is committed to developing friendly cooperation with all countries on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence. (DEFENSE WHITE PAPER, 2019, pg. 8)

It adds:

History proves and will continue to prove that China will never follow the path of the great powers seeking hegemony. No matter how it may develop, China will never threaten any other country or seek any sphere of influence. (ibid)

The thoughts of Xi Jinping expose the need to comprehensively promote reform, strengthening, investment in Science, Technology & Innovation, and, at the same time, boosting the qualification

of human resources. He emphasizes that a strong military must be proportional to the country's international status and in line with national security and development interests. Both would be determining factors for the success of continued socialist development in China.

The following sessions will address the basic premises outlined by Xi Jinping in the aforementioned document and which have been divided into four themes: ongoing world changes; the new global military revolution; the need to learn from history, and total obedience to the Party.

THE WORLD IS UNDERGOING CHANGES

Drastic changes in Eastern Europe, invasion of Afghanistan (2001) and Iraq (2003) by the United States, revolutions in North Africa and the Middle East, Color Revolutions (2003 to 2005): in Georgia; Ukraine and Kyrgyzstan, former colonies of the former Soviet Union. From time to time the world goes through transitions that may compromise the *status quo* in place. The last twenty years have been marked by changes that reflect on the world order imposed up to the present and the near future. China has been following all this closely and paying special attention to the military capabilities of the actors involved.

The television images of the bombing of Iraq by the US and the UK (March 2003) marked the beginning of a new form of warfare where technology has replaced soldiers fighting within sight of each other. This is a time where ultra-modern machines with high technology built in have changed the way battles are fought. What from a distance looked more like a video game from the 1980s, alerted the Chinese leadership to a new form of confrontation. Planning was needed to enable the country to be prepared for an eventual regional or international conflict. The last confrontation in which the Chinese were involved was the Vietnam War (1955-1975). Therefore, for almost fifty years the country has not had the opportunity to evaluate both its military hardware and its human resources. It is no surprise that China is the country that has participated in most of the United Nations peace missions.

There are changes taking place in the world, both politically and militarily. The Chinese realize that their socialist model is not accepted by other countries, especially Western ones, and this puts them in a defensive position. The result of this is the movement defined by the German-American scholar John Herz in the 1950s as the Security Dilemma (HERZ,

1951), where, when states feel threatened they start to arm themselves. Therefore, the more a country arms itself, the other, perceiving this move will also seek to increase its military power thus creating an infinite escalation of fear, insecurity, and an expanding arms buildup.

In October 2022, the White House released the document *National Security Strategy* where it establishes the challenges and opportunities perceived by the executive branch that will cause interference in the internal and external policy of the United States in the coming years. According to the text, China is the biggest geopolitical challenge to U.S. dominance, regarding the technological dispute in the semiconductor field and the defense of “freedom of navigation” in the Taiwan Strait. The document reports:

This strategy recognizes that the People’s Republic of China presents America’s most important geopolitical challenge. While the Indo-Pacific is where its outcomes will be most acutely shaped, there are significant global dimensions to this challenge. Russia poses an immediate and continuing threat to the regional security order in Europe and is a source of disruption and instability globally, but lacks the full spectrum capabilities of the People’s Republic of China. (NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2022).

In addition to the already mentioned internal invasions and revolutions, there are also the agreements and alliances of countries that maintain a confrontational position to China. This is the case of the alliance between US and Taiwan, US and Japan, Five Eyes (Australia, Canada, New Zealand, UK and US), Aukus (Australia, UK and US) and Quads (US, Japan, Australia and India). Despite the relaxed atmosphere of the most recent meeting between Presidents Xi Jinping and Joe Biden (November 2022) at a G20 meeting, there are no indications that the rivalry will tend to loosen. In fact, it may become more intense as China will not slow down investment in research and production of chips, microchips, and new technologies in general.

The clashes of the late 19th and early 20th centuries drew attention for their warlike capability and technological innovation. The alliances formed in the late 20th and early 21st centuries reinforce the competitive environment with a focus on artificial intelligence, information science,

chips, semiconductors, biotechnology, and green energy. In other words, this is a range of technological developments that are impossible to stop.

Issues such as Taiwan, the South China Sea, border conflicts with India, and the Senkaku/Diaoyu Islands dispute with Japan, are some of the tensions that worry the CPC. National sovereignty, maritime disputes, ethnic and religious conflicts, terrorism, and other conditions to which China is geographically exposed, determine the investment in smart weapons and equipment. Precision-guided weapons, lean organization, multidimensional combat space, command and training. It is all part of a strategy already conceived by Deng Xiaoping in the 1980s and followed by political leaderships since then as exemplified by the aforementioned China's Defense White Paper released in 2019:

China's socialist system, strategic decision to tread the path of peaceful development, independent foreign policy of peace, and the best of cultural traditions - considering peace and harmony as foundations - determine that China pursue a defensive national defense policy in nature.

Other directives are those concerning the right to "Resolutely protect China's sovereignty, security and development interests" such as deterring and resisting aggression; safeguarding national political security, people's security and social stability; opposing and containing "Taiwan independence"; repressing proponents of separatist movements and the "independence of Tibet" and the creation of "East Turkestan." The document also deals with defending national sovereignty, unity, territorial integrity and security; safeguarding China's maritime rights and interests; protecting China's security interests in outer space, electromagnetic space and cyberspace, to safeguard China's "overseas interests, and support the country's sustainable development." The document states:

The military strategic guideline for a new era follows the principles of defense, self-defense and post-attack response, adopting active defense. It maintains the stance that "we will not attack unless we are attacked, but we will certainly counterattack if attacked," emphasizes both

containment and victory of wars, and stresses the unity of strategic defense and offense at the operational and tactical levels (ibid.).

NEW WORLD MILITARY REVOLUTION

Countries considered world leaders established a few decades ago the imposition of the most innovative equipment and weapons in the defense industry to arm a strong fighting force. China was isolated for almost 30 years, and its military combat example was the guerrilla war between the Red Army and the Nationalists. As it re-entered international relations, it found itself lagging behind, both technologically and in terms of personnel training. In the 1980s, there were not enough financial resources to invest in weapons. Therefore, Deng Xiaoping allowed the army to sell the weapons it produced and use its industries to manufacture popular consumer items (MARTI, 2012). In the same period, Deng reduced the military personnel by 1 million (1995) and those who remained underwent a new educational training system (ibid.).

The US demonstration of military superiority in the Gulf War (1992) optimized the combat structure with three main components: state-of-the-art weapons and equipment, highly skilled personnel, and a system of organic integration between personnel and materiel. Proving grounds for new technologically sensitive weapons, undetectable bombers, cruise missiles, new generation operational platforms, were some of the technologies developed.

One of the ways the Chinese government keeps its troops trained is by sending its military to participate in United Nations Peace Operations (PRC, 2020). In September 2020, the Information Office of the State Council of the People's Republic of China released the document *China's Armed Forces: 30 Years of UN Peacekeeping Operations*. The text celebrates thirty years of Chinese involvement in peacekeeping missions, with more than 40,000 Blue Helmets serving in 25 missions including Iraq-Kuwait, Cambodia, Mozambique, Liberia, Sierra Leone, Sudan, and Syria, among others. The document also reports China as the second largest contributor of financial resources and troops among the UN Security Council members. The importance of these operations to China prompted the country to maintain a standby peacekeeping force of about 8,000 troops in September 2017. The force has 28 units divided into ten categories - infantry, engineering,

transport, health, force protection, rapid response, helicopter, transport aircraft, UAV, and surface ship units (ibid).

Another form of exercise for the troops are the joint strategic trainings, or Strategic Exercise, held mainly with Central Asian and Shanghai Cooperation countries. The last of these took place between August/September 2022 in Vostok, Russia, where an Air Force aviation regiment under PLA Command sent two helicopters for emergency reconnaissance and rescue operations in Luding County (CHEN, 2022).

The world geopolitical situation has changed overall and requires contemporary conducts for military training as in the case of hybrid wars. For the CPC leadership, China is at a critical stage of evolution from an economically robust country to one that needs to show combat strength (“hard power”). External conflicts threaten its development and can create internal crises (WANG, 2022). Therefore, in order to maintain national unity, ensure economic growth, and advance the Chinese dream, it is urgent that the country’s military level keeps up with world changes with the modernization of National Defense.

LEARNING FROM HISTORY

The Qing Dynasty (1644-1912), of Manchu origin, was strong and economically well structured in its first couple of hundred years. However, from 1850 on, the population increase, the land ownership concentration and corruption led to uprisings such as those of Taiping (1851-1864), Nian (1851-1868), and the Boxers (1899 and 1900). In the course of these conflicts, the two Opium Wars against the British (1840 to 1850) and a series of attempts by Western countries to dominate the Chinese territories by imposing their own legislation, as was the case of England.

The first Sino-Japanese war, or Jiawu War (甲午戰爭, 1894-1895), for control of Korea, marked the decline of the Qing Dynasty. Although economically prosperous and having the Beiyang Fleet,⁶ this Dynasty collapsed due to lack of discipline and negligence in taking care of it. The country had its development phase halted and then fell into poverty with the return of a semi-colonial and semi-feudal society. These past experiences shaped President Xi’s doctrine

⁶ Beiyang Fleet was one of the four modernized Chinese navies that had been dominant in East Asia and the 8th largest in the world in the late 1880s.

for the Chinese military strengthening. According to him, China is going through a period of economic development and, for this very reason, needs to be attentive to its defense since there is a risk of other powers attacking the country as a means to hinder its prosperity.

Under the Secretary-General's watchful eye, says the text, it is assimilated how not to allow historical tragedies to repeat themselves. As a response to major regional and international transformations, adaptation to the new demands of modernizing national defense is required. "Drawing lessons from history, China strengthens its national defense and military to provide security assurance for its peaceful development" and adds:

Building a fortified national defense and a strong military compatible with the country's international standing and its security and development interests is a strategic task for China's socialist modernization." (LI, 2019).

OBEDIENCE TO THE PARTY

The Chinese Armed Forces are tools of political struggle, and in doing so they need access to military materiel, discipline and doctrine. There is the notion that the State, Party, and Armed Forces are one institution, not separate, but there is a hierarchy of command on the part of the Party since this is the essence of socialism with Chinese characteristics. The success of the socialist cause depends on this understanding (WANG, 2022). Another issue is that the PLA must be in tune with the political guidelines of the CPC, strengthening its political consciousness. "Inherit the red genes" (ibid).

Obedience to the Party, the ability to win battles, and discipline in work represent the soul, the core, and the guarantee of strengthening the PLA and winning the great struggle, the great dream of the Chinese Nation (ibid.). Without this, China would be doomed, once again, to a bitter defeat.

Strategic military policy for the new era presuppose military theory, personal organization, weapons and equipment, real and combat-oriented training, strict discipline. These are some of the goals outlined by *Xi Jinping's thinking for the armed forces*, a warning to the country of the international risks they face. As objectives outlined are securing the PLA's centennial founding goal to be achieved in 2027, renewing national defense, and modernizing the armed forces by 2035. By mid-century, the purpose is to transform the people's army into a force on par with the world level (WANG, 2022).

The final CPC document read at the close of the 20th National Congress, *Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, reports in the topic entitled *We have set the Party's goal of building a strong military in the new era*:

We held a meeting on political and military work in Gutian in 2014 and improved political conduct through rectification initiatives. (...) We coordinated efforts to strengthen military work in all directions and domains and devoted great energy to training in combat conditions. We have made bold reforms in national defense and the armed forces, restructuring the military leadership and command systems, the modern armed forces system, and the military policy system. We have moved faster to modernize our national defense and armed forces and reduced the number of active military personnel by 300,000. (REPORT, 2022)

On October 30, 2014, Xi Jinping led the Army Political Work Conference in Gutian, Fujian province, aiming to establish a new era of strategies for the people's army emphasizing the Party's absolute leadership. With the participation of more than 400 high-ranking officers, Xi stressed the need to "strengthen awareness of politics, the battlefield and the conjuncture, as well as learn various skills so that political organs and contingents will rely on absolute loyalty to the Party, combative strength and good image."⁷

The city of Gutian is strategic. It was there that on December 28 and 29, 1929, Mao Zedong and other Party leaders held the 9th Party Organization Congress at The Fourth Red Army Corps. The meeting strengthened the ties between the Party and the People's Army, emphasizing on the former the absolute leadership as well as confirming the tasks and objectives of the then Red Army, now the PLA.

At the commemoration of the 90th anniversary of the founding of the PLA held on August 1, 2017, Xi declared:

⁷ "Xi stresses CPC's absolute leadership over army". China Daily. Available at https://www.chinadaily.com.cn/china/2014-11/02/content_18843109.htm

(...) the People's Army, under the leadership of the CPC, has bravely dedicated itself to the historic current in pursuit of the freedom and happiness of the Chinese people, the independence and revitalization of the Chinese nation. It is closely linked to the destiny of the Chinese people and the Chinese nation.⁸

XI JINPING - CONTROL OVER THE PARTY-STATE-ARMED FORCES APPARATUS AND THE DEVELOPMENT OF SCIENCE IN THE NEW GEOPOLITICAL CONTEXT

There is no denying the rapid consolidation of Xi Jinping as the "core" of the Communist Party of China. Despite not having participated in the armed struggle alongside Mao Zedong, Deng Xiaoping, Zhou Enlai, and others, Xi inherited from his father, Xi Zhongxun, Mao's comrade-in-arms and later vice premier, the status he needed to ascend to the high ranks of Chinese politics. Xi and his father were also affected by Mao's persecutory outbursts and spent some years in re-education camps.

One factor that explains Xi's accumulated power is that he is not burdened by pressure from Party elders. In fact, today he is one of the most senior members of the Politburo Standing Committee (PSC) and the Politburo. Another key issue was his anti-corruption campaign which, sharing Hu Jintao's view, if not stopped, would be a "fatal" blow to the PLA and the regime. Xi purged the corrupt leadership in a move that swayed all fronts of the government. For Kou Chien-wen, Xi's image is of China's top leader who, in addition to rooting out corruption, dispelled rival political factions and fought military misconduct (CHAR; BITZINGER, 2017).

But how important was it to maintain the Party's firm leadership over the military? Because that was one of the lessons assimilated from the collapse of the Soviet Union where the FA was depoliticized, separated from the Party and nationalized, and the Party was disarmed. Some still tried to prevent the dissolution of the regime; they got hold of Gorbachev, but within a few days everything was reversed again. There were no security instruments for the maintenance of the old power.

⁸ "Highlights of Xi's speech at rally marking PLA's 90th anniversary". China Daily. Available at https://www.chinadaily.com.cn/china/2017-08/02/content_30327309.htm

Yeltsin made a speech on top of an armored war tank, but the military did not respond to his appeal and maintained the so-called “neutrality”. It was the end of a great power.

The exclusion of the time and age limit to remain as general secretary of the Party means for Xi Jinping to become the steersman of a new “Leap Forward,” capable of organizing and shaping the future of the fastest growing economy in the world. At the same time, the new world geopolitical context forces him to be the interlocutor for the rest of the world in facing the challenges of the long-term global agenda.

Xi, therefore, launches new challenges to engineers, scientists and researchers focusing on the goal of surpassing the United States in 2050 as the world’s largest economy, and, consequently, to have high-level Armed Forces. This wave of scientists concerned with surpassing the West in knowledge innovation had a recent example of the most effective effects of anti-Covid-19 vaccines arriving from Europe and the United States - thanks to research developed by biotech startups. The meager positive results of state research in China (and Russia) must have confirmed to Xi the pressing need for advances in research, development, and innovation. He himself, as a young official, was sent to study the agricultural complexes of Iowa (USA).⁹ According to Lucena Silva (2016), China had already been using considerable resources to transform its Armed Forces from a large number of personnel to a force capable of projecting power through the consolidation of self-sufficiency in technology. Now, deepening the policy of innovation in all fields is fundamental to regain geopolitical prominence, especially to secure, vis-à-vis the West, its internal and regional achievements.

The global challenge of science has a value that needs to be understood in view of the fact that China is already an advanced nation in the development of Artificial Intelligence (AI), as seen in the successful use of the facial recognition mechanism even during the Coronavirus pandemic that imposed the use of masks. The production of chips, semiconductors, and nanotechnology has reached such a high degree of capability, specialization, and usefulness in daily life that it has made it impossible for a country with limited access to these devices to survive.

China, like Western democracies, has many points of convergence on the agenda of global challenges. It remains to be seen whether Xi

⁹ In 1985, Xi Jinping, then secretary of the Zhengding District Committee of the CPC - Hebei Province, led a delegation of experts to visit several farms in Iowa State, USA. Available at: <https://portuguese.cri.cn/news/china/407/20220701/768295.html>.

Jinping will choose to continue cooperating on climate and inequality issues. Should Xi bring China's growth to a level of international stability globalization will be relaunched on new grounds.

Speaking to *The Washington Post*, former US Secretary of State Henry Kissinger assessed that the Iranian-Saudi agreement, brokered by China, represents "a substantial change in the strategic situation in the Middle East," with long-term reach not only in the region. "China has declared in recent years that it needs to participate in the creation of the world order." With the protagonism in mediating the recent agreement between Iran and Saudi Arabia, the country would be, according to Henry Kissinger, "taking a significant step in the direction of putting China at the center of participating in the creation of the new world order."¹⁰ This would make Beijing a protagonist in an eventual global peace and security agreement with the West.¹¹

Confirming the pursuit of a new stance in international relations based on China's recent moves on strategic issues in seeking new cooperation with Russia, and mediating the Iran - Saudi Arabia deal, Zhou Bo invoked Deng Xiaoping and drew an analogy to current times:

"With Deng Xiaoping's reforms and openness China was seeking to cross the river feeling the stones in the bed, but now China is entering the ocean."¹²

CONCLUSIONS

This work aimed at the analysis, not exhaustive, of *Xi Jinping's thinking on the strengthening of the armed forces* and was defined by arguments that justify the attention to the theme in the most recent years which lead to the point of producing state policies. Ongoing global transitions; military

¹⁰ Interview with columnist David Ignatius. *The Washington Post*, "Opinion - How China is heralding the beginnings of a multipolar Middle East," 16 March 2023. Available at <https://www.washingtonpost.com/opinions/2023/03/16/china-saudi-arabia-iran-middle-east-change/>.

¹¹ Henry Kissinger was the architect of the U.S. rapprochement with China as National Security Advisor (1969-1975) and Secretary of State (1973-1977) in the Republican administrations of Nixon and Ford.

¹² ZHOU Bo, Senior Colonel (Ref.) in the People's Liberation Army and Senior Fellow at the Center for International Security and Strategy at Tsinghua University. Media interviews reproduced by journalist Nelson de Sá in the article "China 'is entering the ocean' of the world with Xi". *Folha de São Paulo*, March 21, 2023.

innovations; history as learning; and the submission to Party directives were the most important points listed for the understanding of the document which consolidates national defense based on a key point for the country: the rejuvenation of the Chinese nation. Strengthening the PLA while never removing the predominant role of the CPC is one of the strategic supports for the great rejuvenation (fùxīng, 复兴) in all areas. The word fùxīng has been widely used by President Xi Jinping and implies the idea that something once prospered, then declined, now is resurgent: 复 fù, meaning the prefix re-, and 兴 xīng, here means prosperous. Something like “restore prosperity” or “reflowering.”

Until the visit of US Congresswoman Nancy Pelosi on August 2, 2022, China focused more on the defense of its territory and regional conflicts. However, with a more aggressive position taken by the US regarding the defense of Taiwan (which has more to do with a technological than ideological clash), the boundaries of a possible international confrontation were extended. The presence of the US Congresswoman on the island has accelerated the escalation of military tension. In President Xi Jinping’s speech at the celebration of the 100th anniversary of the founding of the Communist Party of China on July 1, 2021, the CPC’s goals for the coming years and even decades were made clear: “(...) to defend and develop socialism with Chinese characteristics, (with) general plans for development and security, a rich country and a strong army.”

The legality and the legitimacy of the CPC’s existence depends on the commitment the Party makes to the people, and, not surprisingly, China sets specific goals for growth and development. The Chinese path follows a linear direction, even with the adversities of geopolitics, or the imposition of a world pandemic. That is why the Chinese saying “Mao made China one; Deng made China rich; Xi will make China strong” makes so much sense in the Chinese path from the 1980s to the present day.

O PENSAMENTO DE XI JINPING PARA AS FORÇAS ARMADAS CHINESAS NO ATUAL CONTEXTO GEOPOLÍTICO

RESUMO

Em julho de 2022 foi lançado o documento *Xi Jinping's thinking on strengthening the armed forces*, um compilado de perguntas e respostas seguindo a orientação do presidente incluídas na Constituição Chinesa. No dia 9 de setembro de 2022, uma circular oficial do Partido Comunista Chines (PCCh) pedia o estudo do livro de pensamento do presidente Xi sobre a atuação do *People's Liberation Army (PLA)* – o Exército de Libertação Popular (ELP). A partir da segunda década do século 21, em um momento onde se instaura a ascensão de uma rivalidade China – Estados Unidos – Taiwan, é fundamental o entendimento da relação entre o Partido Comunista Chinês (PCCh) e o Exército de Libertação Popular (PLA), as ameaças regionais e internacionais que finalizaram o período de paz no Leste Asiático, o novo protagonismo da China na criação de uma nova ordem mundial, e as determinações do documento *Xi Jinping's thinking on strengthening the armed forces*.

Palavras-chaves: China Contemporânea; Estudo político e militar; Exército de Libertação Popular.

REFERENCES

CHAR, James; BITZINGER, Richard A. A New Direction in the People's Liberation Army's Emergent Strategic Thinking, Roles and Missions. **The China Quarterly**, China, n. 232, 10 Nov. 2017.

CHEN, Zhuo. Strategic exercise Vostok-2022 wraps up in Russia. **China Military Online**, China, 8 Sept. 2022. Available at: http://eng.mod.gov.cn/news/2022-09/08/content_4920530.htm. Access on: 30 Nov. 2017.

CHINA. Presidente (2012-2023: XI Jinping). **Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects**. China: Report to the 20th National Congress of the Communist Party. 16 Oct. 2022. Available at: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html. Access on: 15 Feb. 2023.

CHINA. Presidente (2012-2023: XI Jinping). Manter Erguida a Grande Bandeira do Socialismo com Características Chinesas e Lutar com União pela Construção Integral de um País Socialista Moderno. **Relatório para o 20º Congresso Nacional do Partido Comunista da China**, 16 out. 2022. 69p. Disponível em: <http://portuguese.people.com.cn/n3/2022/1026/c309806-10163526.html>. Access on: 15 Feb. 2023.

CHINA'S Armed Forces: 30 Years of UN Peacekeeping Operations. **The State Council Information Office of the People's Republic of China**, Sept. 2020. Available at: http://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202009/18/content_WS5f6449a8c6d0f7257693c323.html. Access on: 10 July 2022.

CHINA'S National Defense in the New Era. **The State Council Information Office of the People's Republic of China**, July 2019. (First Edition 2019). Available at: <http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationaldefenseinnewera.pdf>. Access on: 11 Dec. 2022.

CONSTITUTION of the Communist Party of China. **Xinhua News Agency**, Revised and adopted at the 19th National Congress of the Communist Party of China, 24 Oct. 2017. Available at: <http://www>.

xinhuanet.com//english/download/Constitution_of_the_Communist_Party_of_China.pdf. Access on: 11 Dec. 2022.

ECONOMY, Elizabeth C. **The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State**. New York: Oxford University Press Inc, 2019. 360p.

HERZ, John H. **Political Realism and Political Idealism: a study in theories and realities**. University of Chicago Press, 1951.

HUA, Guofeng. **Continue the revolution under the dictatorship of the proletariat to the end a study of volume V of the selected works of Mao Tsetung**. Panflet Published: Foreign Languages Press, 1977. (Online version: Hua Guofeng Internet Archive, February 2004).

JIAYAO, Li. **China's National Defense in the New Era**. Xinhuanet, 24 July, 2019. Available at: http://eng.mod.gov.cn/publications/2019-07/24/content_4846452.htm. Access on: 9 Feb. 2023.

SILVA, Lucena; HENRIQUE, Antônio. A China e o seu processo de modernização militar. **Revista Defesa e Segurança**, v. 2, [s. n.], p. 207-231, 2016.

VOGEL, Ezra F. **Deng Xiaoping and the Transformation of China**. Editora: Belknap Press, Harvard University Press, 14 Oct. 2013. 928p. (Reprint edition).

WANG, Feng. **Perguntas e respostas sobre o pensamento de Xi Jinping sobre o fortalecimento do exército**: guia científico para o fortalecimento do exército sobre a posição orientadora do pensamento de Xi Jinping sobre o fortalecimento do exército. Source: PLA Daily, 14 set. 2022. Available at: http://www.mod.gov.cn/regulatory/2022-09/14/content_4920893.htm. Access on: 10 July 2022. (Translation into Portuguese from original in Simplified Chinese).

WANG, Feng. **Perguntas e respostas sobre o pensamento de Xi Jinping sobre o fortalecimento do exército**: um país forte deve ter um exército forte - um exército forte é o apoio estratégico para um país forte. Source: PLA Daily, 14 set. 2022. Available at: <http://www.mod.gov.cn/gfbw/>

qwfb/yw_214049/4920972.html. Access on: 10 July 2022. (Translation into Portuguese from original in Simplified Chinese).

UNITED STATES. White house. **National Security Strategy of the United States of America**. Washington, DC: White House, 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 20 de nov. 2022.

WEATHERLEY, R. **Mao's Forgotten Successor**: The Political Career of Hua Guofeng. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

* Recebido em 15 de agosto de 2022, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

UMA ANÁLISE DA RESPOSTA DO OCIDENTE À INVASÃO RUSSA DA UCRÂNIA SOB O PRISMA DA TRINDADE DA GUERRA DE CLAUSEWITZ

Emerson Luis de Araújo Pângaro¹

Leandro Leite de Almeida²

Felipe Pereira Barbosa³

RESUMO

A invasão da Ucrânia por tropas russas no final de fevereiro de 2022 trouxe o mundo ao perigo de uma nova polaridade: Rússia x Países Ocidentais liderados pelo bloco da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte). Fatores históricos, a importância geográfica da Ucrânia para Rússia e o risco que as nações ocidentais veem na expansão territorial russa rumo ao leste europeu tornam a solução do conflito cada vez mais complexa. Diante desse quadro sombrio, o ocidente vem adotando soluções para tentar desestimular a invasão russa sem o emprego de tropas da OTAN em apoio ao Exército Ucraniano. Este artigo busca traçar cenários de possíveis estratégias a serem adotadas pelos países ocidentais, com enfoque nos integrantes da OTAN, por meio da análise da trindade da guerra de Clausewitz.

Palavras-chave: Ucrânia; OTAN; Rússia; Clausewitz; Trindade Clausewitziana.

¹ Instituto Meira Mattos (IMM), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: e.pangaro@gmail.com – ORCID <http://orcid.org/0000-0002-7589-8957>.

² Instituto Meira Mattos (IMM), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: le39bil@bol.com.br – ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2465-5899>.

³ Instituto Meira Mattos (IMM), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: aspcavfelipe@hotmail.com – ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8717-7006>.

INTRODUÇÃO

No dia 24 de fevereiro de 2022, a Rússia, completados oito anos da anexação de península da Crimeia, invadiu o território ucraniano por três frentes de batalha (FILHO, 2022). De imediato, a ação russa foi reprovada pela comunidade internacional. Uma reunião emergencial foi acionada na Organização das Nações Unidas (ONU) quatro dias após o evento. Por onze dos quinze votos, a agressão russa foi desaprovada pela ONU no Conselho de Segurança (CS), órgão responsável pela manutenção da paz no mundo (BERQUÓ, 2011). A Rússia, como membro permanente, utilizou de seu poder de veto para tornar sem efeito a resolução.

O território, que hoje constitui a Ucrânia, tem uma ligação histórica com a Rússia. Pertenceu aos russos por um longo período, desde os tempos de Pedro, O Grande, no século XVII até o desmantelamento da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) no ano de 1991 (MACHADO, 2020). A península da Criméia, importante saída da frota russa para o mar Negro e, localização estratégica para a marinha russa, que possui uma base naval na cidade de Sebastopol, foi cedida à Ucrânia em 1954 pelo líder soviético Nikita Krushev (TREVINO, 2014).

Com o fim da URSS e a independência da Ucrânia, os presidentes Boris Yeltsin, da Rússia, e Leonidas Kravchuk, da Ucrânia, fizeram um acordo para manutenção da base naval de Sebastopol até 2017. Em 2010, o presidente russo Vladimir Putin e o presidente ucraniano Viktor Yanukovich assinaram um novo acordo para permitir a frota russa do Mar Negro a utilizar a base naval de Sebastopol até 2042 em troca de uma redução do valor pago pela Ucrânia no preço do gás russo (TREVINO, 2014).

Em 2004, após a revolução laranja, que foi um conjunto de manifestações populares em apoio ao candidato da oposição, Viktor Yushchenko, a Ucrânia passou a ser governada pela primeira vez, desde 1991, por um presidente pró-ocidente (WOLCZUK, 2005). A perda da influência russa sobre a Ucrânia, sua aproximação à União Europeia e a hipótese de admissão na OTAN, fez acender a luz vermelha em Moscou, que fica a menos de quinhentos quilômetros da fronteira ucraniana, ou seja, dentro do alcance de baterias de mísseis balísticos (FILHO, 2022).

Além de sua importância estratégica como área “tampão” entre a Rússia e a OTAN, a Ucrânia tem relevante papel econômico para Moscou como rota de passagem de seus dutos de gás para a Europa ocidental (MILHAZES, 2021). A manutenção da Ucrânia na esfera de influência russa atende ao escopo

das prioridades estratégicas nacionais definidos na Estratégia de Segurança Nacional da Rússia: defesa do país e segurança econômica (RÚSSIA, 2021).

A Federação Russa, possuidora do segundo maior poderio militar do mundo e um dos cinco maiores orçamentos militares dos últimos anos (SIEMON, 2020), é dona de um dos maiores arsenais nucleares do mundo, com cerca de seis mil ogivas. A confrontação direta a esse “leviatã” poderia levar o mundo a um conflito nuclear sem precedentes.

Como combater um inimigo com tamanho poderio nuclear? Essa pergunta permeia os membros da OTAN. A resposta passa obrigatoriamente pelo estudo das teorias de guerra e, conseqüentemente, por Clausewitz. Esse prussiano, em sua obra postumamente publicada *Da Guerra*, estudada na maioria dos exércitos ocidentais, aponta-nos para a existência de três elementos fundamentais em qualquer conflito: o acaso, a violência e a razão. Cada um desses elementos sendo interpretados como as Forças Armadas, o Povo e o Governo respectivamente. A eles deu-se o nome de Trindade da Guerra de Clausewitz (MOITA; FRANCHI, 2021).

Dessa forma, à luz da Trindade da Guerra de Clausewitz, este artigo buscará analisar as medidas adotadas pelos países ocidentais, com enfoque aos pertencentes à OTAN, para buscar uma solução do conflito entre Rússia e a Ucrânia.

1 - AS RAÍZES CULTURAIS DA RÚSSIA E DA UCRÂNIA

O conflito Rússia-Ucrânia tem razões históricas e econômicas. A formação dos povos russo e ucraniano remonta ao século XII, quando o Principado de Kiev se fragmentou em diversos outros principados, destacando-se o de Vladimir Susdália, origem do povo russo e o de Galícia-Volínia, origem do povo ucraniano (GRANADOS, 2007). O cristianismo ortodoxo foi adotado pelos povos pertencentes aos Principado de Kiev desde o século X por influência do Império Bizantino (MACHADO, 2020). As invasões mongóis ocorridas no século XIII (MACHADO, 2020) trouxeram conseqüências distintas para cada um desses dois principados. O de Vladimir Susdália foi mais receptivo à cultura mongol enquanto o de Galícia-Volínia demonstrou maior resistência e manteve seus traços culturais (GRANADOS, 2007).

Entre os séculos XIII e meados do XVI, o Principado da Galícia-Volínia foi dominado pela Polônia e pela Lituânia (GRANADOS, 2007). A autonomia dos povos da Galícia (ucranianos) foi respeitada até 1569, quando ocorreu a assinatura do tratado de Lublin, união da Lituânia com a Polônia, causando a submissão de quase todo o território ucraniano

ao governo de Varsóvia (BORUSZENKO, 1967). Ao mesmo tempo, o Principado de Vladimir Susdália ficou sob o jugo do Império Mongol até a sua libertação em 1480 (HOSKING, 1997). Em 1547, Ivan IV foi coroado czar e deu início à formação do futuro Império Russo (HOSKING, 1997).

A servidão imposta por Varsóvia criou as condições para o surgimento dos Cossacos, homens que desejavam uma vida livre e independente (TREVINO, 2014). Os Cossacos migraram para a região do baixo Dnieper. A crescente ocupação dessa área gerou o embrião de um novo Estado independente: a República dos Cossacos Ucranianos, fundada em 1648 sob a liderança de *Hetmans*, ou seja, de chefes militares (BORUSZENKO, 1967). O território que hoje engloba a Ucrânia e o seu povo passou a ser composto de duas regiões: a ocidental e a oriental.

A reação polonesa para manter a República dos Cossacos sob sua influência forçou o incipiente Estado criado na porção oriental da Ucrânia a buscar ajuda do Império Czarista Russo. O resultado dessa aproximação foi o tratado de Pereiaslav de 1654, com a união de Moscou e o Hetmanado Ucraniano (GRANADOS, 2007). Progressivamente, os czares russos foram integrando o povo ucraniano oriental à cultura russa. No início do século XX, foi retirada a autonomia do Hetmanado Ucraniano que se tornou mais uma província do Império Russo. Essa região, predominantemente ao lado oriental do rio Dnieper, passou a ter em seu povo laços culturais mais associados à Rússia (KUBICEK, 2008).

Figura 1 - Mapa da expansão russa na Ucrânia entre 1775 e 1795



Fonte: KUBICEK (2008)

A região de Galícia-Volínia, porção ocidental do território da atual Ucrânia, ficou sob a influência polonesa e, mais tarde, com a fragmentação desse Estado, sob o domínio do império Austro-Húngaro. Essa situação perdurou até a revolução russa de 1917, quando os ucranianos tiveram sua independência e, finalmente, em 1919 obtiveram sua integridade política geográfica ressurgida sob a denominação da República Nacional Ucraniana (BORUSZENKO, 1967). A península da Criméia, última porção do atual território ucraniano foi transferido pela Federação Russa para a Ucrânia no contexto da União Soviética em 1954, por meio de uma decisão do líder soviético Nikita Krushev (KUBICEK, 2008). Sua constituição geográfica permaneceu de 1991 até 2014 conforme o mapa:

Figura 2 - Território da Ucrânia entre 1991 e 2014



Fonte: BING IMAGES

2 - CLAUSEWITZ E A TRINDADE DA GUERRA

O prussiano Carl Von Clausewitz é, possivelmente, o mais influente pensador militar da história. Sua época foi marcada pela transição entre a Idade Moderna e a Contemporânea, os eventos da Revolução Francesa e a ascensão do gênio militar corso, Napoleão Bonaparte. Para Herbert (2007), a teoria de Clausewitz foi profundamente influenciada pelos métodos de guerra napoleônicos.

Em suma, Clausewitz viveu em um mundo de transformações, sejam elas de cunho econômico, político, social ou tecnológico. Seus ensinamentos estão reunidos no livro *Da Guerra*, obra publicada postumamente por sua esposa, Marie Von Clausewitz, em 1832, que organizou os manuscritos que seu marido produziu ao longo de sua vida profissional (CLAUSEWITZ, 1989).

Entre seus principais conceitos estão a névoa, a fricção, a diferença entre a guerra absoluta e a guerra real, o relativismo histórico e a relação dinâmica entre defesa e ataque. Entretanto, é mais conhecido por ter atribuído à guerra um sentido político, ou seja, uma continuação desta por outros meios. Nesse sentido, Clausewitz traz o conceito da Trindade Paradoxal ou Trindade da Guerra, que ele define:

A guerra é mais do que um verdadeiro camaleão, que adapta um pouco as suas características a uma determinada situação. Como um fenômeno total, as suas tendências predominantes sempre tornam a guerra uma trindade paradoxal - composta da violência, do ódio e da inimizade primordiais, que devem ser vistos como uma força natural cega, do jogo do acaso e da probabilidade, no qual o espírito criativo está livre para vagar; e dos seus elementos de subordinação, como um instrumento da política, que a torna sujeita apenas à razão. (CLAUSEWITZ, 1989, p.92)

Dentro desse conceito, alguns especialistas divergem quanto à interpretação da Trindade Paradoxal. Para Strachan (2007), os elementos da Trindade não devem ser entendidos como sendo o povo, as Forças Armadas e o Governo, pois esses seriam elementos do Estado, não da Guerra. Para o autor, os elementos são o ódio, a sorte e a razão, associados, respectivamente, à paixão do povo, ao comandante e seu exército e à direção política do governo.

Já para Hoffmann (2019), a Trindade é uma interação de três partes de forças. A primeira seria a força irracional: violência primordial, ódio e inimizade. A segunda está relacionada com a força não-racional: o jogo do acaso e a probabilidade e o gênio do comandante. Ao passo que a última é a força puramente racional: a subordinação da guerra à política e à razão. Assim, a interação desses três elementos influencia a violência que existe dentro da Trindade.

Enquanto para Souchon (2020), a Trindade é um método de pesquisa que possibilita uma compreensão holística da situação do

conflito. Esse é o motivo de ser uma trindade e não uma tríade. Souchon (2020) complementa que a capacidade de conceber a trindade em um sistema tridimensional ajuda a analisar as origens e características da guerra e suas interações dinâmicas em termos quantitativos e qualitativos.

Muito se tem conjecturado se a obra de Clausewitz ainda é atual. É fato notável que a guerra evoluiu desde as guerras do início do século XIX, seja pelo incremento tecnológico ou tático. Entretanto, de acordo com Ferezin (2012, p.16), “a trindade pode mudar radicalmente de caráter, adaptando-se ao contexto histórico, político e social de cada tempo, visto que a natureza da guerra é determinada por um conjunto de forças sociais e pelo espírito de sua época”.

Nesse contexto, o presente trabalho parte do pressuposto que a Trindade de Clausewitz continua atual e aplicável no conflito entre a Rússia e a Ucrânia. A relação entre seus elementos integradores constitui-se uma excelente ferramenta para analisar a dinâmica do fenômeno da guerra.

3 - ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN) E SUA ATUAÇÃO NO LESTE EUROPEU

Criada em 1949, no contexto da Guerra Fria, a Organização do Tratado do Atlântico Norte é uma aliança militar idealizada pelo Tratado de Washington para se contrapor ao crescimento da influência da União Soviética na Europa do pós-2ª Guerra Mundial. Ela é uma aliança militar para garantir a segurança coletiva de seus membros (BERTAZZO, 2010).

No contexto da época de sua criação, a Europa, principal teatro de operações da 2ª Guerra Mundial, encontrava-se em reconstrução. As principais potências da velha ordem mundial: França, Alemanha e Reino Unido, estavam sofrendo as consequências do grande volume de recursos gastos no esforço de guerra e dos efeitos da destruição causada em seus territórios durante o conflito (KISSINGER, 2015).

O mundo, então, passou a ser regido por duas potências: Estados Unidos e União Soviética. O espectro ideológico regia as relações entre as nações: de um lado o bloco capitalista liderado por Washington, e do outro, o socialista, capitaneado por Moscou. Samuel Huntington (1993), em seu artigo que posteriormente se tornou a obra *O Choque das Civilizações*, denomina esse período, que perdurou até 1991, como sendo de conflitos baseados em ideologia.

A União Soviética, como grande potência terrestre europeia, expandiu suas fronteiras e sua ideologia pelo continente. Chegou a

dominar um sexto da superfície da terra com cerca de vinte e dois milhões de quilômetros quadrados (DEWDNEY, 2013). Halford John Mackinder, geopolítico inglês da primeira metade do século XX, desenvolveu a teoria do poder terrestre publicada em sua obra *The Geographical Pivot of History*. Nesse livro, Mackinder criou o conceito de Heartland ou área pivô, que devido a sua importância estratégica e econômica permitiria ao seu detentor a dominância de toda a eurásia ou “Ilha Mundo” e, por consequência, do mundo. Na teoria de Mackinder, o *Heartland* da Europa é a região que engloba os atuais territórios da Rússia e da Alemanha. A expansão da União Soviética, no período após Segunda Guerra Mundial, portanto, significava, de acordo com a teoria de Mackinder, uma ameaça a toda a Europa e ao restante do mundo (BEZERRA, 2019).

Figura 3 - Área Pivô de Mackinder



Fonte: MACKINDER (1904)

Os Estados Unidos, em contrapartida, como a outra potência nessa ordem bipolar, buscavam se opor ao avanço soviético. Nicholas John Spykman, um geopolítico holandês radicado nos Estados Unidos, criou a teoria geopolítica do *Rimland* ou Fímbricas. De acordo com sua teoria, quem dominasse as fímbricas marítimas do continente europeu controlaria a “Ilha Mundo” eurásiana. Sua teoria serviu de base para a estratégia da contenção utilizada pelos Estados Unidos no período da Guerra Fria para frear o avanço da URSS (NASCIMENTO, 2021). Dessa forma, duas ferramentas

foram essenciais para a materialização da contenção soviética: a recuperação econômica da Europa Ocidental por meio do Plano Marshall de 1947 e a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1949 (KAPLAN, 2019).

Os membros fundadores da OTAN: Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Portugal, Reino Unido e Estados Unidos se comprometeram a uma ajuda mútua no caso de uma agressão militar. Em 1952, a Grécia e a Turquia se juntaram à aliança militar, seguidas pela República Federal da Alemanha, em 1955, e pela Espanha, em 1982. (OTAN, 2009).

Seu principal órgão de decisão é o Conselho do Atlântico Norte. Cada país membro possui um representante com *status* de embaixador. O conselho se reúne uma vez por semana. Existem reuniões regulares dos ministros da defesa e algumas vezes dos Chefes de Estados dos países membros. A liderança da OTAN é exercida pelo Secretário-Geral, que é designado por um mandato de aproximadamente quatro anos. A OTAN não possui forças armadas próprias. A maioria de suas tropas permanecem sob o comando e controle dos países membros até serem designadas para missões de defesa coletiva ou missões de paz. Atualmente a aliança conta com trinta membros, sendo quatorze países filiados após o período da Guerra Fria em duas etapas de alargamento da OTAN, a primeira, em 1999, com a entrada da República Tcheca, Hungria e Polônia e, a segunda, em 2004, com a adesão da Bulgária, Letônia, Lituânia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia. A Albânia, Croácia, Montenegro e Macedônia do Norte conseguiram se vincular à OTAN recentemente ao completarem os requisitos previstos nas etapas de alargamento ocorridas em 1999 e 2004 (NATO, 2009).

A expansão da OTAN para os países do leste europeu, principalmente nos países bálticos, é um fator de preocupação para a segurança da Federação Russa. A possibilidade de instalação de mísseis balísticos nas portas de Moscou significa uma ameaça àquele país (BEZERRA, 2019). Outro ponto a ser ressaltado é que o aumento da esfera de influência da OTAN no leste europeu ocorreu justamente após o fim da Guerra Fria, principalmente com as vinculações ocorridas em 1999 e 2004 (NATO, 2009). Dessa forma, podemos observar um verdadeiro cerco da OTAN à Rússia em um momento histórico de poucas tensões entre essas partes.

4 - A RESPOSTA DA OTAN SOB O ENFOQUE DA TRINDADE DA GUERRA DE CLAUSEWITZ AO CONFLITO ENTRE RÚSSIA E UCRÂNIA

A trindade de guerra de Clausewitz se refere aos três elementos presentes em todas as guerras. Sua interpretação contemporânea de Harry

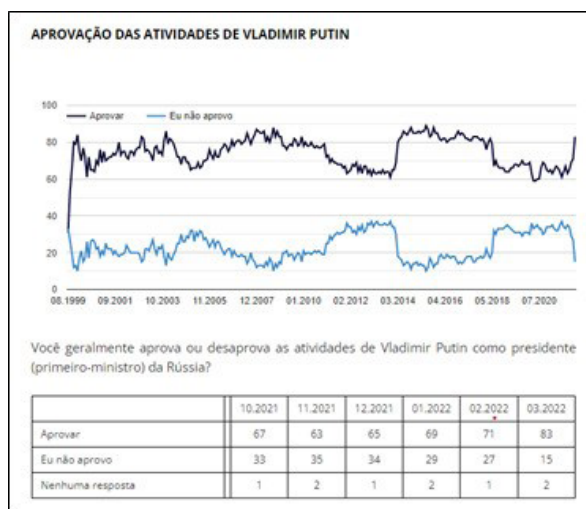
Summer na obra *On Strategy: A Critical Analysis of the Vietnam War* de 1982 define os elementos da trindade da guerra como: o governo, o povo e as Forças Armadas (VILLACRES; BASSFORD, 1995). No conflito Rússia-Ucrânia, podemos identificar os vértices da trindade da guerra como: o Presidente Putin da Rússia, o povo russo e as Forças Armadas russas.

Da análise desses três elementos presentes no conflito Rússia-Ucrânia, os países membros da Aliança do Tratado do Atlântico Norte podem adotar os seguintes cenários como resposta à invasão russa da Ucrânia, à luz da trindade de guerra de Clausewitz:

- 1) Contribuir para a deposição do Presidente Putin e apoiar a ascensão de um governo substituto contrário à invasão da Ucrânia;
- 2) Impor uma derrota militar às Forças Armadas russas; ou
- 3) Moldar a opinião pública do povo russo para se posicionar contra o conflito.

Quanto ao primeiro cenário, cabe destacar que os índices de aprovação do Presidente Putin, no poder na Rússia desde dezembro de 1999, continuam altos mesmo durante o conflito. Uma pesquisa realizada pelo Instituto Levada (CENTRO LEVADA, 2022), uma organização russa de pesquisa de opinião independente, demonstrou em seu relatório publicado no final de março de 2022 que o índice de aprovação do povo às ações do Presidente Putin subiu de sessenta e nove por cento em janeiro de 2022 para oitenta e três por cento em março de 2022, conforme demonstrado no quadro abaixo.

Figura 4 - Pesquisa do Centro Levada



Fonte: Centro Levada

Ressalta-se, ainda, que a oposição ao governo Putin foi enfraquecida ao longo das duas décadas que ele esteve no poder. Assim, sua deposição por pressão externa criaria um vácuo de poder na Rússia com consequências imprevisíveis e, talvez, com o efeito contrário à essa ação: um agravamento das hostilidades contra a Ucrânia em um quadro de disputa interna pelo poder na Rússia.

O segundo cenário traz como opção o enfrentamento militar direto e derrota das FA russas. A OTAN tem adotado uma postura conservadora em relação ao conflito. Seu apoio à Ucrânia tem sido restrito aos armamentos e aos equipamentos militares, como sistemas portáteis de defesa aérea, armas antitanques e armas portáteis, porém, sem o emprego de suas tropas (KUMAR, 2022).

A Ucrânia não é membro da OTAN, portanto, não é protegida pelo artigo 5º dessa organização, que trata da defesa coletiva de seus membros:

Art. 5º: As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte (NATO, 1949).

Uma intervenção militar direta da OTAN no conflito poderia escalonar para uma crise nuclear com repercussões sérias para toda a Europa. O porta-voz do governo russo, Dmitry Peskov, afirmou em algumas oportunidades, durante as primeiras semanas do conflito, que a Rússia somente utilizará armas nucleares se sua existência for ameaçada, não descartando, dessa forma, o emprego dessa alternativa (DUGGAN, 2022).

Outro aspecto relevante é a grande dependência dos integrantes da OTAN e das principais economias europeias do fornecimento de gás da Rússia. O gráfico da Agência da União Europeia para a Regulação de Energia demonstra o grau de dependência do gás russo para alguns países europeus (ACER, 2020):

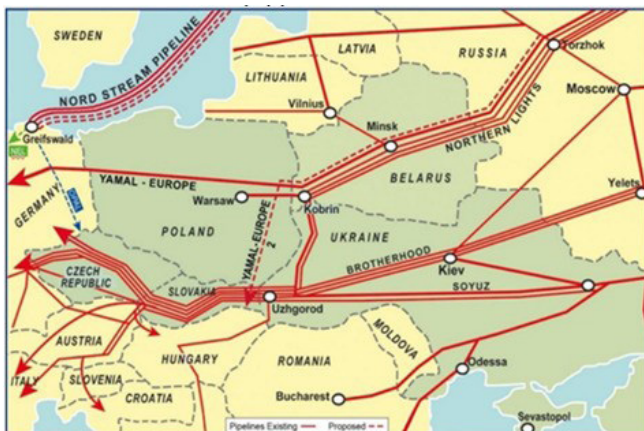
Figura 5 - Dependência do gás russo pelos membros da OTAN em 2020



Fonte: Agência Europeia para a Regulação de Energia (ACER)

Dessa forma, uma campanha militar direta contra as FA russas poderia causar o bloqueio de fornecimento de gás para esses países e, por consequência, causar um impacto significativo na economia de todo o bloco. Ressalta-se, ainda, que uma campanha armada entre duas potências militares, a Rússia e a OTAN, em solo ucraniano, poderia causar danos irreversíveis à estrutura de dutos que cortam o país em direção ao ocidente europeu para fornecimento de hidrocarbonetos, conforme quadro abaixo (PIRANI; YAFIMAVA, 2016):

Figura 6 - Rede de dutos que atravessam o território ucraniano



Fonte: Oxford Institute for Energy Studies

O terceiro cenário traz a opção para a OTAN de buscar mecanismos de moldar a opinião pública russa para o fim das hostilidades e da invasão na Ucrânia. A atuação nesse vértice da trindade da guerra de Clausewitz oferece à OTAN uma gama de recursos. A União Europeia vem adotando algumas medidas que não só impactam no governo russo, mas também em seu povo. Dessa forma, internamente, busca-se gerar um clima de descontentamento popular contra a guerra. Entre as medidas mais contundentes, pode-se citar a retirada das instituições financeiras russas do sistema SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), que reúne 11000 instituições financeiras e viabiliza a circulação de capitais financeiros entre as diversas nações do mundo (CNN, 2022). A retirada russa desse sistema tem impacto direto na economia do país, pois limita a forma de pagamento para importação/exportação de bens e serviços feitas pelo governo e, principalmente, por empresas e cidadãos russos.

O bloqueio de contas bancárias de magnatas russos tem sido adotado pelos países membros da OTAN e da União Europeia. Mesmo sendo uma prática questionável, uma vez que as hostilidades ocorrem entre nações e não entre indivíduos, alguns países como a Suíça têm bloqueado o acesso ao dinheiro de magnatas russos depositados em seu sistema bancário (CNN, 2022). A adoção dessas medidas visa a moldar a opinião pública russa, ou seja, de seu povo para ser contra o conflito, principalmente pelo desequilíbrio econômico interno causado por essas sanções. A França, Espanha, Itália e Reino Unido têm adotado a postura de bloquear uma série de bens particulares de bilionários russos supostamente ligados ao presidente Vladimir Putin. O caso mais emblemático é do russo Roman Abramovich, dono do clube de futebol do Chelsea, que teve seus bens confiscados no Reino Unido e, inclusive, não pode realizar a venda de seu clube de futebol até o fim das hostilidades (GLOBO, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Ucrânia e a Rússia possuem ligações históricas que remontam ao século XII. Os dois povos surgiram do desmantelamento do Principado de Kiev ou Rus de Kiev dando origem as suas raízes culturais (GRANADOS, 2007). Ao longo da história, os territórios ucranianos ao leste do rio Dnieper, que divide a Ucrânia em duas partes, foram dominados pelos czares russos (KUBICEK, 2008). Por esse motivo, a ligação cultural entre o povo ucraniano ao leste do rio Dnieper e a Rússia é mais forte. A península

da Criméia, saída estratégica para os mares Negro e de Azov pertenceu à Rússia até 1954, quando o líder soviético Nikita Kruschev resolveu entregar essa área ao domínio ucraniano. Hoje essa região ocupa lugar de destaque na escalada das hostilidades entre a Rússia e a Ucrânia. Em 2014, o presidente Vladimir Putin, por meio de uma ação militar, invadiu a Criméia para garantir a livre utilização da base naval de Sebastopol, onde fica localizada a frota russa do mar negro.

O fim da URSS, em 1991, representou uma enorme perda de influência para a Rússia no leste europeu. O país que chegou a possuir uma área de mais de 22 milhões de quilômetros quadrados (DEWDNEY, 2013) foi desmantelado em diversas nações menores. Enquanto a Rússia estava desorganizada no início do período após Guerra Fria, a OTAN manteve sua estratégia de contenção à Rússia por meio do processo de expansão para o leste em duas ondas de novos membros: 1999 e 2004 (NATO, 2009).

Nesse período, a Rússia passou a ser ameaçada pelo cerco da OTAN (BEZERRA, 2019), que fez um cordão de isolamento desde a Estônia na saída russa para o mar Báltico até a Bulgária no mar Negro. Nesse contexto, a Ucrânia passou a ser questão de segurança nacional para Rússia e de importância estratégica para OTAN. Se a Ucrânia juntar-se à organização, conforme têm demonstrado seus líderes após a Revolução Laranja (WOLCZUK, 2005), a Rússia estará totalmente cercada na sua fronteira oeste pela OTAN, além de perder sua saída para o mar Negro. Portanto, do ponto de vista geoestratégico russo, a anexação da Criméia em 2014 e a manutenção da Ucrânia em sua esfera de influência são fundamentais para a defesa e segurança de sua nação (RÚSSIA, 2021). A invasão atual da Ucrânia era inevitável e necessária para a Rússia pela possibilidade da sua filiação à OTAN e o que isso significaria para a segurança nacional russa.

membro da OTAN, portanto, não está sob o guarda-chuva do art. 5º do tratado de defesa mútua dessa organização (NATO, 1949).

Dessa forma, a opção viável para a resposta da OTAN ao conflito é a pressão sobre o povo russo. A imposição de sanções, boicotes e confiscos de bens de cidadãos e empresas russas fazem parte dessa estratégia. Os membros da OTAN buscam criar cisões internas no povo russo, principalmente pelo estrangulamento econômico, para criar um questionamento sobre a relevância da invasão russa da Ucrânia e as mazelas que essa ação tem causado à sua economia. Cabe ressaltar que essa é uma estratégia de longo prazo e com efeitos inesperados. Até o presente momento tem se mostrado ineficaz e, inclusive, tem causado a coesão interna russa, uma vez que seu povo está sendo isolado pela comunidade internacional. As recentes pesquisas do Centro Levada são um importante parâmetro para a OTAN analisar e reavaliar suas estratégias de resposta ao conflito entre a Rússia e a Ucrânia, pois até o presente momento o apoio às ações está crescendo dentro do povo russo.

AN ANALYSIS OF THE OCCIDENT'S RESPONSE TO THE RUSSIAN INVASION OF UKRAINE UNDER THE PRISM OF CLAUSEWITZ'S TRINITY OF WAR

ABSTRACT

The invasion of Ukraine by Russian troops in late February 2022 brought the world to the danger of a new polarity: Russia vs. Western countries led by the NATO bloc (North Atlantic Treaty Organization). Historical factors and the geographical importance of Ukraine to Russia as opposed to the sense of danger that Western nations see its territorial expansion towards Eastern Europe makes the solution to the conflict increasingly complex. Faced with this complex situation, the western nations has been adopting solutions to try to stop the Russian advance without the use of NATO's troops in support of the Ukrainian Army. This article seeks to observe the strategies adopted by Western countries, focusing on NATO members, through the analysis of the modern Clausewitzian trinity.

Keywords: Ukraine; NATO; Russia; Clausewitz; Trinity Clausewitzian.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A REGULAÇÃO DE ENERGIA (ACER). **Número estimado e diversidade de fontes de abastecimento 2020**. [S. l: s. n.], 2020. Disponível em: <https://aegis.acer.europa.eu/chest/dataitems/214/view>. Acesso em: 2 abr. 2022.

BERQUÓ, André Taddei Alves Pereira Pinto. **A reforma do conselho de segurança da ONU e as pretensões do Brasil**. 2011. 197 f. Dissertação (Mestrado em ciências Jurídicas) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BERTAZZO, Juliana. Atuação da OTAN no pós-Guerra Fria: implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 91–119, jun. 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000100003&lng=pt&tln_g=pt. Acesso em: 16 mar. 2022.

BEZERRA, Valdir da Silva. OTAN segundo a visão russa: percepções de um “Novo Cerco”. **Revista de Geopolítica**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 105–116, 26 nov. 2019. Disponível em: <http://revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/271>. Acesso em: 16 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). foto do Mapa da Ucrânia. **Blog de Geografia**. 2015. 1 fotografia. 512x463 pixels. Disponível em: <https://www.bing.com/images/search?view=detailV2&ccid=EShJZ6ZC&id=31906539C7F70D9BFE1D0EB48DF942509BC012DE&thid=OIP.EShJ>. Acesso em: 21 abr. 2022.

BORUSZENKO, Oksana. **A imigração ucraniana no Paraná**. Brasil: Uniporto, 1967.18p.

LEVADA CENTER. **Aprovação de instituições, índices de partidos e políticos**. [S. l: s. n.], mar. 2022. Disponível em: <https://www.levada.ru/2022/03/30/odobrenie-institutov-rejtingi-partij-i-politikov/print/>. Acesso em: 2 abr. 2022.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **On war**. [S. l.]: Princeton University Press, 1989.

TOH, Michelle et al. The list of global sanctions on Russia for the war in Ukraine. **CNN**, 8 Feb. 2022. Disponível em: <https://www.cnn.com/2022/02/25/business/list-global-sanctions-russia-ukraine-war-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 4 abr. 2022.

DEWDNEY, John C. **A geography of the Soviet Union**. 3. ed. [S. l.]: Elsevier, 2013.

DUGGAN, Joe. Russia will only use nuclear weapons if its 'existence is threatened', says Putin spokesman. **inews.co.uk**, [S. l.], 29 Mar. 2022. Disponível em: <https://inews.co.uk/news/russia-only-use-nuclear-weapons-if-existence-threatened-1544819>. Acesso em: 2 abr. 2022.

FEREZIN, Carla. Leituras de Clausewitz no Brasil: uma interpretação da trindade da guerra. **News**, [S. l.], [20--?]. Disponível em: <https://docplayer.com.br/25200097-Leituras-de-clausewitz-no-brasil-uma-interpretacao-da-trindade-da-guerra-1.html>. Acesso em: 6 abr. 2022.

FILHO, Paulo Roberto da Silva. **Crise na Ucrânia**. Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), Rio de Janeiro, 2022. 22 slides. Disponível em: <http://ompv.eceme.eb.mil.br/images/conter/criseru/cp.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2022.

REINO Unido bloqueia bens de Abramovich, dono do Chelsea; venda do time e de ingressos ficam suspensos. **GLOBO**, Brasil, 10 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/ucrania-russia/noticia/2022/03/10/reino-unido-bloqueia-bens-de-abramovich-dono-do-chelsea.ghtml>. Acesso em: 4 abr. 2022.

GRANADOS, Javier. Ucrania, un estado y dos civilizaciones. **Dialnet**, Espanha, n. 14, p. 13, May 2007.

HERBERG, Rothe Andreas. **Clausewitz's Puzzle: the Political Theory of War**. [S. l.]: Oxford University Press, 2007. Disponível em: <https://sciarium.com/file/422457/>. Acesso em: 6 abr. 2022.

HOFFMAN, Frank G. Squaring Clausewitz's Trinity in the Age of Autonomous Weapons. **Orbis**, [S. l.], v. 63, n. 1, p. 44–63, 2019. Disponível em: <https://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0030438718301066>. Acesso em: 6 abr. 2022.

HOSKING, Geoffrey A. **Russia: people and empire, 1552-1917**. [S. l.]: Harvard University Press, 1997.

KAPLAN, Lawrence S. Origins of NATO: 1948-1949. **Emory international law review**, [S. l. : s. n.], v. 34, p. 11, 2020. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/emint34&id=17&div=&collection=>. Acesso em: 2 abr. 2022.

KISSINGER, HENRY. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva Ltda, 2015.

KUBICEK, Paul. **The history of Ukraine**. [S. l.]: ABC-CLIO, 2008.

KUMAR, Narender. Hybrid War in Ukraine Will Have Blowback Impact on Europe. **CLAWS**, [S. l.], n. 334, Mar. 2022. Disponível em: https://www.claws.in/static/IB-334_Hybrid-War-in-Ukraine-Will-Have-Blowback-Impact-on-Europe.pdf. Acesso em: 2 abr. 2022.

MACHADO, Felipe Henrique Borges. **Guerras híbridas: do KGB à Crimeia**. 2020. 98f. Dissertação (Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais), Universidade Católica de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ucp.pt/handle/10400.14/31473>. Acesso em: 13 mar. 2022.

MACKINDER, H. J. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, [S. l.], v. 23, n. 4, p. 421, Apr. 1904. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1775498?origin=crossref>. Acesso em: 21 abr. 2022.

MILHAZES, José. **A Mais Breve História da Rússia**. [S. l.]: Grupo Leya, 2021.

MOITA, Sandro Teixeira; FRANCHI, Tássio. Os saberes da guerra: o

pensamento de Carl Von Clausewitz no Brasil (1990-2019). **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 31, 13 abr. 2021.

NASCIMENTO, Gustavo Daniel Coutinho. Os potenciais impactos da designação de Aliado Prioritário Extra-OTAN (major Non-NATO Ally-MNNA) para as Operações de Paz do Brasil no Entorno Estratégico brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA (ENABED, 9., 8 set. 2021, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, ENABED, 2022. p. 1-62. Disponível em: https://www.enabed2021.abedef.org/resources/anais/15/enabed2020/1626486101_ARQUIVO_a79c31d1a5586c80aa30e7422c273898.pdf. Acesso em: 26 mar. 2022.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **The North Atlantic Treaty**. Washington D. C., 1949. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm. Acesso em: 2 abr. 2022.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN). **Nato Member countries**. [S. l.], 5 Apr. 2023. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/nato_countries.htm. Acesso em: 22 abr. 2022.

PIRANI, Simon; YAFIMAVA, Katja. **Russian Gas Transit Across Ukraine Post-2019**: pipeline scenarios, gas flow consequences, and regulatory constraints. [S. l.]: Oxford Institute for Energy Studies, Feb. 2016. Disponível em: <https://www.oxfordenergy.org/publications/russian-gas-transit-across-ukraine-post-2019-pipeline-scenarios-gas-flow-consequences-and-regulatory-constraints>. Acesso em: 2 abr. 2022.

RÚSSIA. **Estratégia de Segurança Nacional da Rússia**. [S. l: s. n.], 2021.

SIEMON, T. Wezeman. **Gastos militares da Rússia: perguntas frequentes**. [S. l. : s. d.]. Disponível em: <https://sipri.org/commentary/topical-background/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions>. Acesso em: 17 mar. 2022.

SOUCHON, Lennart. **Strategy in the 21st century**: the continuing relevance of Carl von Clausewitz. Cham, Switzerland: Springer, 2020.

STRACHAN, Hew. A Clausewitz for every season. **The American Interest**, Reino Unido, v. 2, p. 7, 1 jul. 2007.

TREVIÑO, José María. **Escalada da tensão na Ucrânia: a Crimeia e a frota russa do Mar Negro**. Espanha: EL PAÍS, 2 mar. 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/03/01/internacional/1393686642_822419.html. Acesso em: 26 mar 2022.

VILLACRES, Edward J.; BASSFORD, Christopher. Reclaiming the Clausewitzian Trinity. **The US Army War College Quarterly: Parameters**, United States, v. 25, n. 1, 4 July 1995. Disponível em: <https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol25/iss1/9>. Acesso em: 2 abr. 2022.

WALCZUK, Kataryna. **Ukraine after the Orange Revolution**. Centre for Eupean Reform, London, 2005.

* Recebido em 18 de agosto de 2022, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

SISTEMAS DE AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA NO BRASIL E NA SUÉCIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Carolina Ambinder¹

Vitelio Brustolin²

RESUMO

Neste artigo, são mapeados os principais atores dos sistemas de aquisição de equipamentos de defesa no Brasil e na Suécia, utilizando-se uma metodologia de análise comparativa, por meio de revisão da literatura, entrevistas e análise documental. Para tanto, são discutidos, inicialmente, conceitos basilares ao tema, como poder, capacidade e governança, bem como, os aspectos teóricos do próprio sistema de aquisição, do modelo hélice-tripla e da área de políticas públicas. Na sequência, é contextualizada a formação das indústrias de defesa do Brasil e da Suécia, a fim de se produzir considerações sobre o estágio atual dos referidos sistemas. Nas conclusões, constata-se que, apesar de iniciativas para uma maior integração no setor de defesa brasileiro, como a criação do Ministério da Defesa (MD) e da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), o sistema de aquisição do país ainda é descentralizado. Na Suécia, por sua vez, o sistema de aquisição de defesa aplica-se às três Forças, conjuntamente, contando com outros atores determinantes no processo.

Palavras-chave: Sistema de Aquisição; Brasil; Suécia; Hélice-tripla; Políticas Públicas; Indústria de Defesa.

¹ Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST/UFF), Niterói, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: ccarolinaambinder@id.uff.br — ORCID <http://orcid.org/0000-0001-7503-3809>.

² Instituto de Estudos Estratégicos (INEST); Harvard University; Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: viteliobrustolin@id.uff.br — ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6737-570X>.

INTRODUÇÃO

Em 2014, no âmbito do Programa FX-2, de reaparelhamento e modernização da Força Aérea Brasileira (FAB), houve a compra de 36 aviões de caça Gripen E/F da Saab, a principal empresa sueca de defesa e segurança. Esse é o maior programa de transferência de tecnologia da Saab para outro país (SAAB, 2023). Mas, em 2022, o Brasil sinalizou interesse em comprar mais trinta aeronaves - das quais, quatro já foram autorizadas, totalizando quarenta unidades contratuais. Além disso, recentemente a Embraer e a Saab assinaram um Memorando de Entendimento (MoU) para posicionar a aeronave C-390 Millennium, da Embraer, como aeronave preferencial para transporte tático na Força Aérea Sueca, e avaliar a integração de equipamentos e sistemas da Saab (DEFESA AÉREA E NAVAL, 2023).

O Brasil e a Suécia são parceiros industriais há décadas, o que se formalizou com o Acordo de Cooperação Econômica, Industrial e Tecnológica, em 1989. O Programa Gripen, portanto, direcionou a relação entre os dois países para a defesa, especificamente, gerando uma crescente aproximação estratégica entre parceiros, até então, não tradicionais no setor. Com isso, a temática da aquisição de defesa vem ganhando destaque em ambos os países.

O setor de defesa de qualquer nação se desenvolve de acordo com seu sistema de aquisição (também chamado de *“procurement”*) que, nas palavras de Martin Lundmark, da Universidade Sueca de Defesa, é a soma de todos os processos e atividades que possibilitam às Forças Armadas adquirir e manter os sistemas técnicos que necessitam para atingir as capacidades desejadas (LUNDMARK, 2021)³.

No Brasil, aquisição é a “modalidade de obtenção que se refere à compra ou contratação de um PRODE já existente no mercado” (BRASIL, 2018, p. 1), sendo “PRODE” (produto de defesa) “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” (BRASIL, 2012).

Assim, um Sistema de Aquisição de Defesa (SAD) envolve diversos atores; e é o foco deste artigo a análise dos principais, através de uma comparação entre o Brasil e a Suécia. Afinal, além da parceria em defesa

³ O Dr. Martin Lundmark foi coorientador da autora durante seu doutorado-sanduíche na Universidade Sueca de Defesa/Försvarshögskolan (FHS), para quem a mesma gostaria de registrar especial agradecimento pelos conhecimentos transmitidos.

consolidada pelo Programa Gripen, a Suécia é o país mais inovador da União Europeia (UE), de acordo com o *Global Innovation Index*, e o terceiro do mundo, atrás apenas da Suíça e Estados Unidos, apresentando um modelo particular de integração entre diferentes setores (NODE POLE, 2022).

TEORIA

PODER, CAPACIDADE E GOVERNANÇA

O poder de um indivíduo é a sua capacidade de influir sobre a conduta ou os sentimentos dos outros. Transposto para as relações internacionais, o poder é a capacidade de uma unidade política de impor sua vontade às demais (ARON, 2002, p. 99). Nesse contexto, a teoria do realismo possui como aspecto central a busca do Estado pela maximização do poder. É assim que Morgenthau, um dos principais teóricos realistas, elenca os fatores para o surgimento de uma potência: (1) geografia, (2) recursos naturais, (3) capacidade industrial, (4) estado de preparação militar, (5) população, (6) caráter nacional, (7) moral nacional e (8) qualidade da diplomacia (ARON, 2002, p. 105).

Desses fatores, relacionam-se diretamente a sistemas de aquisição de defesa a capacidade industrial e o estado de preparação militar, o que justifica a presença do histórico das indústrias de defesa do Brasil e da Suécia neste artigo.

Capacidade, primeiramente, significa ser capaz de realizar certa tarefa, sendo a capacidade *militar* a combinação complexa de diversos elementos. Na perspectiva brasileira, o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) define capacidade pelo conjunto da doutrina, organização, pessoal, ensino, material, adestramento, infraestrutura e interoperabilidade (DOPEMAI). Na perspectiva sueca, por sua vez, os elementos são a organização, tropas, treinamento, doutrina, sistemas técnicos, logística e disponibilidade (de recursos humanos e materiais). É um tipo de capacidade que depende da percepção de ameaças e do potencial militar do oponente, possuindo seis componentes, como um “sistema de sistemas”: mobilidade, ataque, proteção, comando, inteligência e informação, e resistência (LUNDMARK, 2021).

Por fim, para o *desenvolvimento de capacidades militares* que permitam o *exercício do poder*, é necessária a coordenação (soma entre cooperação e

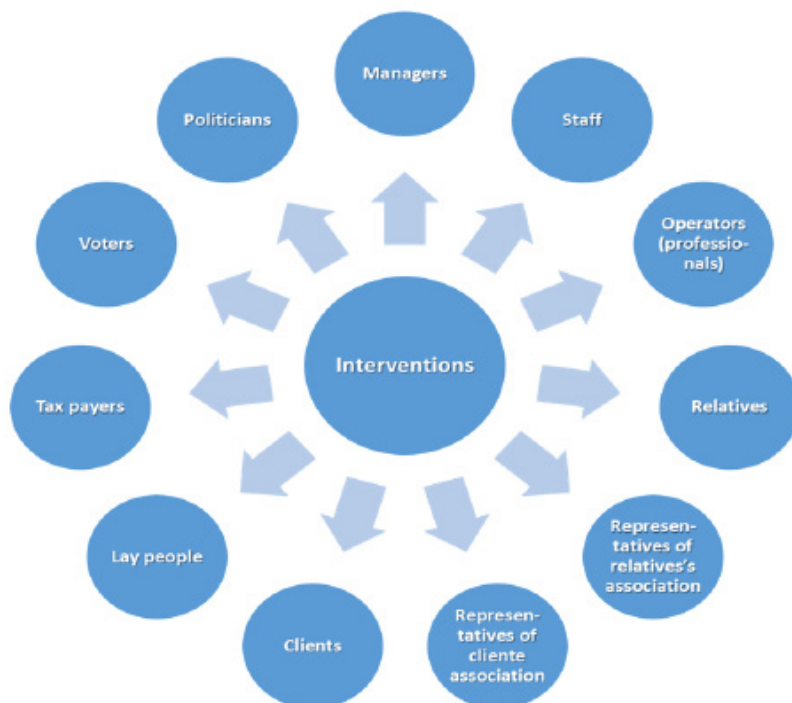
planejamento) entre agências no nível político-estratégico, construindo *governança* como a arquitetura político-institucional do processo decisório e visando assertividade nas políticas públicas do setor de defesa (BRAVO, 2021).

POLÍTICAS PÚBLICAS

Pela Teoria da Intervenção, as decisões de políticas públicas podem seguir instrumentos de regulamentação (“*carrots*”), medidas econômicas (“*sticks*”) ou informação/persuasão (“*sermons*”). Mais precisamente, nas palavras de Evert Vedung:

No caso regulatório, o governado é obrigado a fazer o que o governante lhe diz para fazer. No segundo exemplo (medidas econômicas), o governado não é obrigado a realizar uma ação, mas o governante pode tornar a ação mais fácil ou mais difícil por adução ou privação de recursos materiais. Em terceiro lugar, a relação pode ser persuasiva, a saber, envolvendo apenas a comunicação de reivindicações e razões, mas não recursos materiais nem diretrizes obrigatórias (VEDUNG, 1998, p. 31).

Assim, essas intervenções ocupam posição central no “Modelo *Stakeholder* de Avaliação”, criado por Vedung. Nele, o *stakeholder* deve ser entendido como mais que um ator “interessado”, pois sua inserção em todo o processo de avaliação de uma determinada política pública ocorre sob uma perspectiva institucionalizada (VEDUNG, 2021).

Figura 1 – Modelo *Stakeholder* de Avaliação

Fonte: Elaboração própria, com base em Vedung, (2012, p. 395).

Considerando que diversas formas de intervenção em políticas públicas são realizadas e/ou percebidas por *stakeholders* pertencentes a múltiplos setores da sociedade, faz-se relevante também a apresentação do modelo “hélice-tripla”.

HÉLICE-TRIPLA

A essência do modelo hélice-tripla tem origem no “Triângulo de Sábato” (1968). Jorge Sábato foi um argentino influente na conscientização da América Latina sobre seus sistemas nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação, atribuindo-os a três setores principais: governo, educação (“infraestrutura científico-tecnológica”) e empresas (“estrutura produtiva”), (LONGO, 2004, p. 9). O conceito, entretanto, é comumente utilizado no mundo desde o início dos anos 2000, dado o papel determinante das

multinacionais no fenômeno da guerra no século XXI (SUAEZ, 2005). Nesse sentido, na Estratégia Nacional de Defesa (END) do Brasil, o modelo hélice-tripla é reproduzido no seguinte trecho:

O componente estatal da BID (Base Industrial de Defesa) deverá, em princípio, projetar e produzir o que o setor privado não pode fazê-lo de forma rentável no curto e no médio prazos. Dessa forma, o Estado buscará atuar no teto tecnológico, em estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras. A busca por novos mercados é um dos maiores desafios para a Base Industrial de Defesa e fator relevante para o seu desenvolvimento e sustentação. Nesse escopo, a atuação do Estado constitui importante agente facilitador, na medida em que a política externa praticada pelo Brasil, bem como o suporte estatal a financiamentos de programas, projetos de pesquisa, desenvolvimento, produção, aquisições e comercialização de produtos de defesa nacionais tendem a proporcionar maior confiança aos potenciais compradores (BRASIL, 2020, p. 43).

Lundmark, por sua vez, aponta que, na Suécia, o uso do termo “hélice-tripla” é predominantemente comercial. Porém, o autor elenca algumas capacidades e outras condições fundamentais para uma estrutura produtiva de defesa nesse modelo: (1) Nível de Prontidão Tecnológica; (2) Capacidade de absorver, assimilar e comercializar novidades; (3) Infraestrutura de inovação sofisticada; (4) Tecnologia e estratégia comuns nas empresas colaborativas; (5) Sinergia entre atores; (6) Confiança; (7) Entendimento e objetivos comuns; e (8) Política de defesa e segurança sólidas (LUNDMARK, 2021).

Um conceito semelhante ao de “hélice-tripla” é o do “Complexo Industrial Militar”/“*Military-Industrial Complex*” (MIC), cunhado pelo sociólogo Charles W. Mills, em 1956, e conhecido internacionalmente após menção feita pelo ex-Presidente dos Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, em 1961. O senador William Fulbright cunhou a expressão “complexo militar-industrial-acadêmico” (BRUSTOLIN, 2014). O MIC é uma rede de políticos, militares e empresários de uma sociedade, que se articula visando

aos gastos e investimentos em defesa. É um conceito desenvolvido na Guerra Fria, mas a opção aqui feita pelo uso do termo “hélice-tripla” se dá pelo amplo uso deste para denominar a teoria da área (LUNDMARK, 2021).

O formato e profundidade da implementação (por vezes apenas almejada) do modelo hélice-tripla no Brasil e na Suécia é resultado da formação histórica das indústrias de defesa nesses países, conforme será apresentado nas próximas seções.

SUL GLOBAL E NORTE GLOBAL

Antes de prosseguir para a fundamentação histórica, é necessário fazer uma contextualização geopolítica sobre o posicionamento do Brasil no chamado “Sul Global” e da Suécia no “Norte Global”. Em 2013, quando o Brasil decidiu adquirir os caças Gripen NG da empresa sueca Saab, uma das razões alegadas para a decisão foi o fato de a Suécia não ser membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Esse argumento não é mais válido. Após mais 207 anos de neutralidade, neste momento a Suécia está em fase de ratificação para se tornar tão membro da OTAN quanto a França e os Estados Unidos – países cujas empresas Dassault e Boeing competiam com a Saab no programa de aquisição FX-2.

Em 2021, o Brasil assinou um memorando de cooperação em segurança cibernética com a Finlândia. Esta desenvolveu grandes capacidades na área, após sucessivos ataques provenientes da Rússia. Apesar dos ataques, a Finlândia vinha se mantendo neutra havia quase 78 anos. Isso também mudou. O ataque da Rússia à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 abriu uma janela de oportunidade para a Finlândia – que solicitou ingresso na OTAN junto com a Suécia, em maio de 2022 – e em abril de 2023 aquela foi efetivada como membro da Organização.

Em 2019, o Brasil foi designado um “parceiro preferencial extra-OTAN” dos Estados Unidos. Para conseguir essa designação, juntamente com o apoio dos EUA para ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Brasil abriu mão do status de país em desenvolvimento na Organização Mundial do Comércio (OMC). Status esse que nem a China – segunda maior economia do mundo – abriu mão, pois representa perda de proteção para a produção nacional. Em março de 2020, houve um segundo passo: os governos do Brasil e dos EUA firmaram o Acordo de Pesquisa, Desenvolvimento, Teste e Avaliação (RDT&E).

Em termos econômicos, o Brasil tem muito a se beneficiar das relações com os demais países dos BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul). Contudo, a decisão de alinhamento militar do Brasil vem sendo reiterada há décadas, desde que o País passou a adquirir armamento de países da OTAN, sobretudo dos EUA, conforme será apresentado neste artigo. Mudanças são possíveis, mas tomam tempo e dependem do alinhamento das políticas externa e de defesa, além de uma estratégia nacional de longo prazo (*grand strategy*).

FORMAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DE DEFESA

BRASIL

De acordo com Mattei e Santos Júnior (2009), limitações às importações impostas ao Brasil durante a Primeira Guerra Mundial foram um precursor do processo de industrialização via substituição de importações que ocorreu a partir da Crise de 1929 e da Grande Depressão. Embora o governo tenha desempenhado um papel limitado no estímulo industrial na década de 1920, a guerra aumentou a percepção da importância da indústria, especialmente na área bélica (VINHOSA, 1990).⁴

Durante os anos 1920, as indústrias de ferro, aço e cimento do Brasil receberam incentivos cada vez mais frequentes do governo, na forma de isenções fiscais e facilitação de fretes nas estradas de ferro públicas. Além disso, houve um aumento da montagem local de veículos automotores, com capital estadunidense, que também foi aplicado no refino de petróleo, nas indústrias química e farmacêutica, além da fabricação de maquinaria e pneus (FERREIRA LIMA, 1978).

O período que se estende da chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, até a Revolução de 1930, é conhecido como o ciclo da “Implantação”. O Brasil passou por um processo de modernização a partir da Revolução de 1930 (SKIDMORE, 1999). Segundo Amarante (2004), essa foi a

⁴ Esta seção é fundamentada em: BRUSTOLIN, Vitelio. Military Influence on Industrial Policy in Brazil During the 20th and Early 21st Centuries. *Brasiliána: Journal for Brazilian Studies*. Vol. 10, No. 2, 2021, p. 70-95; além de: SILVA, Francisco Carlos Teixeira da; et al (Org.). *Dicionário de história militar do Brasil (1822-2022)*, Rio de Janeiro, Edupe, 2022.

época do Primeiro Ciclo Industrial Militar do país, sob a ótica de que, até então, todo o parque industrial bélico utilizava tecnologias estrangeiras. O período que vai de 1930 a 1956 é denominado como o ciclo da “Revolução Industrial”.

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder com a Revolução de 1930, investimentos foram conduzidos para a criação de uma infraestrutura industrial, com foco nas indústrias de base e energia, também chamadas de indústrias de bens de produção. Destaques do período incluem a criação: do Conselho Nacional do Petróleo (1938), (FGV, 2023a), da Companhia Siderúrgica Nacional (1941), (FGV, 2023b), da Companhia Vale do Rio Doce (1943), (FGV, 2023c), e da Companhia Hidrelétrica do São Francisco (1945), (FGV, 2023d).

O Brasil lutou ao lado dos Aliados na Segunda Guerra Mundial, há quase 80 anos, tendo sido a última guerra em que participou. O Brasil foi também a única nação da América do Sul a colaborar na Primeira Guerra Mundial. As indústrias que haviam sido instaladas no país a partir da Primeira Guerra Mundial tinham foco na montagem de peças importadas, mas, logo no início da Segunda Guerra, o Brasil não conseguiu mais importar as peças e maquinários necessários para a produção devido ao foco industrial bélico em todo o mundo naquele momento. Assim, a Pesquisa e Desenvolvimento Militar brasileiro teve início como consequência da Segunda Guerra Mundial (AMARANTE, 2004, p. 26) e houve, em alguma medida, a tentativa de integração entre o governo e a indústria no setor de defesa.

Em 1945, o então presidente Getúlio Vargas renunciou, dando espaço para eleições (BRAYNER, 1968). Durante o segundo governo Vargas (1951-1954), foi feito um investimento em empreendedorismo estatal, que incluiu a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)⁵, (BNDES, 2023). No entanto, um acordo de cooperação militar com os Estados Unidos, firmado em 1952, amorteceu o desenvolvimento tecnológico militar brasileiro, que passou a ter acesso a equipamentos a baixo custo, deixando a produção local em segundo plano (FGV, 2023e).

Durante o período de 1951 a 1961, foram criadas duas importantes instituições de fomento à pesquisa científica e tecnológica no Brasil: a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)⁶, (CAPES, 2023) e o Conselho Nacional de Pesquisas, posteriormente renomeado Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), (FGV, 2023f). Tais instituições passaram

⁵ Posteriormente rebatizado para BNDES com o acréscimo de “Social” em 1982.

⁶ Mais tarde, em 1961, esta seria rebatizada para Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior.

a desempenhar um papel crucial no financiamento das pesquisas, com reflexos e iniciativas na produção industrial e na área de defesa.

Instituições militares e civis de ensino superior já vinham sendo empregadas no processo de industrialização do País. Cabe destacar, por exemplo: o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA, 1950), (ITA, 2023) e o Instituto Militar de Engenharia (IME, 1959), (IME, 2023). No âmbito civil, destacam-se a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, 1920), (UFRJ, 2023) e a Universidade de São Paulo (USP, 1934), (FGV, 2023g), representando muitos outros institutos, universidades, faculdades e centros de ensino técnico que foram sendo criados ao longo de décadas⁷.

Essa estrutura, desenvolvida pelo Estado, ajudou o presidente Juscelino Kubitschek a lançar um Plano de Metas que acelerou o processo de internacionalização da economia brasileira, principalmente nos setores de energia e transporte (FGV, 2023h). Esse período é conhecido como ciclo da “Internacionalização” e se estende até os dias atuais.

Em 1964, teve início o governo militar, que se estendeu até 1985. Na década de 1960, a base industrial havia chegado a um grau de desenvolvimento que viabilizava a produção militar, principalmente na Marinha (AMARAL, 2013). Posteriormente, essa produção contemplaria também a Aeronáutica e o Exército (FERREIRA, 2011).

Em 1977, o governo de Ernesto Geisel denunciou o acordo de defesa do Hemisfério Ocidental assinado em 1952 entre Brasil e Estados Unidos (FGV, 2023i). A denúncia desse acordo levou o Brasil a priorizar a própria indústria bélica por um período (BRUSTOLIN, OLIVEIRA e PERON, 2020, p. 17). No final dos anos 1980, a indústria de defesa do país atingiu o seu ápice, tornando-se o oitavo maior exportador mundial e vendendo equipamentos para 32 países, através da Engesa, que produzia blindados (AMARANTES, 2004, p. 26). Em 1985, a Avibras chegou a vender US\$ 1 bilhão em veículos lançadores de mísseis e foguetes, com as encomendas das Forças Armadas sendo feitas com empresas brasileiras (GODEIRO, 2010, p. 1).

⁷ Universidade Federal Fluminense (UFF), com o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade de Brasília (UnB), etc. Vinculada ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e aos Comando das Forças Armadas, respectivamente, destaca-se ainda a Escola Superior de Guerra (ESG) e a Escola Superior de Defesa (ESD); e o Instituto de Pesquisa da Marinha (IPqM), a Escola de Guerra Naval (EGN), a Universidade da Força Aérea (UNIFA), a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) e o Centro Tecnológico do Exército (CTEx).

Até o final da década de 1980, cerca de 90% dos meios que mobilizavam o Exército eram fabricados em território nacional (AMARANTE, 2004, p. 27). Em 1985, o governo militar foi encerrado em uma transição para a redemocratização e, desde então, no Brasil, assim como nos Estados Unidos, o presidente da República, eleito pelo voto popular, retomou o posto de “Comandante Supremo” das Forças Armadas (BRASIL, 1988)⁸, tendo já se sucedido nove presidentes civis.

No entanto, as transformações políticas e sociais das décadas de 1990 e 2000 trouxeram consigo um desnecessário “quase aniquilamento da base industrial de defesa e uma considerável redução das atividades nos centros de P&D [Pesquisa e Desenvolvimento] nacionais, notadamente naqueles que constituem a base científico-tecnológica de defesa” (AMARANTE, 2004, p. 27). É importante ressaltar que, em todo o mundo, houve um desinvestimento significativo na área de defesa durante os anos 1990 (SILVA & MARKSTEINER, 2021, p. 1), principalmente devido à dissolução da União Soviética e ao fim da Guerra Fria, que tornaram o sistema internacional unipolar, sob a liderança dos Estados Unidos (BRUSTOLIN, 2014).

Apesar disso, como a defesa é uma área estratégica, o Brasil poderia ter evitado o desmantelamento de sua indústria de defesa (AMARANTE, 2004). Com o apoio de políticas públicas comuns para a indústria de defesa em todo o mundo, muitas empresas de defesa poderiam ter se mantido, produzindo tecnologias de uso múltiplo (CARDOSO, 2004, pp. 192-195). No entanto, os governos civis que lideraram o Brasil após o governo militar (no final dos anos 1980 e 1990) não resgataram a indústria de defesa e, segundo Ambrósio, no final do período de governos militares, as Forças Armadas perderam prioridade na alocação de recursos (AMBRÓSIO, 2016, p. 22). É importante notar que a participação de toda a indústria como parte do Produto Interno Bruto brasileiro (PIB) diminuiu de 33,7%, em 1980, para 29,1%, em 1993 (PINHEIRO, 1996), e essa conjunção de fatores – políticos e econômicos – fez com que a maioria dos programas militares sofresse sucessivos atrasos, com muitos deles sendo total ou parcialmente cancelados (ABDI, 2011, p. 10).

Em 1996 foi divulgada, pela primeira vez, uma Política de Defesa Nacional (PDN, que em edições futuras, a partir de 2012, seria chamada de Política Nacional de Defesa).

O Ministério da Defesa (MD) foi criado em 1999, com o objetivo de concentrar as demandas das Forças Armadas para a produção e

⁸ BRASIL, 1988, Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 84, XIII, 1998.

aquisição de equipamentos de defesa, substituindo os três ministérios separados que existiam até então. No entanto, a indústria de defesa do país continuou sofrendo com o padrão de desmonte (BRUSTOLIN, 2014) e, na prática, o setor ainda não é plenamente integrado, apesar da existência do MD, conforme será demonstrado adiante.

Em 2004 foi criada a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que passou a vigorar em 2005, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento industrial brasileiro, inclusive na área de defesa.

A Política de Defesa foi atualizada em 2005. A primeira Estratégia Nacional de Defesa (END) do País, publicada em 2008, expressa um novo olhar para o papel das Forças Armadas e da ciência e tecnologia pela via militar. Segundo a END, “não é evidente para um País que pouco trato teve com guerras, convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se.” A própria END procura demonstrar a importância da área, afirmando que “Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências.” (END, 2008). A END priorizou três áreas: Aeroespacial, Cibernética e Nuclear. A partir de 2012 a Política e a Estratégia passaram a receber revisões quadrienais – nesse ano também foi lançada a primeira edição do Livro Branco de Defesa Nacional.

Apesar de ter uma tradição bélica relativamente reduzida em comparação a países geopoliticamente próximos, o Brasil investiu e continua investindo recursos substanciais em defesa. A análise orçamentária dos últimos 20 anos demonstra que a defesa do Brasil tem se mantido entre as quatro pastas com maior previsão orçamentária da União (juntamente com Previdência, Saúde e Educação) e entre as três com maior execução orçamentária direta (à frente da Educação). Além disso, em dólares correntes, os gastos militares no país são superiores aos de qualquer outra nação na América Latina e encontram-se atualmente na décima quinta posição mundial. No entanto, a aplicação governamental de recursos na área é minimizada quando comparada com o esforço de cada país em relação ao seu Produto Interno Bruto (PIB). A média brasileira dos últimos 20 anos tem se mantido na margem de 1,5% do PIB, abaixo de países vizinhos e de todos os integrantes do BRICS, com exceção da África do Sul. Portanto, além da questão de “quanto se destina à defesa”, impõem-se as questões de “como os recursos são distribuídos”⁹, e “como é fomentada a base industrial do País” (SILVA e MARKSTEINER, 2021, p. 2).

⁹ Não necessariamente centrados no desenvolvimento de capacidades.

SUÉCIA

No século XVII, a Suécia buscou se expandir no Báltico, o que requeria uma marinha robusta. Nesse sentido, teve início a construção do navio “Vasa”, que demorou dois anos e contou com cerca de 400 funcionários para ficar pronto, tendo sido o maior projeto industrial da Suécia até aquele momento. Em 10 de agosto de 1628, porém, cem metros após o Vasa zarpar para a sua primeira viagem, o navio naufragou por instabilidade na estrutura, possivelmente resultante da urgência do rei da época, Gustav II Adolf, em demonstrar poder na região.

Em 1956, trezentos anos depois de permanecer submerso a trinta metros, o Vasa foi resgatado e reconstruído, com 98% da sua composição original. É um símbolo da Suécia, possuindo o seu próprio museu. Afinal, apesar do naufrágio, o Vasa iniciou viagem como o navio mais fortemente armado do Báltico à época, senão do mundo. Assim, sua construção é considerada o início da indústria de defesa sueca.

A Suécia, todavia, por controlar a maior parte do Báltico, demandava alta produção de armas. Nesse contexto, ainda em 1646, foi fundada a empresa Bofors, que produzia canhões. Em 1679, foi instalada a base naval de Karlskrona, cidade no sul do país (as águas de Estocolmo congelam no inverno e os inimigos à época eram a Dinamarca, Polônia e Rússia, ali próximas) e hoje Patrimônio Histórico da UNESCO, sendo essa base a maior da Suécia e uma das mais antigas do mundo¹⁰. Em sequência, em 1689, esse estaleiro foi incorporado à Kockums, produtora de navios para a Marinha Sueca e hoje, como Saab Kockums, a empresa é líder mundial em sistemas navais¹¹.

No século XIX, a Suécia perdeu territórios durante as guerras napoleônicas, a exemplo da Finlândia para a Rússia, em 1809. Além disso, entre 1812 e 1814, a Suécia entrou em conflito com a Noruega, o que a fez decidir pela postura externa de neutralidade (PEDONE, 2016, p. 87), compreendendo que sua posição geográfica era crítica em caso de conflito regional. Novos fatores influentes na formação da indústria de defesa sueca se dariam a partir do século XX.

¹⁰ O mais antigo nome da indústria de defesa da Suécia era a Åkers Krutbruk, criada em 1552 com a produção voltada majoritariamente a pólvoras, mas a empresa fechou em 2018.

¹¹ A indústria de defesa possui um diferencial que é a maioria das empresas ser resultante de fusões com outras (LUNDMARK, 2011, p. 40), de modo que, em sua origem, a indústria de defesa nacional costuma ser antiga, principalmente em países europeus.

Em 1901, o país foi o primeiro a introduzir o Sistema Militar Obrigatório – SMO (ALSINA JR., 2018), que perdurou até 2010. Na década de 1910, houve o desenvolvimento da indústria elétrica e, a partir de meados dessa, a Primeira Guerra Mundial (1914 – 1918), na qual a Suécia, optando por manter-se neutra, não teve seu território atacado e pôde mais facilmente realizar exportações em defesa. Em paralelo, aumentou sua necessidade de autossuficiência industrial.

Em 1920, foi criado o Ministério da Defesa da Suécia; e, nos anos de 1930, atingiu-se o auge da indústria de metais. Ao final desse período, porém, teve início a Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), quando a Suécia, novamente neutra, deu continuidade à sua indústria de defesa e aumentou as suas exportações no setor. “O desenvolvimento e produção começaram com aviões a jato nacionais (Saab), artilharia e mísseis (Bofors), navios de superfície e submarinos (Karlskronavarvet e Kockums) junto a radares e sistemas de comunicação e vários outros tipos de armamento” (LUNDMARK, 2019, p. 290)¹².

Nessa conjuntura, apesar de parte da história da Saab ter se iniciado no século XVII, através das empresas Bofors e Kockums, sua fundação oficialmente ocorreu em 1937 (*Svenska Aeroplan Aktiebolaget*), às vésperas da Segunda Guerra, para fornecer aviões para a Força Aérea Sueca. Pois, ao decidir que deveria ser autossuficiente em defesa (só não produziam helicópteros, aviões de carga e mísseis ar-ar), o Estado sueco precisava de investimento e gestão desse segmento da sua indústria e o fez focando na aeronáutica.

No pós-Segunda Guerra e durante a Guerra Fria, então, o investimento na defesa nacional sueca foi favorecido pelo consenso político entre os mais diversos setores da sociedade, construindo um complexo militar-industrial fortemente institucionalizado e baseado em confiança (LUNDMARK, 2019, p. 291)¹³. Desde essa época, por exemplo, a Saab pertence majoritariamente à família Wallenberg, possuindo esta uma relação de longa data com o governo sueco, que compõe a elaboração das políticas públicas do setor de defesa. Nas palavras do fuzileiro Edvard Nordenvall, do Estado-Maior das Forças Armadas Suecas, “a Saab é uma instituição” (NORDENVALL, 2021).

¹² Tradução própria. Trecho original: “Development and production started with indigenous jet aircraft (Saab), artillery and missiles (Bofors), surface ships and submarines (Karlskro navarvet and Kockums) together with radar and communications systems and several other types of armaments”.

¹³ Lundmark (2021) chama a atenção, contudo, para o fato de que “complexo militar-industrial” não é um conceito internacionalmente bem definido, pois se aproxima mais de uma metáfora que de uma teoria. E, por ser um conceito estadunidense, o autor entende que a Suécia poderia ter uma denominação própria para o seu modelo (o termo “hélice-tripla” não se limita a defesa).

De 1946 a 1969, em específico, o país foi governado pelo Partido Social-Democrata (PEDONE, 2016, p. 76), a partir do qual o investimento industrial esteve mais voltado à continuidade do que a novos investimentos (LUNDMARK, 2019, p. 291). Mas, em 1960, as Forças Armadas Suecas foram estruturadas no formato atual (WIDÉN, 2021) e, ainda em 1968, foi criada a Administração Sueca de Material de Defesa (*Försvarets Materielverk* – FMV), favorecendo uma maior estrutura institucional à área.

Além disso, em outubro de 1981, o submarino soviético S-363 encalhou próximo à base naval sueca de Karlskrona. O submarino era da classe Uísque da Marinha Soviética, que alegou acidente de navegação. No entanto, o ponto onde o submarino U137 (denominação sueca) encalhou, era estratégico e de difícil acesso, fazendo a Suécia interpretar o incidente como uma tentativa de espionagem da antiga União Soviética. O episódio ficou conhecido como *“Whiskey on the rocks”* e é um marco na história da defesa da Suécia, pois fez o país atentar para a importância de suas capacidades, especialmente na Marinha.

Nesse contexto, em meados dos anos de 1980, a Suécia estava no ápice do seu desenvolvimento tecnológico: “Produzia seus próprios caças, navios e submarinos, veículos blindados, artilharia, radares, armas de combate terrestre, munições e soluções C31. Desenvolveu o mais avançado data-link do mundo para sua Força Aérea, estava na vanguarda global para o desenvolvimento de um avião de combate *fly-by-wire*” (LUNDMARK, 2019, p. 291)¹⁴. A superprodução era uma consequência do pós Segunda Guerra (ÖLLSON, 2021).

Na década de 1990, porém, a conjuntura mudou drasticamente¹⁵. Em 1991, com a dissolução da União Soviética, teve fim a Guerra Fria, fazendo com que não houvesse mais ameaças diretas aos países europeus e, consequentemente, redução dos investimentos globais em defesa, como mencionado na seção anterior. Ou seja, tanto a Suécia exportaria menos que antes, quanto não teria mais razão e condição financeira de sustentar uma indústria de defesa autossuficiente. Nesse sentido, ao longo da década, foram feitas privatizações para a recuperação da crise, almejando a geração de empregos, domínio da pesquisa e liberdade de negócios, aprofundando a presença do setor privado em diversas áreas, incluindo a defesa.

¹⁴ Tradução própria. Trecho original: “It produced its own fighter aircraft, naval vessels and submarines, armoured vehicles, artillery, radars, ground combat weapons, ammunition and C31 solutions. It had developed the world’s most advanced data-link for its Air Force, it was in the global forefront of developing a fly-by-wire fighter aircraft”.

¹⁵ No início da década de 1990, as invasões de submarinos ocorriam mais frequentemente, mas invasões em si já ocorriam desde 1960 (WIDÉN, 2021).

Em 1995, inclusive, juntamente com a Finlândia, houve a entrada da Suécia na União Europeia (UE), buscando oportunidades nesse novo cenário internacional. Em acréscimo, nesse período e no início dos anos 2000, a Suécia optou por, além de manter a indústria aeronáutica, direcionar seus esforços para Missões de Paz, no Congo (1999), no Afeganistão (2001) e na Libéria (2003)¹⁶. Assim, nas duas décadas após o fim da Guerra Fria houve a uma redução das forças suecas para a defesa nacional.

Em 2008, foi implementada a Estratégia de Aquisição Sueca de Defesa, na qual, a partir das definições entre a Administração Sueca de Material de Defesa (FMV) e das Forças Armadas sobre como os processos de aquisição devem ser organizados, seus papéis, atores e prioridades, o país, respeitando suas demandas, deveria priorizar compras *“off the shelf”* (da prateleira). Ou seja, produtos já prontos no mercado (de outros países) ao invés de dominar todo o processo de produção, tendo menos custos no curto prazo.

Por último, no mesmo ano, houve a Guerra Russo-Georgiana e o reconhecimento da Ossétia do Sul e da Abecásia como repúblicas independentes pela Federação Russa, o que acendeu o alerta sueco quanto à ameaça desse país à região. Da mesma forma, a invasão russa à Ucrânia, em fevereiro de 2022, reacendeu a discussão sobre a importância da capacidade das forças armadas da Suécia, o que deve influenciar a revisão da nova Estratégia (de Aquisição de Defesa), e, conseqüentemente, o sistema de aquisição sueco como um todo.

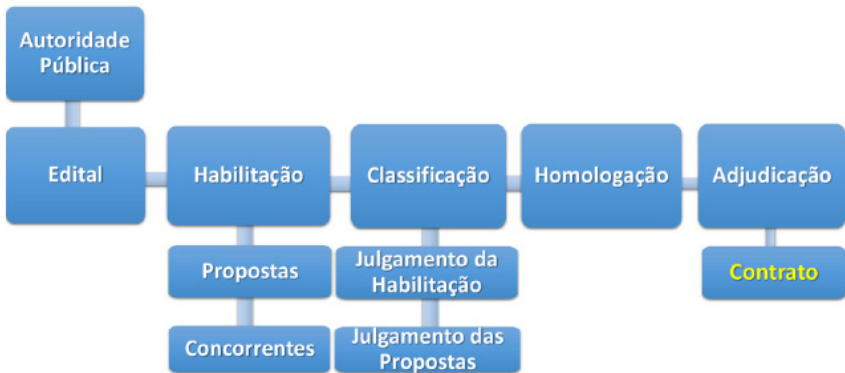
SISTEMAS DE AQUISIÇÃO

BRASIL

Conforme o Art. 28 da Lei Nº 14.133, são modalidades de licitação: I – pregão; II – concorrência; III – concurso; IV – leilão; e V – diálogo competitivo (BRASIL, 2021). No entanto, a licitação por concorrência é a mais ampla, ocorrendo da seguinte forma:

¹⁶ Atualmente, o país ainda participa de catorze missões (FÖRSVARSMAKTEN, 2023).

Figura 2 – Licitação (Concorrência)



Fonte: Elaboração própria, com base em Pedone e Vedung, (2017, p. 100).

A concorrência pode ser dispensada quando houver expertise ou disponibilidade exclusiva de tecnologia por parte de uma empresa, podendo haver ainda acordo de cooperação para produção conjunta ou transferência de tecnologia (BRUSTOLIN, 2014, p. 40), como é o Programa Gripen, apresentado inicialmente.

Com relação à aquisição em defesa, em específico, as Forças Armadas Brasileiras primeiramente identificam, a partir de políticas e estratégias, as suas necessidades. Contudo, apesar da já informada criação do Ministério da Defesa em 1999, extinguindo os Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, o sistema de aquisição de defesa brasileiro ainda é descentralizado, possuindo um caminho dentro de cada uma das instituições.

O Exército Brasileiro (EB) orienta-se pela Instrução Geral EB10- IG-01.018, editada em 2016, que orienta a gestão do ciclo de vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM). A Marinha do Brasil (MB) orienta-se pelo documento EMA-420, editado em 2002, que contempla normas para logística de material, semelhante à metodologia de gestão de ciclo de vida. A Força Aérea Brasileira (FAB), por fim, orienta-se pelo documento DCA 400-6, editado em 2007, que estabelece diretrizes sobre ciclo de vida de Sistemas e Materiais da Aeronáutica (VIEIRA, 2020, p. 59)

Os programas de defesa no EB são coordenados pelo EPEX, subordinado ao Estado-Maior do Exército. Na MB, eles são coordenados em alto nível pelo EMA, e cada fase do processo cabe a um órgão de direção setorial (...). Os programas da FAB, por sua vez, ficam a cargo do Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) e suas subchefias de projetos (VIEIRA, 2020, p. 71)

Aqui, opta-se por apresentar com maior aprofundamento o caso da Marinha do Brasil, pois, primeiramente, além das Normas de Logística para Material (EMA 420), o seu sistema de aquisição passou a contar com a Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação (da Marinha), (EMA 415), de 2018. Em segundo lugar, desde o início do Programa de Submarinos (PROSUB)¹⁷ e, mais concretamente, desde o Programa Fragatas Classe Tamandaré (FCT)¹⁸, esse sistema se desenvolveu na instituição de forma significativa (CUNHA, 2022)¹⁹. Para fins de compreensão, um breve contexto histórico é apresentado a seguir:

Na década de 1970, os militares possuíam capacidade de desenvolvimento superior à do meio privado no setor de defesa, caracterizando o Arsenal de Marinha, no Rio de Janeiro, como robusto, tanto quantitativa, quanto qualitativamente. A lógica era a de que a Marinha deveria ser autossuficiente na produção, como foi nas Fragatas Classe Niterói e Corvetas Classe Inhaúma. Entretanto, em 1990, a Lei 8.112, sobre o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis²⁰, impossibilitou a continuidade da contratação deste tipo de servidor, que, na época, era quem detinha o conhecimento, de fato (uma comparação interessante é a semelhança entre o tempo de vida útil de um navio e a carreira de um engenheiro naval, por exemplo, mantendo a gestão do conhecimento).

Além disso, em 1993, a Lei 8.666, de Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública²¹, dificultou o processo de compras

¹⁷ Vide: MARINHA DO BRASIL, PROSUB, 2023.

¹⁸ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/programa-classe-tamandare>. Acesso em: jan. 2023.

¹⁹ Registra-se agradecimento especial ao Almirante de Esquadra José Augusto *Cunha*, atual Chefe do Estado-Maior da Armada – CEMA (à época, Diretor-Geral do Material da Marinha – DGMM) pelos esclarecimentos quanto à evolução de aquisições de defesa na MB. O agradecimento estende-se ao Vice-Almirante Amaury *Calheiros*, atual Diretor Industrial da Marinha – DIM (à época, Diretor de Gestão de Programas da Marinha – DGePM).

²⁰ BRASIL, Lei N° 8.112/1990.

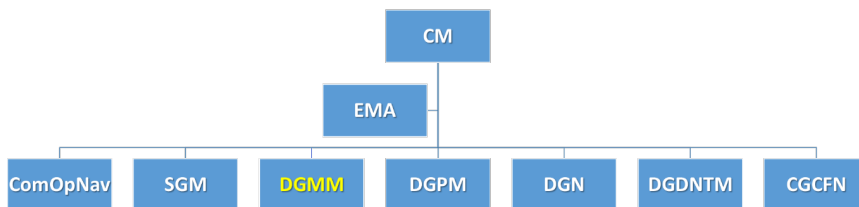
²¹ BRASIL, Lei N° 8.666/1993.

e, conseqüentemente, programas complexos. A Marinha, assim, passou a assumir eventuais imprevistos nas aquisições, como a falência de estaleiros, motivando o início da contratação de Sociedades de Propósitos Específicos (SPEs) e os consórcios. Deve-se lembrar, porém, a baixa de investimentos na indústria de defesa brasileira na década de 1990, período da redemocratização no país, com retomada gradual apenas a partir dos anos 2000. Nesse sentido, a partir de 2008, com o PROSUB, e, principalmente, desde 2020, com o Programa FCT, teve fim a antiga lógica de total produção pela Marinha.

No concernente à estrutura organizacional e ao sistema de aquisição, enfim, essa é a dinâmica vigente: a Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM), órgão de direção setorial (ODS), é subordinada ao Comando da Marinha (CM), que, conforme seu regulamento, exerce a coordenação e o controle das atividades desse tipo de órgão. As demandas e as prioridades da Marinha são definidas por meio de deliberações do Almirantado, do Conselho do Plano Diretor (COPLAN) e do Conselho Financeiro e Administrativo da Marinha (COFAMAR), e são orientadas pelo Planejamento Estratégico da Marinha (PEM).

Todos esses colegiados têm a participação do Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) e do Comandante da Marinha. A Diretoria de Gestão de Programas da Marinha (DGPM), então subordinada à DGMM, centraliza o processo de aquisições na instituição, traduzindo a oportunidade para o mercado por meio de uma *Request for Proposal* (RFP). O COFAMAR, por fim, presidido pelo Comandante da Marinha, possui competência para deliberar sobre as ofertas finais – *Best and Final Offers* (BAFO), decidindo pela vencedora, hoje, com foco no custo de operacionalização e manutenção das aquisições.

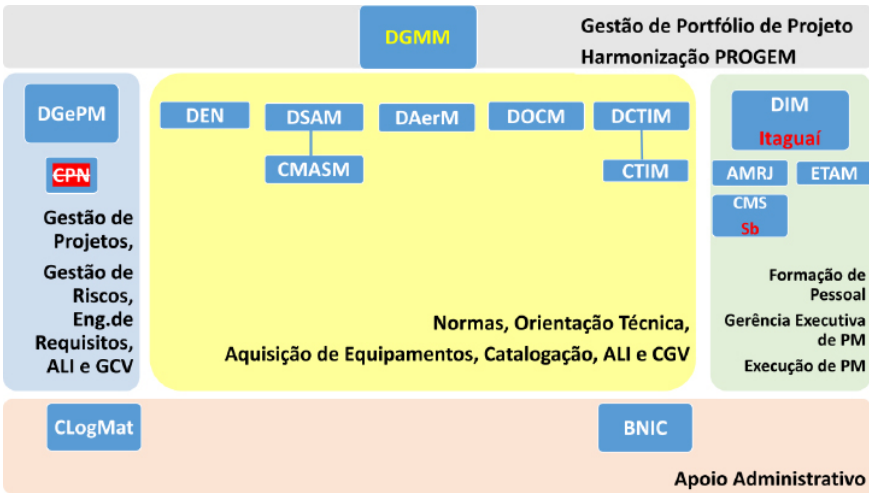
Figura 3 – Organograma da Marinha do Brasil



Fonte: Elaboração própria, com base em MARINHA DO BRASIL, 2022.

Considerando o organograma a seguir, a mudança se dá pelo fato de que, no Setor de Material, não havia o quadro azul. A Diretoria de Engenharia Naval (DEN) acumulava funções relativas à aquisição, mas isso não era parametrizado. Como a DEN e as demais Diretorias Especializadas (DE) estão no mesmo nível hierárquico que a DGePM, não há conflitos, mas elas podem influenciar os processos de aquisição dessa última.

Figura 4 – Setor do Material da MB



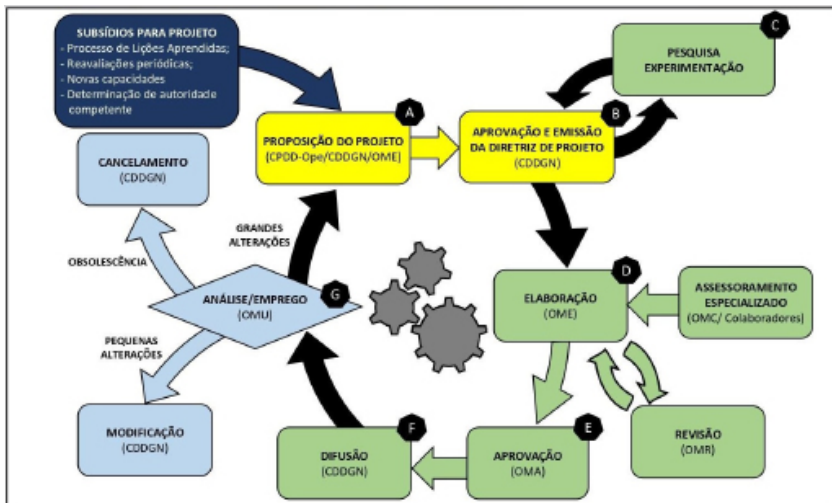
Fonte: Elaboração própria, com base em MARINHA DO BRASIL, 2022.

O CPN, no entanto, foi extinto em dezembro de 2022, tendo sido criado, desde então, o Centro de Projetos de Sistemas Navais (CPSN), que está subordinado à Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM), sendo fruto da junção da estrutura e dos profissionais dos extintos CPN e do Centro de Desenvolvimento de Submarinos (CDSUB). Além disso, no sistema de aquisição da Marinha, registra-se a parceria existente com a Universidade de São Paulo (USP), onde fica o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP), também subordinado à DGPNTM. Essa parceria contribuiu para a difusão do modelo hélice-tripla no Brasil, viabilizando o desenvolvimento e aquisição de produtos de defesa.

Por fim, uma organização militar (OM) que possui potencial para influenciar o sistema de aquisição na Marinha é o recém criado “Centro

de Desenvolvimento Doutrinário de Guerra Naval” (CDDGN)²², cuja importância foi observada em um estudo conduzido internamente, no Setor Operativo, além de corroborada pelo desenvolvimento da Sistemática de Planejamento de Força (SISFORÇA), conforme esclarecido pelo próprio Centro. No CDDGN, foi verificada a descentralização vigente no processo de doutrina da Marinha, além do fato de a maior parte da produção sobre o tema, utilizada na instituição, ser de origem estrangeira. Nesse sentido, os objetivos principais do CDDGN são a revisão e unificação (vide sistemática abaixo) da doutrina, nos níveis Operacional e Tático, das Forças Navais, Aeronavais e da Força de Fuzileiros da Esquadra – essa última, em conjunto com o Centro de Desenvolvimento Doutrinário do Corpo de Fuzileiros Navais (CDDCFN), contribuindo para a obtenção de capacidades que permitam o cumprimento de objetivos estabelecidos em nível Estratégico. Com isso, se o desenvolvimento da doutrina hoje é influenciado pelo que a instituição produz e compra, espera-se que, conforme revisada e desenvolvida, a doutrina influencie as produções e compras, parametrizando-as²³.

Figura 5 – Sistemática de Desenvolvimento Doutrinário do Setor Operativo



Fonte: MARINHA DO BRASIL, 2023.

²² O CDDGN foi antecedido pelo Núcleo de Implementação (NI-CDDGN), criado em setembro de 2022, e tornou-se um Centro em dezembro de 2022.

²³ Registra-se agradecimento pelos esclarecimentos do Centro ao Almirante Gentile, Diretor do CDDGN, ao Capitão de Mar-e-Guerra Rodrigo Pace, Vice-Diretor, e ao Capitão de Mar-e-Guerra Rodrigo Lázaro, ex-Chefe do Departamento de Desenvolvimento Doutrinário e atual Comandante do 2º Esquadrão de Escolta (ComEsqdE-2).

Retomando o processo de licitação por concorrência, tem-se que, para o diálogo entre a Base Industrial de Defesa visando aos editais, por exemplo, o Brasil conta com a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE)²⁴. Quando concorrentes e propostas são analisados, porém, cabe assessoramento por parte do Ministro da Defesa, que, por sua vez, assessora a Presidência da República na decisão final, por meio de instâncias como o Conselho de Defesa Nacional (CDN)²⁵, (MOREIRA, 2011, p. 140). A relação entre esses atores é, então, um exemplo prático de integração entre representações do governo e da indústria, faltando a presença das instituições de ensino e pesquisa para a dinâmica completa do modelo hélice-tripla.

Finalmente, para que as empresas estejam aptas a prestar serviços e comercializar seus produtos com o MD e as Forças Armadas, é necessário que cumpram os requisitos da Lei de Licitações em vigor. Se, contudo, forem credenciadas pela Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), adquirem inúmeras vantagens, como o benefício tributário do Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa (RETID)²⁶, bem como, acesso ao Termo de Licitação Especial (TLE). Criada em 2010, a SEPROD representa, assim, uma tentativa de maior centralização do SAD brasileiro e possui as seguintes divisões:

²⁴ No setor industrial como um todo, por sua vez, há também a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que funciona como ponte entre o governo e as empresas.

²⁵ *Vide*: GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL, 2023.

²⁶ *Vide*: MINISTÉRIO DA DEFESA, RETID, 2023.

Figura 6 – Organograma MD & SEPROD



Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023.

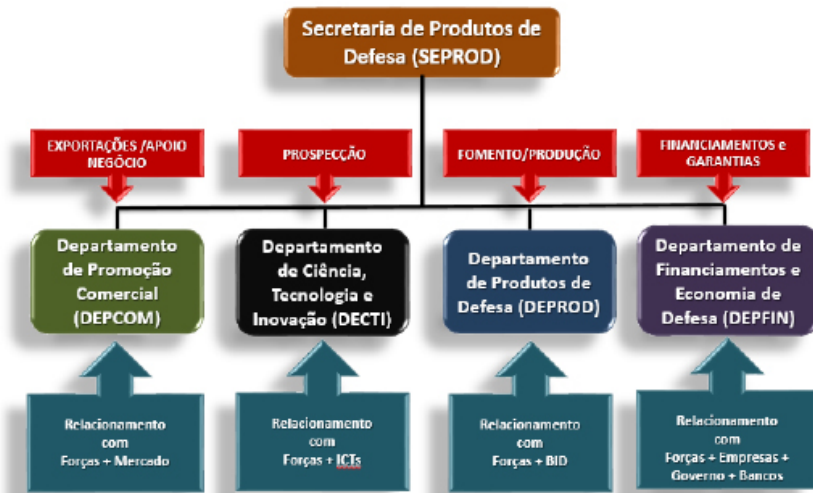
O DEPCOM, em primeiro lugar, atua principalmente em busca de novas oportunidades em mercados internacionais, trabalhando em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores – MRE (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023). A promoção comercial considera, todavia, apenas aquelas empresas e produtos já credenciados no Sistema de Cadastro de Produtos e Empresas de Defesa – SisCaPED, sendo esse o maior departamento da SEPROD (CORRÊA, 2023).

O DECTI, em segundo lugar, possui duas divisões:

1. Divisão de tecnologia sensíveis – Onde são verificados acordos e convenções internacionais que podem oferecer cerceamento ou boicote às indústrias, possuindo quatro coordenações: Missilística, Química, Biológica e Nuclear;
2. Divisão de tecnologia industrial básica (TIB) – Defende a liberação de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) para as encomendas tecnológicas recebidas pelas Forças Armadas (“cartas-proposta”). Nem a Divisão

de TIB, nem qualquer outro departamento da SEPROD é, então, detentor de projetos, apenas os apoiando e os acompanham apoio. A divisão de TIB possui acordo com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) para qualificação e infraestrutura de pesquisa e, recentemente, firmou parceria com a FINEP para criação de edital de chamada pública de inovação para a BID com o novo benefício de participação exclusiva. Ou seja: em tecnologias de defesa, além de termo licitatório especial e benefícios tributários as empresas cadastradas no SisCaPED, estão aptas a aplicar para o referido edital. Essa mesma exclusividade ocorreu com a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII), em 2022, quando o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) empenhou R\$ 20 milhões em projetos tecnológicos de defesa. A divisão de TIB, por fim, é a seguinte: “Tecnologia Básica”, “Projetos” e “Inteligência e Prospecção Tecnológica”²⁷.

Figura 7 – SEPROD (Divisões)



Fonte: MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023.

²⁷ Registra-se agradecimento a Dra. Fernanda Corrêa, Chefe da Subdivisão de “Inteligência e Prospecção Tecnológica”, da Divisão de TIB do DECTI, pelo detalhamento na explicação da estrutura organizacional da SEPROD e suas funções.

Em terceiro lugar, o DEPROD lida com toda a normatização de produtos de defesa e produtos estratégicos de defesa (PED), o credenciamento de empresas de defesa (ED) e empresas estratégicas de defesa (EED)²⁸, o acompanhamento de *offsets* (acordos de compensação) e a formulação e atualização da Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID)²⁹. É o departamento responsável pelo SisCaPED, gerenciando o processo de credenciamento de empresas e a classificação de seus produtos (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023). Na aprovação e cadastro dessas empresas e produtos, inclusive, a decisão é da Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID)³⁰. Para tanto, o representante do Estado-Maior de cada Força no DEPROD deve manifestar-se a favor de determinado PRODE, PED, ED ou EED (CORRÊA, 2023), sendo esse(s) escolhidos na etapa de “*Best and Final*” (BAF) do sistema de aquisição.

Como último departamento da SEPROD aqui elencado, o DEPFIN identifica oportunidades de financiamentos públicos e privados e propõe políticas públicas para obtenção de fundos de investimento, atuando junto à Câmara de Comércio Exterior – CAMEX (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2023). Lida, desse modo, com linhas de crédito existentes ou a serem criadas no setor de defesa, possuindo relações com bancos, como o BNDES (CORRÊA, 2023).

Sobre o modelo orçamentário brasileiro, por fim, o Plano Plurianual da União (PPA) estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública, com duração de quatro anos, sendo elaborado pelo Poder Executivo e submetido ao Congresso Nacional. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, identifica no PPA as ações que receberão prioridade, incluindo o setor de defesa, e a Lei Orçamentária Anual (LOA) viabiliza o exercício financeiro planejado (GONTIJO, 2023). O PPA 2024-2027 será submetido ao final deste ano e o orçamento de defesa deverá estar de acordo com os Documentos Nacionais do setor (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco Nacional de Defesa), cujas diretrizes para atualização foram recém aprovada (BRASIL, 2023). Embora o orçamento de Defesa do Brasil seja um dos quatro

²⁸ Destaque para Akaer, Amazul, Ares, Atech, Avibras, CBC, Condor, Consub, Embraer, Emgepron, Fundação Ezute, IMBEL, Nuclep, Saab e Taurus. A lista completa está disponível em: ABIMDE. Empresas Estratégicas de Defesa, 2023.

²⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, Decreto Nº 11.169/2022.

³⁰ MINISTÉRIO DA DEFESA, Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), 2014.

maiores da União, conforme mencionado anteriormente, a média das despesas de “Pessoal” dos últimos 20 anos representaram um total de 79,01% dele. Enquanto isso, a média de “Custeio” (manutenção) fica em 12,55% e de “Investimentos” em 8,43%. Além disso, apenas 37% dos recursos de “Pessoal” são destinados aos militares da ativa, enquanto que 63% são destinados a inativos e pensionistas.

SUÉCIA

A Suécia possui uma Estratégia de Aquisição de Defesa, na qual é definido como os processos de aquisição devem ser organizados, quais atores estão envolvidos com quais funções e quais são as prioridades. A versão mais recente é de 2018, e envolve os seguintes atores: Parlamento (*Riksdagen*), Ministério da Defesa (*Försvarsdepartementet*), Forças Armadas, Administração Sueca de Material de Defesa (*Försvarets Materielverk – FMV*) e Agência Sueca de Pesquisa em Defesa (*Totalförsvarets Forskningsinstitut – FOI*)³¹. A tríade principal, porém, é composta pela FMV, Forças Armadas e FOI.

Fundada ainda em 1968, comprovando a antiga preocupação institucional da Suécia com o tema, a FMV é responsável pela aquisição, pesquisa aplicada, teste e avaliação de tecnologias de defesa. Essas são financiadas por empresas³², mas requerem parcela do governo – com a FMV tanto recebendo parte do investimento, quanto auxiliando a sua distribuição para pesquisa nas Forças Armadas e na FOI. A FMV trabalha, assim, de forma próxima às Forças Armadas Suecas, conjuntamente e de maneira individual (HULT, 2022)³³, aconselhando-as. Inclusive, os maiores cargos de gestão da instituição são de oficiais militares, por vezes com indicação direta e somando expertise, mas a maior parte dos funcionários é civil (LUNDMARK, 2021).

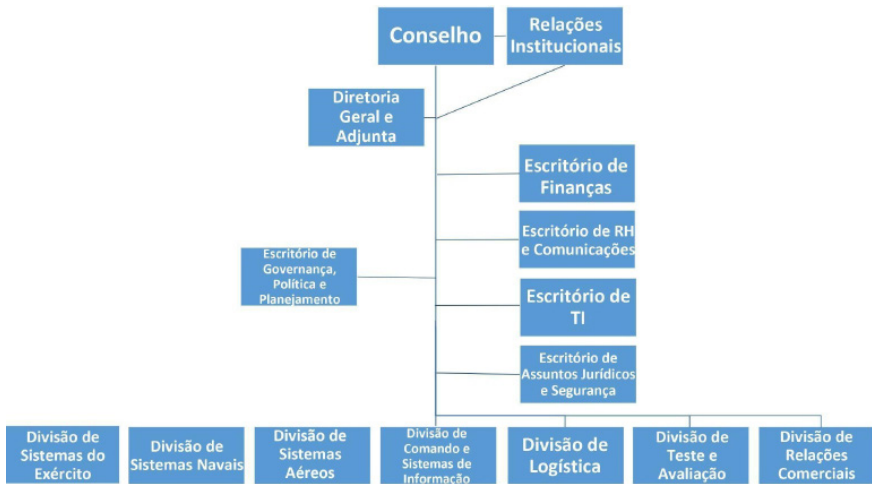
³¹ Sendo a Suécia um exemplo de sucesso do modelo hélice-tripla, muitas universidades contribuem para o setor de defesa no país através de suas pesquisas, sendo exemplos de destaque o *Royal Institute of Technology (KTH)*, *Chalmers University of Technology*, *Stockholm University*, *Lund University*, *Uppsala University* e *Linköping University*.

³² As empresas atuam na produção, teste, fornecimento, pesquisa e inovação no sistema de aquisição de defesa sueco, sendo a principal o grupo Saab, com cerca de 70% do mercado, seguida da BAE Systems Hägglunds, BAE Systems Bofors, Nammo e GKN, respectivamente (LUNDMARK, 2021).

³³ Registra-se agradecimento ao Dr. Gunnar Hult, Professor da Universidade Sueca de Defesa e ex-Chefe de Pesquisa da FMV, pelo detalhamento na explicação do funcionamento da instituição.

As demandas da FMV vêm, portanto, do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, devendo, aquela, buscar soluções³⁴. Em 2015, foram estabelecidos “Interesses Estratégicos Essenciais”/“*Essential Strategic Interests*” (ESI) para o setor de defesa da Suécia, sendo esses os aviões de caça, capacidades submarinas e elementos críticos para comando, controle, comunicação e informação. Para a FMV, portanto, os ESI podem parecer generalistas demais para influenciar diretamente o planejamento da agência, mas, ao mesmo tempo, aumentam a amplitude para a justificativa das aquisições (LUNDMARK, 2021).

Figura 8 – FMV (Estrutura Organizacional)



Fonte: Elaboração própria, com base em FMV, 2021.

Às Forças Armadas Suecas cabe a formulação de capacidades e objetivos acerca das tecnologias de defesa a serem adquiridas. Nesse sentido, na estrutura organizacional de sua sede (*Swedish Armed Forces Headquarters – SAF Headquartes/Högkvarteret – HKV*), alguns setores se destacam, sendo eles: (1) Equipe de Gerência (*Ledningstaben*): responsável pela elaboração de estratégias; (2) Gerência de Produção (*Produktionsledning*): responsável pela parte de aquisição, contato direto com a FMV e teste de equipamentos; e (3) Gerência de Operações (*Insatsledning*): responsável pelo diálogo

³⁴ Não há atuação formal entre a Agência Sueca de Inovação (VINNOVA) e a FMV, pois a primeira trata da inovação no país em sentido amplo, mas há comunicação entre as mesmas, podendo haver, eventualmente, (co)financiamento de projetos.

internacional (NORDENVALL, 2021)³⁵. Além disso, em cada Força Armada o Cientista-Chefe (“*Chief Scientist*”) – cargo originalmente da FMV – possui papel relevante para o sistema de aquisição sueco (HULT, 2022).

Completando a tríade principal do sistema de aquisição de defesa sueco, a Agência Sueca de Pesquisa em Defesa (FOI) realiza pesquisa em defesa, possuindo como principais *clientes*³⁶ as Forças Armadas e o Ministério da Defesa Sueco. A FMV é uma instituição majoritariamente composta por civis, possuindo como diferencial o fornecimento de dados pelo *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Com isso, a FOI auxilia os militares de forma estratégica (*Policy Oriented Research* – POR), realizando perguntas e elaborando reflexões do tipo “como gastar o orçamento de defesa?” e “o que está acontecendo no mundo?” (OLSSON, 2021).

Quanto à estrutura organizacional, a FOI possui sete divisões, das quais seis conduzem pesquisa em diferentes áreas de especialização dentro da defesa e segurança (Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear/QBRN, Defesa Cibernética, Análise, Tecnologia, Guerra Eletromagnética e Armas, Proteção e Segurança) e a sétima é uma divisão de apoio (administração, TI e comunicação). A gestão superior é composta por um Conselho Administrativo, Diretor-Geral e Adjunto, Diretor de Planejamento, de Finanças, e os chefes das divisões de pesquisa (FOI, 2023). Os Países Baixos possuem uma instituição semelhante à FOI, assim como a Noruega e a Finlândia possuem uma similar à FMV – apesar desta ser estruturalmente menor e com maior foco em logística. Assim, possuir esse tipo de instituição para a defesa pode ser entendido como uma característica nórdica, cultura prevalecente na Suécia (OLSSON, 2021), na comparação com a influência europeia³⁷.

Todas as agências apresentadas estão ligadas ao Ministério da Defesa e ao Parlamento, além de também possuírem ligação direta. O Ministério da Defesa Sueco foi criado ainda em 1920, o que demonstra a antiga preocupação da Suécia quanto à institucionalidade e integração do seu setor de defesa. Destaca-se, nesse, o Departamento de Aquisição, Pesquisa e Desenvolvimento, e o Departamento para Capacidade

³⁵ Registra-se agradecimento a Edvard Nordenvall, Engenheiro Naval da Sede das Forças Armadas Suecas, ex-funcionário da FMV e Fuzileiro da Marinha Sueca, pelo detalhamento na explicação da estrutura organizacional da referida instituição e suas funções.

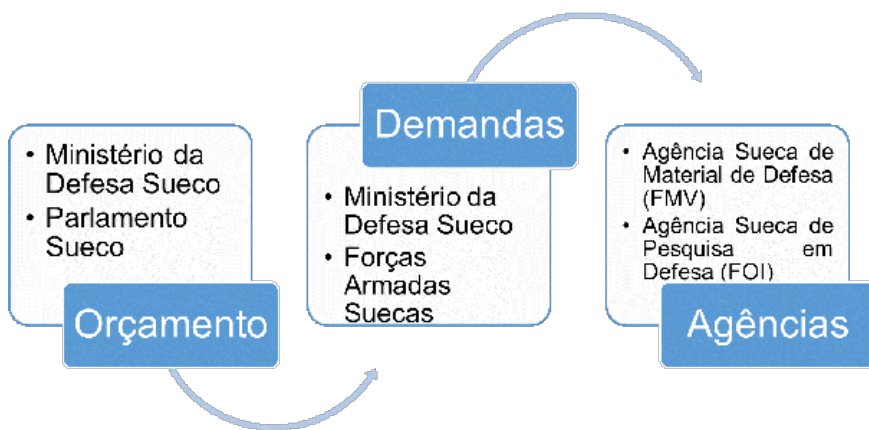
³⁶ O uso do termo “cliente” pode ser entendido como uma representação do pragmatismo sueco nos negócios.

³⁷ Registra-se agradecimento ao Dr. Per Olsson, Pesquisador da FOI, pelo detalhamento na explicação do papel da instituição e (n)o sistema de aquisição de defesa sueco.

Militar e Operações. Junto ao Parlamento Sueco, assim, esses dois são os atores que lidam com a parte financeira do sistema de aquisição. No entanto, diferentemente de outros países, os ministérios na Suécia não são autorizados a interferir em operações cotidianas das agências governamentais – condição que é fiscalizada pelo Parlamento³⁸.

Quanto às direções a serem tomadas no setor de defesa sueco, o Parlamento decide a cada cinco anos sobre o orçamento a ser disponibilizado. Esse orçamento é inicialmente discutido pela Comissão de Defesa, formada não apenas por membros do Ministério da Defesa, mas também por analistas das agências governamentais, políticos e outros especialistas (esses sugeridos pela FOI, inclusive), resultando na proposta de Projeto de Lei (“*Defence Bill*”)³⁹ pelo governo (LUNDMARK, 2021). Para o período em questão, por exemplo, que corresponde de 2021 a 2025, houve um aumento do orçamento de defesa em 45% (SKr 27,5 bilhões/US\$ 2,6 bilhões), igual a 1,5% do PIB, aproximadamente, o mais alto desde a década de 1950⁴⁰. O apoio à Ucrânia na atual Guerra contra a Rússia, porém, e o esforço da Suécia para ingressar na OTAN, tende a demandar a revisão desses valores em direção a um aumento.

Figura 9 - Principais Atores do Sistema de Aquisição de Defesa Sueco



Fonte: Elaboração própria.

³⁸ FÖRSVARSMAKTEN, *Organisational Structure and Responsibilities*, 2023.

³⁹ Equivale ao “Livro Branco Sueco”, mas o uso desse termo não é comum no país.

⁴⁰ Isso é consequência da ameaça russa na região desde a anexação da Crimeia, em 2014, reafirmada com a invasão da Ucrânia, em 2022. Nessa conjuntura, inclusive, a Suécia é aliada a Finlândia, seu outro país vizinho, o que representa a geopolítica do “sistema sanduíche” (ROCHA, 2022).

Finalmente, apesar de subordinada ao Ministério da Justiça, registra-se uma agência criada há pouco tempo (1º de janeiro de 2022), que contribui para o melhor funcionamento não apenas do setor de defesa sueco, mas também de outros setores da sociedade: a Agência de Defesa Psicológica (*Myndigheten för psykologiskt försvar*). Essa possui a missão de coordenar e desenvolver a defesa psicológica da Suécia em colaboração com autoridades, agências governamentais, setor privado, entre outros, identificando, prevenindo e combatendo a desinformação nos assuntos de interesse do país. Através da cooperação interagências em diversos níveis, então, trabalha-se para que a resiliência nacional não seja comprometida, evitando impactos negativos na defesa e nos processos decisórios (MPF, 2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do Programa Gripen (2014), o Brasil e a Suécia, que já eram parceiros industriais há décadas, consolidaram parceria no setor de defesa, especificamente, o que evidencia temas como o sistema de aquisição. O foco deste artigo foi, assim, apresentar esse sistema nos dois países, permitindo análises comparativas. Para tanto, foi apresentado o histórico de formação das indústrias de defesa brasileiras e suecas, influenciadas por sua posição no Sul e Norte Global, respectivamente. Ambos os processos tiveram seu maior desenvolvimento ao longo do século XX, atingindo destaque, inclusive, nas exportações: a Suécia, a partir da Segunda Guerra Mundial, na qual manteve-se neutra e decidiu por uma indústria bélica autossuficiente, com foco em aeronáutica e alta integração entre academia, governo e empresas desde aquela época, formando seu complexo militar-industrial-acadêmico; e o Brasil a partir de ciclos industriais da década de 1930 em diante, mas sobretudo após a Segunda Guerra.

Nos anos de 1990, porém, com o fim da Guerra Fria, houve a redução dos investimentos e consequentes capacidades de defesa em nível global – quadro que se reverteu gradualmente com a virada do século. Além disso, em 2008, enquanto o Brasil optou por um maior foco na indústria nacional através da Estratégia Nacional de Defesa (END), a Suécia passou a priorizar, em sua Estratégia de Aquisições de Defesa, ofertas disponíveis no mercado (“*off the shelf*”).

Desde então, os sistemas de aquisição de defesa brasileiro e sueco foram sendo aperfeiçoados e ajustados às respectivas conjunturas, com o Brasil, criando em 2010, por exemplo, a Secretaria de Produtos de Defesa

(SEPROD), vinculada ao Ministério da Defesa, e a Suécia, estabelecendo, em 2015, “Interesses Essenciais de Segurança”, que influenciam as aquisições, tratadas pela Agência Sueca de Administração de Material (FMV), existente desde o final da década de 1960 e principal ator do sistema de aquisição do país.

No Brasil, assim, o Ministério da Defesa é o responsável pelo repasse de orçamento e acompanhamento da Base Industrial de Defesa (BID), mas as Forças Armadas são as principais tomadoras de decisão do sistema de aquisição e possuem, individualmente, um processo institucional próprio, conforme exemplificado no caso da Marinha, devido à evolução percebida desde o Programa de Submarinos (PROSUB) e o Programa Fragatas Classe Tamandaré (FCT), principalmente. Moreira aponta que essa descentralização pode atender melhor a eventuais especificações de produtos e programas de defesa (MOREIRA, 2013), mas há potencial no País para um maior aprofundamento da integração entre o governo, a indústria e a academia.

Na Suécia, por sua vez, de acordo com a Teoria da Intervenção de Evert Vedung, o governo intervém no setor de defesa através de estímulos ou desestímulos, para a indústria de defesa privada, sem a detenção dos meios, necessariamente. Essa dinâmica ocorre a partir do Parlamento e do Ministério da Defesa Suecos, e, somado a isso, há a referida e bem sucedida implementação do modelo hélice-tripla, que justifica a posição da Suécia como país mais inovador da Europa; bem como, a independência das agências governamentais, a exemplo da atuação da Agência Sueca de Pesquisa em Defesa (FOI) no direcionamento dos gastos no setor e das próprias Forças Armadas Suecas (SAF).

Por fim, apesar das SAF serem relativamente pequenas (a Suécia possui uma população de cerca de 10,5 milhões de pessoas, levemente superior à de Portugal, mas em um território de 530 mil km², um pouco menor que o da França), a indústria de defesa nacional é altamente desenvolvida (OLSSON, 2021). O Brasil, por outro lado, segue entre os dez maiores e mais populosos países do mundo⁴¹, mas possui sua Base Industrial de Defesa em desenvolvimento. Defende-se, portanto, a crescente robustez nas políticas públicas voltadas ao sistema de aquisição brasileiro, fortalecendo instituições que promovam a integração tanto com as Forças Armadas, quanto entre elas (como instituições de Estado), a academia e a indústria, consolidando o modelo hélice-tripla no Brasil e, conseqüentemente, a governança em defesa. Um sistema de aquisição de defesa robusto favorece não apenas o crescimento nacional do setor e suas capacidades, mas também o comércio com outros países, como previsto na própria relação entre o Brasil e a Suécia.

⁴¹ WORLDOMETERS, 2023.

DEFENSE EQUIPMENT ACQUISITION SYSTEMS IN BRAZIL AND SWEDEN: A COMPARATIVE ANALYSIS

ABSTRACT

In this article, we mapped the main actors of the defense equipment procurement systems in Brazil and Sweden, using a comparative analysis methodology, through literature review, interviews and document analysis. To this end, we initially discuss fundamental concepts such as power, capability and governance, as well as the theoretical aspects of the procurement system itself, the triple helix model and the area of public policy. Next, we contextualize the formation of the Brazilian and Swedish defense industries in order to produce considerations on the current stage of development of these systems. In the conclusions, we note that, despite initiatives for greater integration in the Brazilian defense sector, such as the creation of the Ministry of Defense (MD) and the Secretariat of Defense Products (SEPROD), the country's procurement system is still decentralized. In Sweden, on the other hand, the defense acquisition system is promoted by the three Forces, jointly, relying on other determining actors in the process.

Keywords: Procurement System; Brazil; Sweden; Triple Helix; Public Policy; Defense Industry.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL.

Diagnóstico da Base Industrial de Defesa. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011. Disponível em: www.eco.unicamp.br/neit/images/stories/arquivos/Relatorios_NEIT/Base-Industrial-de-Defesa-Brasileira-Marco-de-2011.pdf. Acesso em: 15 mar. 2023.

EMPRESAS Estratégicas de Defesa. **Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança.** São Paulo, 2023. Disponível em: <https://abimde.org.br/pt-br/associado/empresas-estrategica-de-defesa/>. Acesso em: 25 fev. 2023.

ALSINA JR., João Paulo. Ensaio de Grande Estratégia Brasileira. *In: reflexões sobre a forma de recrutamento das Forças Armadas brasileiras e suas implicações para a defesa nacional.* Rio de Janeiro: FGV, 2018.

AMARAL, M. H. S. do. **O poder pelo mar: a indústria de construção naval militar no Brasil a partir da política desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek (1956-1961).** 2013. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

AMARANTE, J. A. do. “Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação”. *In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da. (ed.). As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País.* Brasília: Ministério da Defesa, 2004. (Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança; vol. 3).

AMBRÓSIO, M. O estabelecimento das bases para um complexo militar-industrial brasileiro durante os governos militares. **A Defesa Nacional**, [S. l.], v. 103, n. 830, 2016. Disponível em: www.ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/3065/2462. Acesso em: 19 mar. 2023.

ARON, R. O Poder e a Força ou os meios da Política Externa. **Paz e Guerra entre as Nações.** Cap. II, p. 99-124. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo:

imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2002. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/43-Paz_e_Guerra_entre_as_Nacoes.pdf. Acesso em: 28 jan. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Brasil). **Nossa história**. Brasil: Memória BNDES, 2023. Disponível em: www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/nossa-historia. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRAYNER, F. de L. **A verdade sobre a FEB**: Memórias de um chefe de Estado-Maior na Campanha da Itália, 1943-1945. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1968.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasil: Presidência da República, Casa Civil, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 mar. 2023.

CONSELHO DE DEFESA NACIONAL (Brasil). **Gabinete de Segurança Institucional**. Brasil: CDN, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/gsi/pt-br/assuntos/conselho-de-defesa-nacional/conselho-de-defesa-nacional>. Acesso em: 16 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 14.133, de 1o de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasil: Presidência da República, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm#art193. Acesso em: 25 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 12.598, 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. Brasil: Presidência da República, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12598.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 8.666, 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso

XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasil: Presidência da República, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. **Lei Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, 1990. Brasil: Presidência da República, Secretaria-Geral Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm. Acesso em: 14 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID)**. Brasil: CMID, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/comissao-mista-da-industria-de-defesa-cmid-1/comissao-mista-da-industria-de-defesa-cmid>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasil, 2008. Disponível em: www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/end.pdf. Acesso em: 14 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasil, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 10 jan 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa Nº 15/MD, DE 4 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 Política de Obtenção de Produtos de Defesa. Brasil: Diário Oficial da União (DOU), 2018. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br/egn/files/Servi%C3%A7o%20de%20Intend%C3%Aancia%20-%20Portaria%20Normativa%2015_MD-2018.pdf. Acesso em: 10 jan 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Regime Especial de Tributação para a Defesa (Retid)**. Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/>

pt-br/assuntos/industria-de-defesa/regime-especial-de-tributacao-para-a-industria-de-defesa-retid. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRAVO, A. L. A. Operação Acolhida e a Teoria da Governança. *In: SEMINÁRIO DE GOVERNANÇA E DEFESA*. Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais e Defesa, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

BRAVO, A. L. A. Military Influence on Industrial Policy in Brazil During the 20th and Early 21st Centuries. **Brasiliana: Journal for Brazilian Studies**, [S.l.], v. 10, n. 2, p. 70-95, 2021. DOI: <https://doi.org/10.25160/bjbs.v10i2.128359>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Nº 11.169, 10 de agosto de 2022**. Institui a Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID). Brasil, 10 ago. 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2022/decreto-11169-10-agosto-2022-793101-publicacaooriginal-165903-pe.html>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. 1. ed. **Doutrina Militar Terrestre: Manual de Fundamentos**. Brasil: Ministério da Defesa, 2014. 89p. Disponível em: http://www.esao.eb.mil.br/images/Arquivos/CMB/publicacoes/manual_de_campanha_doutrina_militar_terrestre.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

CARDOSO, A. M. “O papel da ciência e tecnologia na Defesa e Soberania Nacional”. *In: PINTO, J. R. de A.; ROCHA, A. J. R. da; SILVA, R. D. P. da.* (Ed.). **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004. (As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País; v. 3).

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Séries CAPES – Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Nível Superior**. [S.l.], 11 jul. 1951. Disponível em: <http://arquivohistorico.inep.gov.br/index.php/capes>. Acesso em: 14 mar. 2023.

CORRÊA, F. Entrevista concedida. **VII Mostra da Base Industrial de Defesa (BID)**. Brasília: BID, dez. 2022.

CUNHA, J; CALHEIROS, A. **Diretoria-Geral do Material da Marinha (DGMM)**. Rio de Janeiro: DGMM, 2022.

FERREIRA LIMA, H. **História Político-Econômica e Industrial do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliiana, 1978.

FERREIRA, M. J. B.; SARTI, F. **Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira**. Brasília: Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), 2011.

FÖRSVARSMINISTERIET. Sverige. Försvarsmakten. **Current International Missions**. Sverige, 2020. Disponível em: <https://www.forsvarsmakten.se/en/activities/current-international-missions/>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FÖRSVARSMINISTERIET. Sverige. Försvarsmakten. **Organisational Structure and Responsibilities**. Sverige, 2021. Disponível em: Disponível em: <https://www.forsvarsmakten.se/en/about/organisation/organisational-structure-and-responsibilities/>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Conselho Nacional do Petróleo, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)**. [S.l.], 2023a. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/EstadoEconomia/ConselhoPetroleo>. Acesso em: 12 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **CSN: uma decisão política**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Brasil: CPDOC, 2023b. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/CSN>. Acesso em: 16 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Companhia Vale do Rio Doce**. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023c. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/companhia-vale-do-rio-doce-cvrd. Acesso em: 17 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Companhia Hidro Elétrica do**

São Francisco. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023d. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/companhia-hidro-eletrica-do-sao-francisco-chesf. Acesso em: 18 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Acordo Militar Brasil-Estados Unidos (1952).** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023e. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-militar-brasil-estados-unidos-1952. Acesso em: 16 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).** Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023f. Disponível em: www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conselho-nacional-de-desenvolvimento-cientifico-e-tecnologico-cnpq. Acesso em: 19 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Anos de Incerteza (1930 – 1937):** Criação da Universidade de São Paulo. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023g. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos30-37/RevConstitucionalista32/USP>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **O Brasil de JK – 50 anos em 5:** o Plano de Metas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), Brasil: CPDOC, 2023. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FÖRSVARETS MATERIELVERK. **Apresentação institucional.** Estocolmo, 2021.

TOTALFÖRSVARETS FORSKNINGSINSTITUT. Swedish Defence Research Agency, [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.foi.se/en/foi/about-foi.html>. Acesso em: 28 mar. 2023.

GIELOW, Igor. FAB compra novos mísseis e quer mais 30 caças Gripen. **Defesa Net**, Brasília, DF: Portal UOL, 1 fev. 2022. Disponível em: <https://www.defesanet.com.br/f39/noticia/43483/FAB-compra-novos-misseis-e-quer-mais-30-cacas-Gripen/>. Acesso em: 30 jan. 2023.

GODEIRO, N. A indústria de defesa no Brasil e a Imbel. São Paulo: Instituto Latino Americano de Estudos Socioeconômicos, 2010.

HULT, G. **Entrevista concedida**. Estocolmo: Universidade Sueca de Defesa, jan. 2022.

INSTITUTO MILITAR E ENGENHARIA. **História**: tradição e qualidade. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: www.ime.eb.mil.br/pt/historia.html. Acesso em: 27 mar. 2023.

INSTITUTO TEOLÓGICO DE AERONÁUTICA (ITA). **A concepção**. São Paulo, 2023. Disponível em: www.ita.br/aconcepcao. Acesso em: 26 mar. 2023.

LONGO, Waldimir Pirro e. **Ciência e tecnologia**: alguns aspectos teóricos. Rio de Janeiro, RJ: ESG, 1987. 35 p. Disponível em: <http://www.waldimir.longo.nom.br/publicacoes.html>. Acesso em: 29 jan. 2023.

LUNDMARK, M. **Strategic Management of Capability Development and Defence Acquisition**. United States: Free Course, Swedish Defence University, 2021.

LUNDMARK, M. The Swedish Defence Industry: drawn between globalization and the domestic pendulum of doctrine and governance. In: Belin & Hartley (eds.), **The Economics of the Global Defence Industry**. New York: Routledge, 2019. *E-book*.

BRASIL. Marinha. **Apresentação Institucional**: 10 Anos Raytheon Anshütz do Brasil. Brasil: Raytheon Anshütz, Julho, 2022.

BRASIL. Comando da Marinha. Estado Maior da Armada. **Estratégia de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha do Brasil (EMA 415)**. Brasília: Estado Maior da Armada, 2017. Disponível em: <https://www.ema.gov.br/>

marinha.mil.br/dgdntm/sites/www.marinha.mil.br.dgdntm/files/arquivos/Estrat%C3%A9gia%20de%20CT%26I_PT.pdf. Acesso em: 21 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programa Classe Tamandaré**. Brasil: Ministério da Marinha, 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/programa-classe-tamandare>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Marinha. **PROSUB**. Brasil: Programa de Submarinos, 2023. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos/prosub>. Acesso em: 22 jan. 2023.

BRASIL. Marinha. Estado-Maior da Armada. **EMA-420**: Normas para Logística de Material. Brasília, 2002.

MATTEI, L.; SANTOS JÚNIOR, J. A. dos. 'Industrialização e Substituição de Importações no Brasil e na Argentina: Uma Análise Histórica Comparada'. **Revista de Economia**, v. 35, n. 1 (year 33), p. 93-115, jan./abr., 2009. Editora UFPR. [Online]. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/328059979.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2023.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD)**. Brasil: SEPROD, 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/seprod/servicos-e-informacoes/secretaria-de-produtos-de-defesa-seprod>. Acesso em: 19 jan. 2023.

MOREIRA, W. S. Obtenção de Produtos de Defesa no Brasil: O Desafio da Transferência de Tecnologia. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v.17, n.1 p. 127-149, jan./jun., 2011. Disponível em: <https://www.revistadaegn.com.br/index.php/revistadaegn/article/view/345/894>. Acesso em: 20 jan. 2023.

MOREIRA, W. S. Organisational Structure and Procedural Framework for Defence Acquisition in Brazil: The Challenge of Technology Transfer. *In*: BEHERA, Laxman. **Defence Acquisition: International Best Practices**. Institute for Defence Studies & Analyses (IDSA). Pentagon Press: New Dehli, 2013.

MYNDIGHETEN FÖR PSYKOLOGISKT FÖRSVAR (MPF). **Mission**. [S. l.]: Psychological Defense Agency, [s. d.]. Disponível em: <https://www.mpf.se/en/mission/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

NODE POLE. **Sweden ranked as #1 most innovative country in the EU, 2022**. Disponível em: <https://bityli.com/Ytv8a>. Acesso em: 21 jan. 2023.

NORDENVALL, E. **Entrevista concedida**. Estocolmo: Universidade Sueca de Defesa, out. 2021.

OLSSON, P. **Entrevista concedida**. Estocolmo: Agência Sueca de Pesquisa em Defesa, dez. 2021.

PEDONE, L. The Challenges for Security Policies: Old and New. **Revista de Estudos Europeos**, n. 68, p. 75-93, Jul./Dic. 2016. ISSN: 1132/7170. Disponível em: <http://www.ree-uva.es/>. Acesso em: 16 jan. 2023.

PEDONE, L. VEDUNG, E. (org.). et al. **Avaliação de Políticas Públicas: Programas Militares Complexos**. Rio de Janeiro: Luzes, Comunicação, Arte & Cultura, 2017.

PINHEIRO, A. C. **The Brazilian economy in the nineties: retrospect and policy changes**. Rio de Janeiro: BNDES, Departamento Econômico, 1996.

ROCHA, M. **Estudos Estratégicos II**. Disciplina do Doutorado em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2022.

SAAB. **Programa Gripen Brasileiro**. Estocolmo, 2023. Disponível em: <https://www.saab.com/pt-br/markets/brasil/gripen-para-o-brasil/programa-gripen-brasileiro>. Acesso em: jan. 2023.

SILVA, D. L. da; MARKSTEINER, A. **Trends in World Military Expenditure**. Stockholm: Sipri, Apr. 2021. Disponível em: https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf Acesso em: 25 mar. 2023.

SKIDMORE, T. E. (ed.) **Brazil: Five Centuries of Change**. New York: Oxford University Press, 1999.

SUAEZ, M. Guerra e paz no século 21. **Intertesis**, Florianópolis, v. 2, n. 2, jul./dez. 2005.

QUEIROZ, Andréa Cristina de Barros. **A Universidade e os anos 1920**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <http://memoria.sibi.ufrj.br/index.php/ufrj-decadas/anos-1920>. Acesso em: 20 mar. 2023.

VEDUNG, Evert. **Six Models of Evaluation**. Routledge Handbook of Public Policy, London: Routledge, 26 Nov. 2012.

VEDUNG, Evert. **Entrevista concedida**. Uppsala: Universidade de Uppsala, out. 2021.

VIEIRA, K. **Sistema de Aquisição de Defesa: Desafios ao Brasil**. Dissertação (Mestrado Profissional em Estudos Marítimos) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2019.

VINHOSA, F. L. T. **O Brasil e a Primeira Guerra Mundial**. A diplomacia brasileira e as grandes potências. Brasil: Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, 1990.

WIDÉN, Jerker. **Entrevista concedida**. Estocolmo, 19 fev. 2022.

WILTGEN, Guilherme; PADILHA, Luiz. “Agora são 40”: FAB receberá mais 4 caças F-39E Gripen. **Defesa Aérea e Naval**, [S. l.], 22 abr. 2022. Disponível em: <https://www.defesaaereanaval.com.br/data-comemorativa/agora-sao-40-fab-recebera-mais-4-cacas-f-39e-gripen>. Acesso em: 19 jan. 2023.

COUNTRIES in the world by population (2023). **worldometers**. [S. l.], [s. d.]. Disponível em: <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country>. Acesso em: 17 mar. 2023.

* Recebido em 29 de janeiro de 2023, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL: POSSIBILIDADES DE RELEITURA TEÓRICA A PARTIR DA VARIÁVEL POLARIDADE (2006-2020)

Fábio Albergaria de Queiroz¹

Moisés Villamil Balestro²

RESUMO

Complexos Regionais de Segurança (CRS) são construções sociais derivadas de relações de interdependência estabelecidas a partir de interações entre variáveis materiais e ideacionais. Contudo, tal qual outras leituras de natureza conjuntural, a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) demanda esforço contínuo de atualização. Dito isso, passadas quase duas décadas desde a apresentação de sua versão mais desenvolvida (2003) e, considerando, neste período, dinâmicas multissetoriais que atuaram na conformação da agenda regional de segurança, seria um contexto de geometria variável de poder capaz de impactar a natureza estrutural do CRS da América do Sul? Para tanto, entre 2006 e 2020, avaliamos elementos que permitiram testar a hipótese de que a América do Sul seria o primeiro caso empírico de uma nova categoria de CRS, utilizando como metodologia o estudo de caso comparativo diacrônico. Concluímos que esse CRS não teria transposto, até o momento, quanto à polaridade, sua epistemologia original.

Palavras-chave: Complexos Regionais de Segurança; América do Sul; Polaridade; Brasil; Capacidades em Defesa

¹ Escola Superior de Defesa (ESD), Brasília — DF, Brasil. E-mail: fabioaq@hotmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0003-3465-3619>.

² Universidade de Brasília (UnB), Brasília — DF, Brasil. E-mail: mvbalestro@gmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0002-5187-1071>.

INTRODUÇÃO

O tema segurança, tradicionalmente, ocupa papel de destaque nas Relações Internacionais por estar intimamente ligado a vários aspectos referentes à sobrevivência desta que é a unidade de análise por excelência (ainda que não exclusiva) na área dos estudos estratégicos e que primeiro a definiu: o Estado. O conceito de segurança, nesses moldes, foi construído a partir da Paz de Vestfália (1648) e, como esperado, refletia, sobremaneira, as dinâmicas oriundas do sistema estatocêntrico que então nascia.

Essa abordagem - que, em linhas gerais, enfatiza a natureza militar das ameaças e a primazia da agência estatal - figurou como principal padrão explicativo das dinâmicas de segurança do sistema internacional até o fim da Guerra Fria. Contudo, finda a ordem bipolar, outros temas e atores passaram a assumir protagonismo sem precedentes. E num cenário de contornos ainda indefinidos e pouco prognosticável, dando, então, novo formato à agenda de segurança dos Estados para os quais as ameaças apresentam-se, notadamente, mais difusas, indo muito além da tradicional dimensão político-militar.

Tal quadro, por sua vez, acentuou a inevitabilidade de uma premente atenção aos aspectos epistemológicos (como o conhecimento é construído) e ontológicos (como os atores constroem o mundo e dão propósito a ele) que o moldavam, e ainda o moldam, uma vez que, para adequar-se aos desafios impostos pela complexidade do cenário global pós-Guerra Fria, no que se refere à segurança, as análises demandavam parâmetros teórico-conceituais alternativos à perspectiva dita tradicional ou vestfaliana (Buzan *et al* 1998).

Foi nesse sentido que a Escola de Copenhague (*Copenhagen Peace Research Institute*), criada em 1985, aportou notável contribuição, primeiramente, ao propor a ideia de securitização a partir da ampliação do conceito de segurança, tendo, por base, a premissa de que as ameaças não são apenas de natureza militar. Podem, também, advir das áreas política, ambiental, econômica e/ou societal, cada qual com uma dinâmica própria que, não necessariamente, terá no Estado seu objeto referente (QUEIROZ, 2012).

A outra importante contribuição original desse grupo - e aquela que aqui nos interessa - decorreu do reconhecimento da importância das dinâmicas que ocorrem em um nível de análise intermediário. Para tanto, Barry Buzan e Ole Wæver, dois dos principais expoentes da Escola de Copenhague, apresentaram o conceito de Complexos Regionais de Segurança (CRS). Sua premissa basilar pressupõe que no

mundo pós-Guerra Fria as relações internacionais na área da segurança ensejam maior autonomia e importância para as dinâmicas ocorridas em escala regional (BUZAN e WÆVER, 2003).

Ademais, a proximidade geográfica demonstrou ser variável relevante uma vez que as ameaças setoriais, de acordo com essa percepção, tendem a mover-se mais facilmente entre distâncias menores. Por isso, apontam Buzan e Wæver (2003, 27), considerar as relações de segurança a partir de um nível de análise subsistêmico, localizado entre o global e o local, é o que confere grande poder analítico à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) já que as peculiaridades regionais (especialmente as preocupações dos Estados com a capacidade material e as intenções de seus congêneres) se tornaram mais facilmente distinguíveis da agenda sistêmica de segurança da Guerra Fria.

Em suma, a ideia central é de que se tem um Complexo Regional de Segurança (CRS) quando as principais percepções e preocupações referentes à segurança daqueles que fazem parte de um espaço territorialmente coerente estão tão interligadas que tais problemas não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente, segundo Buzan e Wæver (2003) é o cenário no qual se enquadra a América do Sul, nosso universo de análise.

Tecidas essas considerações iniciais, cumpre ressaltar um importante adendo de ordem metodológica que, por sua natureza, fez-se determinante na definição dos objetivos delineados para o artigo. Tal qual outras leituras teórico-conceituais de reconhecida natureza conjuntural, vemos, pois, que a TCRS - por espelhar externalidades decorrentes de um sistema internacional provido de grande dinamismo - demanda um esforço contínuo de atualização de suas premissas com vistas a proporcionar ao pesquisador ferramentas que ofereçam maior precisão na investigação dos atores e forças que moldam o(s) objeto(s) de estudo.

Dito isso, passadas quase duas décadas desde a apresentação da versão mais recente e desenvolvida da TCRS e, considerando, nesse período, os efeitos *spillover* de dinâmicas multissetoriais que atuaram na conformação da agenda sul-americana de segurança eis, então, a questão para a qual este estudo busca respostas: um contexto de geometria variável de poder seria capaz de impactar a natureza estrutural do CRS da América do Sul a ponto de sugerir uma revisão teórica?

Para respondê-la, o artigo encontra-se dividido em três seções. Na primeira parte, discorremos sobre a estrutura epistemológica dos CRS, de forma geral, e do CRS da América do Sul, em específico, tal qual originalmente formuladas. Mais precisamente, descrevemos os elementos

determinantes na formação de CRS: distribuição de poder (polaridade); padrões de amizade/inimizade entre os atores do CRS; e impactos da agência de atores externos à região. Na segunda parte, analisamos alguns eventos paradigmáticos ocorridos no âmbito da América do Sul e suas possíveis implicações na estrutura conceitual desse CRS a partir da análise de nossa variável dependente: a polaridade.

A partir do que sugerem as inferências obtidas, na terceira e última parte do artigo apresentamos, então, algumas reflexões acerca de possíveis tendências de mudança quanto à natureza do CRS da América do Sul em comparação à sua taxonomia original. Por isso, a escolha do período compreendido entre 2006 e 2020: um recorte temporal amplo o suficiente que permitisse observar - a partir da maturação conceitual e das evidências empíricas - reconfigurações na ontologia estrutural do CRS.

Por fim, antes de partirmos para a análise propriamente dita, urge ressaltar que não temos a pretensão de adentrar na (ou adensar a) discussão acerca de críticas referentes à capacidade explicativa do modelo proposto. Nosso intento investigativo é de caráter revisionista quanto aos aspectos ontológicos da TCRS - mais especificamente a variável polaridade - o que pressupõe considerá-la um conjunto de proposições que atende a princípios que abonam sua validade, tais como: consistência, generalidade (alcance), plausibilidade e testabilidade.

Partindo dessa premissa, buscaremos, também, amalgamar contribuições de autores que vêm aportando contribuições a esse esforço revisionista como Hirst (2003), Tanno (2003), Cepik (2005), Queiroz (2012), Fuccille e Rezende (2013), Teixeira Júnior e Silva (2015) e Rezende (2016). Assim, em uma tentativa de síntese, avaliaremos elementos conjunturais e estruturais que permitam testar a hipótese - por meio da exploração de similaridades e diferenças diacrônicas - de que a América do Sul seria o primeiro caso empírico de uma nova categoria de CRS.

1 - A TEORIA DOS COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Na obra seminal *“People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era”* (1991, p. 198), Barry Buzan apresenta os CRS como *“conjuntos de Estados cujas principais percepções e preocupações referentes à segurança estão tão interligadas que seus problemas de segurança nacional não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente”*. Entretanto, com a ampliação

setorial para além da dimensão político-militar e a concomitante consideração de atores não estatais nos estudos em segurança, a revisão do conceito tornou-se imprescindível, de forma a estender sua capacidade analítica e, assim, adequá-lo à nova estrutura teórico-conceitual proposta pela Escola de Copenhague. Logo, para cumprir tal propósito, Buzan e Wæver (2003, p. 44) redefiniram-no como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e/ou dessecuritização estão tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de maneira isolada”.

Mesmo assim, na prática, percebe-se que os CRS são comumente concebidos a partir do Estado como unidade base de análise, isso porque estão presentes em todos os setores como atores centrais, regularidade essa que não ocorre com outros elementos ontológicos como, por exemplo, um agrupamento étnico, que pode ser importante no setor societal, mas não necessariamente no ambiental e/ou econômico. Por isso, os autores utilizaram a definição de região como um espaço territorialmente coerente composto por dois ou mais Estados, porquanto a presença regular desta unidade de análise, em qualquer setor que se discuta, proporciona, extensivamente, consistência e densidade ao modelo. Por conseguinte, enquanto os Estados estruturarem o sistema internacional, o nível regional manterá seu poder analítico, principalmente naqueles setores em que a adjacência constituir fator relevante nas dinâmicas em segurança.

1.1 - CONSTRUINDO COMPLEXOS REGIONAIS DE SEGURANÇA

Os CRS são construções sociais derivadas das relações de interdependência que se estabelecem entre suas unidades a partir de interações simbióticas entre variáveis materiais e ideacionais como crenças, identidades, capacidades materiais, distribuição/percepção de poder, anarquia, polaridade, o que confere ao modelo maior alcance analítico.

Reconhecendo, pois, a necessidade de agregar ao estudo subsistêmico possíveis impactos da distribuição de poder entre os Estados em diferentes níveis de análise - já que os CRS podem ser intensamente impactados pelos interesses desses atores - a Escola de Copenhague incorporou ao modelo uma “taxonomia de polaridades” ao conceber três possibilidades: a existência de superpotências, grandes potências

e potências regionais (BUZAN; WÆVER 2003, p. 34)³. Afinal, aponta Buzan (2004, 02), a polaridade é uma variável muito influente nas teorias que buscam explicar o funcionamento do sistema internacional.⁴

Contudo, há o reconhecimento de que ainda assim as dinâmicas regionais mantêm um grau substancial de autonomia em relação aos padrões de segurança estabelecidos pela agência destes atores. Portanto, verifica-se como uma das características distintivas de um CRS o fato de que os processos de securitização/dessecuritização e, por conseguinte, o grau de interdependência em segurança é notadamente mais intenso entre as unidades que o compõem do que entre estas e os atores externos ao CRS (BUZAN; WÆVER 2003, p. 04).

Identificada a forte característica introspectiva das relações que definem um CRS, surge outra variável intrinsecamente ligada a ela e igualmente importante nesta estrutura: as relações entre suas unidades a partir dos processos interativos de formação de identidades, aspecto amplamente ancorado na tipologia trinômica de inimigos, amigos e rivais baseada, respectivamente, nas imagens oriundas dos trabalhos de Hobbes, Kant e Locke (WENDT 1999, p. 249).

Outro ponto fundamental, e aquele que nos interessa para os propósitos do artigo, é a classificação dos CRS de acordo com a distribuição de poder entre suas unidades (polaridade). De acordo com a Escola de Copenhague os CRS podem ser do tipo padrão (*standard*) ou centrado (*centred*) (BUZAN; WÆVER 2003, p. 55-56). Os CRS do tipo padrão mantêm uma estrutura anárquica definida em função da *existência de potências regionais* cujas relações determinam as dinâmicas em segurança no espaço da sub-região, seja por meio da rivalidade e/ou do compartilhamento de interesses.

Por sua vez, nos CRS centrados encontramos três configurações principais, todas tendo como princípio a existência de um centro de poder. Nos dois primeiros casos as dinâmicas giram em torno ou da presença de uma grande potência (Rússia no caso do CRS Pós-URSS) ou de uma superpotência (EUA no CRS da América do Norte). Nessas duas

³ Os autores qualificam como potência regional aqueles Estados considerados importantes, contudo, limitados em sua capacidade de ação ao seu entorno imediato. Estão nessa categoria países como Índia, Israel, Irã, Brasil e Turquia. Já as grandes potências são aquelas que dispõem de recursos materiais significativos que lhes permitem exercer influência não apenas em sua adjacência, mas também em outras regiões, todavia, não em escala planetária. China e Rússia estão alocados nessa categoria. Já a superpotência pode transcender mais facilmente os constrangimentos impostos pela geografia, caso em que enquadram os EUA (BUZAN E WÆVER 2003, p. 30-37).

⁴ Para Buzan (2004, p. 04) a polaridade está diretamente ligada à identidade pois, como ele ressalta, *“the status of great power is itself an element of identity which shapes how certain states see themselves”*. Assim, a polaridade deve ser analisada a partir de um contexto social, e não puramente material.

configurações prevalece, por conseguinte, uma estrutura unipolar já que as potências regionais (Ucrânia, no primeiro caso, e Canadá e México, no segundo), dada a incontestável proeminência da grande ou superpotência, não dispõem dos recursos de poder necessários para se estabelecerem como polos alternativos.

O terceiro caso de um CRS do tipo centrado ocorre quando a região assume densidade ontológica tal, resultado de elevado grau de institucionalização, a ponto de reconhecidamente atuar com as qualidades de um agente unitário. A União Europeia é um caso emblemático apresentando-se, ao mesmo tempo, como uma região altamente institucionalizada sob a forma de uma comunidade de segurança e, na condição de ator das RI, como uma grande potência.

Note-se que os autores sugerem, ainda, uma quarta categoria de CRS do tipo centrado, contudo, no momento em que a tipologia foi concebida, dada a ausência de evidências empíricas, ela apenas figurou como um constructo teórico. Trata-se do *CRS centrado unipolar*, sendo o polo *uma potência regional* (BUZAN; WÆVER 2003, p. 62).

Dessa forma, com base nas proposições da Escola de Copenhague, podemos sintetizar a estruturação de um CRS a partir de três tipos de relações principais: 1) a distribuição de poder entre as unidades da região (polaridade), o que pressupõe uma estrutura anárquica composta por duas ou mais unidades autônomas; 2) os padrões de amizade/inimizade entre os atores do CRS; 3) as relações de poder com atores externos à região, especialmente com relação à superpotência e grandes potências.

1.2 - O COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA DA AMÉRICA DO SUL

De acordo com a tipologia originalmente proposta pela Escola de Copenhague, a América do Sul é um CRS do tipo padrão, marcado pela presença de mais de uma potência regional. Ademais, faz-se importante ressaltar que esse CRS é composto por duas estruturas sub-regionais: o Subcomplexo de Segurança do Cone Sul formado por Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, e o Subcomplexo de Segurança do Norte Andino que reúne Peru, Equador, Colômbia, Venezuela e Guiana.

Com relação ao Cone Sul, a sub-região demonstrou ser sensível não apenas para os países que a integram, mas, de forma geral, para o equilíbrio de poder na América do Sul. Ao longo da história, as relações internacionais nesse espaço experimentaram alternâncias entre períodos de

antagonismos, conflitos, desconfianças e, mais recentemente, cooperação, tendo nas relações Brasil-Argentina o principal vetor geopolítico definidor de suas dinâmicas em segurança. Afinal, esses atores polarizaram a disputa pela liderança regional e por áreas de influência.

Entretanto, a partir de meados dos anos 1980, com a retomada dos governos civis, abriu-se espaço para um profundo estreitamento nessas relações bilaterais, reduzindo, drasticamente, as possibilidades de conflito entre esses atores. Sinais mais concretos desse *rapprochement* datam de 1985, quando os então presidentes, José Sarney e Raul Alfonsín, ratificaram a Ata de Foz do Iguaçu, iniciativa que objetivou aproximar os dois países por meio da complementação industrial e da cooperação tecnológica. Dos acordos subsequentes, desenhou-se o que viria a ser, seis anos mais tarde, o Mercosul.

Consequentemente, tal aproximação ensejou rearranjos no principal eixo definidor dos padrões de amizade-inimizade na América do Sul, culminando em uma paradigmática mudança estrutural no Subcomplexo de Segurança do Cone Sul quanto às percepções de ameaças recíprocas por parte dos outrora rivais, ponto-chave para a reformulação da agenda de segurança sub-regional. Logo, o Tratado de Assunção, marco institucional do Mercosul, foi fundamental no arrefecimento das rivalidades geopolíticas entre os dois polos do subsistema platino ao incrementar o intercâmbio comercial entre eles e com os outros dois integrantes originários do bloco, Uruguai e Paraguai, nesse novo contexto das relações internacionais no Cone Sul.

Vê-se, então, a partir desse quadro, substancial aprimoramento das medidas de confiança mútua tendo como ponto de partida a progressiva dessecuritização de temas anteriormente considerados vitais na agenda de segurança sub-regional, com destaque para a abdicação do uso de energia nuclear para fins militares. Esse ambiente de maior transparência foi materializado por meio de um modelo de cooperação sem precedentes na região, consubstanciado em iniciativas como a criação do Sistema Comum de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (SCCC).

Nessa direção, Brasil e Argentina, artífices dessa arquitetura *sui generis*, criaram: uma agenda programada de visitas presidenciais às suas instalações nucleares; firmaram protocolos sobre informação imediata e assistência recíproca em casos de acidentes nucleares (1986); aderiram à Agência Internacional de Energia Atômica e, com ela, ratificaram um Acordo Tripartite, em 1991, submetendo-se à inspeção de todas as atividades envolvendo o

uso de material nuclear; criaram a Agência Brasileiro-Argentina para a Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC); instituíram um grupo de trabalho voltado para a cooperação científica em pesquisas nucleares para fins pacíficos; e, por iniciativa brasileira, apresentaram projeto de criação de uma zona de paz e cooperação no atlântico sul consagrando o princípio da não introdução de armas nucleares neste espaço.

Como declarou José Sarney em discurso proferido por ocasião da instalação do Conselho Superior de Política Nuclear (CSPN), em 24 de janeiro de 1989, “a cooperação Brasil-Argentina na área nuclear ganhou novos rumos, [...] desarmaram-se desconfianças e suspicácias recíprocas” (BRASIL/MRE, 1989, p. 03). Essas palavras ratificam a consolidação da identidade cooperativa que passou a presidir as relações entre os dois países a partir de uma crescente convergência entre integração regional e política de segurança. Por conseguinte, esse cenário vai ao encontro da percepção de que nas situações em que as identidades entre os Estados são percebidas como positivas há uma maior propensão à cooperação, uma vez que esses padrões de comportamento, ao se consolidarem, criam imagens relativamente estáveis entre esses atores.

Se o Cone Sul optou pelo caminho da integração e do fortalecimento da confiança mútua, o Subcomplexo de Segurança do Norte Andino, por sua vez, mantém patentes as reminiscências de um passado de conflitos e rivalidades em um cenário agravado por problemas de ordem estrutural que transcendem as fronteiras do próprio Subcomplexo. Ainda permanecem os ressentimentos decorrentes de disputas territoriais do século XIX e XX envolvendo Peru, Bolívia, Chile, Venezuela, Colômbia, Guiana e Equador (BUZAN E WÆVER, 2003, p.315).

Além disso, o Subcomplexo apresenta graves debilidades político-institucionais, um dos principais fatores responsáveis por torná-lo um vazio de poder, que vem sendo ocupado pelas redes do crime organizado, responsável pela inserção da sub-região no mercado global dos ilícitos. Assim, dada às comuns fragilidades sistêmicas dos Estados Andinos, o processo de *state building* acaba assumindo uma importante dimensão de segurança - um componente essencial para a manutenção da ordem regional - nesse contexto em que a existência de Estados fracos ou falidos passa a ter crescente importância.

Apresentadas as principais características definidoras do CRS da América do Sul vamos, enfim, ao objetivo precípuo deste artigo: buscar inferências, tanto de natureza estrutural como conjuntural, que nos permitam avaliar uma revisão taxonômica desse espaço dentro da estrutura ontológica da TCRS a partir de um dos seus elementos definidores, nesse caso, a polaridade e, por conseguinte, o papel desempenhado pelo Brasil nessa estrutura.

2 - UMA PROPOSTA DE RELEITURA TEÓRICA A PARTIR DA DISTRIBUIÇÃO DE PODER ENTRE AS UNIDADES DO CRS DA AMÉRICA DO SUL

Quando analisamos a polaridade enquanto elemento ontológico das RI, uma pergunta da qual não podemos nos abster ao buscarmos referências capazes de indicar possibilidades de distribuição de poder e, por conseguinte, de influência de Estados em uma região, é, em termos Weberianos: como mensurar as capacidades destes atores de fazer valer sua vontade, mesmo contra resistências? (WEBER, 1992, p. 152). Apesar de serem muitas as dificuldades inerentes a tal tarefa devido a ser o poder uma grandeza relativa, faz-se importante selecionarmos variáveis referenciais, ainda que apenas como um *road map* indicativo de possibilidades, seja do poder efetivo dos países ou de potenciais recursos passíveis de conversão em capacidades de poder disponível.

Antes, entretanto, urge tecer breve adendo de ordem semântica importante para os propósitos do texto. No caso, a distinção entre polaridade e polarização, conceitos inegavelmente próximos, porém, com ontologias distintas, como perceberemos ao longo das próximas páginas. Assim, explica Buzan (2004, p. 4) que enquanto polaridade refere-se ao número de potências no sistema internacional, polarização diz respeito à possíveis coalizões formadas entre tais potências. Tomemos, a título de ilustração, a formatação do sistema internacional em 1914: reconhecidamente multipolar quanto ao número de potências, quanto à formação de coalizões era bipolarizado já que, em suma, tais potências ou integravam a Tríplice Entente (Grã-Bretanha, França e Rússia) ou a Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria-Hungria e Itália).

Ademais, nas RI convencionou-se associar poder com o rol de ativos derivados das capacidades materiais das unidades do sistema internacional, evidenciando, destarte, o protagonismo da dimensão militar. Concomitantemente, a variável 'potência', intimamente conectada às ideias de força e capacidade de realização e transformação, tornou-se, como apontam Gehre e Degaut (2018, 747) e Rezende (2016, p. 275), elemento modalizador dos interesses vitais de um país na arena internacional, com repercussões na formação de autoimagens. Afinal, reconhecer-se como polo implica prestígio e, comumente, traduz-se em resultados práticos enquanto instrumento de política externa. E, nesse sentido, vários analistas propuseram tentativas de quantificar poder nas relações internacionais.

Para fins ilustrativos, vejamos dois breves exemplos. A construção de **capacidades coercitivas** baseada nessa conjunção de fatores foi agregada, em termos conceituais, no que Joel David Singer chamou, em 1963, de Índice Composto de Capacidade Nacional (em inglês, CINC - *Composite Indicator of National Capability*), calculado a partir da média de percentagens adimensionais do total global de seis componentes, a saber: TPR = razão da população total do país; UPR = razão da população urbana do país; ISPR = razão de produção de ferro e aço do país; ECR = razão do consumo primário de energia; MER = razão do gasto militar e MPR = razão de número de militares (SINGER, 1980).⁵ Assim:

$$\text{Razão} = \frac{\text{País}}{\text{Mundo}}$$

$$\text{CINC} = \frac{\text{TPR} + \text{UPR} + \text{ISPR} + \text{ECR} + \text{MER} + \text{MPR}}{6}$$

De maneira semelhante, Ray Cline (1977) tentou materializar essa correlação por meio da grandeza por ele denominada de **Poder Perceptível (PP)**, traduzido na seguinte equação: $PP = (C+E+M) \times (S+W)$ em que **C** é a massa crítica (população e território); **E** corresponde à capacidade econômica; **M**, à força militar; **S**, ao objetivo estratégico e, por fim, **W**, à vontade de executar a estratégia militar (vontade política nacional). Cline acreditava que, dessa forma, seria viável estimar a capacidade de um Estado de fazer a guerra e/ou de impor sua vontade no contexto político e econômico mundial.

Note-se, contudo, que tanto o CINC como o PP não refletem, necessariamente, o poder total de um país, uma vez que, como dito, a percepção de poder duro - ou militar - a partir de elementos dessas metodologias, deriva de atributos relevantes, porém, limitados em sua capacidade explicativa. Isso nos remete ao fato de que *“power lies at the heart of international politics, yet there is considerable disagreement about what power is and how to measure it”* (MEARSHEIMER, 2001, p. 55).

De fato, grande parte dos problemas referentes à classificação da polaridade no sistema internacional está diretamente relacionada aos diferentes critérios utilizados para auferir a capacidade de projeção de poder de um país, pois, nesse cômputo, como visto, podem ser consideradas variáveis as mais diversas como: população (ALCOCK;

⁵ O índice é calculado mediante a soma dos dados relativos a cada um dos seis componentes de capacidade para um determinado ano, convertendo-se o valor absoluto dos componentes de cada Estado para uma fração do total internacional.

NEWCOMBE, 1970, MEARSHEIMER, 2001), extensão territorial (RATZEL, 1987, CLINE, 1977); Produto Interno Bruto (HITCH; MCKEAN, 1960); estoque de recursos naturais estratégicos (KLARE, 2012); capacidade em ciência, tecnologia e inovação (ZAKARIA, 2008, CUNHA *et al.* 2018); dentre outras tantas. Assim, por serem elas qualitativamente distintas, e, considerando que indicadores estatísticos não se traduzem, necessariamente, em poder efetivo, estabelecer uma medida comum torna-se esforço notadamente laborioso.

O tipo de poder a ser considerado como referência também muda o resultado da classificação. Isso porque poderá haver grande diferença na estimativa de poder de um Estado se o tomador de decisão tiver que optar, por exemplo, em um processo decisório, entre o poder real, ou de uso imediato (geralmente expresso por meio da capacidade militar) e o poder potencial, ou latente, que se baseia, sobretudo, em variáveis geográficas, demográficas, ambientais, culturais e econômicas.

Essa categorização torna-se ainda mais complexa se considerarmos que as realidades objetivas dos recursos de poder podem ser potencializadas ou mitigadas por fatores subjetivos resultantes de processos de construção de significados e de percepções, tanto por parte daqueles que exercem o poder como daqueles que são afetados pelo seu exercício (WENDT, 1992). Em outras palavras, como aponta Baldwin (2013), o poder, além de seus atributos materiais, também é constituído por contextos culturais nos quais as identidades tomam forma, o que contribui para acentuar sua natureza mutável.

Dessa maneira, levando-se em consideração esses adendos, mas sem a pretensão de adentrar nas discussões candentes acerca do tema, nessa seção apresentamos algumas variáveis usualmente apontadas pela literatura como possíveis indicadores de poder - efetivo ou potencial - para, então, no caso da América do Sul, verificarmos se a polaridade regional, tal qual originalmente apresentada na TCRS, modificou-se. Para isso, partindo-se da premissa de que atualmente prevalece, no subcontinente, uma unipolaridade brasileira, e não mais uma estrutura bipolar, apresentamos elementos adicionais que testam a sugestão feita por Fuccille e Rezende (2013) de que a América do Sul não mais seria um CRS do tipo padrão.

Mas, antes, em vista dos dissensos metodológicos e epistemológicos citados - e em um esforço para minimizar incorreções deles decorrentes - urge pontuar o que consideraremos como polo de poder para os fins deste

estudo. Para tanto, dando continuidade ao esforço revisionista empreendido por Rezende (2016, 276) e para assegurar a testabilidade da hipótese, recorreremos aos mesmos referenciais conceituais utilizados pelo autor.

Temos, então, a contribuição de Scheller (1998) para quem um polo é aquele ator que, em uma escala de recursos em um cenário de equilíbrio de poder, concentra mais de 50% do montante total em comparação à soma do que concentram, juntos, os Estados imediatamente inferiores a ele. Complementarmente, consideraremos as ponderações de Wohlforth (2009) cujo entendimento é de que um unipolo detém capacidades altas o suficiente para não haver balanceamento, uma vez que concentra, desproporcionalmente, os recursos de poder do sistema do qual faz parte.

2.1 - DEFININDO POLARIDADES NO CRS DA AMÉRICA DO SUL

Iniciamos a análise proposta com os dados referentes ao poder militar regional. Geralmente (mas não apenas) mensurado pelos gastos militares e efetivo das forças armadas, essa variável é, por excelência, a maior expressão do poder efetivo de um país pois, historicamente, o equilíbrio de poder tende a favorecer aqueles que ostentam as maiores capacidades militares (NAÍM, 2013, p. 158-9, 166). E, mesmo que haja casos desviantes que contradigam esse axioma ao demonstrar que a força militar não é garantia de supremacia, ainda assim, ela segue relevante ao gerar expectativas e moldar conjecturas. Isso porque, tal qual um sistema de regras (normas, leis e instituições), a força militar é, em primeira instância, um importante fator provedor de ordem (NYE, 2010). Justificada a relevância e, igualmente, ponderadas as limitações dessa variável, vamos, então, ao nosso universo de análise: o CRS da América do Sul e o lócus ocupado pelo Brasil nesse sistema.

Para tanto, optou-se pela utilização de três fontes principais de consulta para a coleta de dados quantitativos por serem referências consolidadas e disponibilizarem informações oficiais dos países analisados quanto a pessoal, aquisição de equipamentos e orçamento em defesa: o *International Institute for Strategic Studies* (IISS); o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) e a *Red Sudamericana de Seguridad y Defensa* (RESDAL), atuantes na área, respectivamente, desde 1958, 1966 e 2001.

2.2 - INVESTIMENTOS E CAPACIDADES EM DEFESA NO CRS DA AMÉRICA DO SUL (2006-2020): EVIDÊNCIAS DE UMA UNIPOLARIDADE BRASILEIRA?

Em busca de inferências descritivas (como) e causais (porque) que permitam testar a hipótese sugerida e, igualmente, para efeitos de comparação diacrônica (o mesmo caso em diferentes e sucessivos momentos com o objetivo de identificar a influência de certos fenômenos), em um primeiro recorte temporal, observa-se que, entre 2006-2010, o gasto total em defesa no CRS da América do Sul girou em torno de US\$ 126 bilhões, dos quais o Brasil respondeu por 44% do total, seguido por Colômbia (17%), Venezuela (10,7%), Chile (9%), Argentina (8%), Equador (4,5%) e Peru (4%), enquanto os gastos dos demais países foram inferiores a 1% desse montante (SAINT-PIERRE; PALACIOS JUNIOR, 2014, p. 32).⁶

A partir desses números, verifica-se uma tendência que se consolidou nos anos ulteriores: a preponderância do Brasil, em termos absolutos, como maior investidor da região em defesa, todavia, não como um unipolo, segundo perspectiva de Scheller (1998), por não concentrar mais de 50% do agregado total das capacidades militares. Esse quadro levou, inclusive, o país a figurar, em 2012, entre os dez maiores investidores mundiais no setor, de acordo com o *SIPRI Military Expenditure Database*.

Entretanto, apesar do consistente crescimento dos gastos militares na região, 2013 contrastou os anos anteriores, principalmente devido à queda do desempenho do Brasil. Com despesas na ordem de US\$ 31,5 bilhões em 2013 - uma diminuição de 3,9% em relação a 2012 - o país caiu para a 12^a posição no ranking do SIPRI (2013 a). Ainda assim, tal posto continua sendo um indicativo relevante da preponderância brasileira, único país latino-americano a figurar no “top 15 do SIPRI”.⁷

Contudo, como já argumentado, partimos da premissa de que variáveis militares, embora indispensáveis na definição de polaridades, são insuficientes para descrever, isoladamente, a magnitude do poder de um país. Por isso, para uma leitura epistemológica mais ampla, tal qual sugerido pela literatura, outros indicativos - quantitativos e qualitativos - são levados em consideração nesse cômputo, alguns previamente

⁶ Importa destacar que, no caso do Brasil, 59% destes gastos foram empregados no custeio da folha de pagamento, 23,5% em operações militares, 17,3% em investimento e 0,5% em pesquisas.

⁷ Os 15 maiores investidores em defesa em 2013 foram: EUA, China, Rússia, Arábia Saudita, França, Reino Unido, Alemanha, Japão, Índia, Coreia do Sul, Itália, Brasil, Austrália, Turquia e Emirados Árabes Unidos.

aqui citados como: extensão territorial, população e PIB. Vejamos, então, na sequência temporal desta análise, como a disposição desse conjunto de variáveis se apresentou, no contexto sul-americano, tendo 2014 como ano-base:

Quadro 1: Indicadores de recursos de poder dos países sul-americanos em 2014⁸

País	População	Extensão Territorial (km ²)	PIB (US\$)	Efetivo Forças Armadas	Gastos em defesa (US\$)	Gastos em defesa (% do PIB)
Argentina	41.775.000	2.780.400	404.483.000.000	77.066	4.219.130.969	1,04
Bolívia	10.598.000	1.098.580	33.616.000.000	34.078	490.559.378	1,46
*Brasil	201.497.000	8.514.880	2.215.953.000.000	333.973	31.629.440.741	1,43
Chile	17.748.000	756.100	263.115.000.000	59.031	5.511.299.093	2,09
Colômbia	49.007.000	1.141.750	387.692.000.000	268.160	8.416.388.574	2,17
Equador	16.020.000	256.370	101.322.000.000	40.242	2.773.004.221	2,74
Paraguai	6.888.000	406.750	29.550.000.000	14.284	440.752.612	1,49
Peru	30.647.000	1.285.220	216.674.000.000	78.296	2.819.591.821	1,30
Uruguai	3.418.000	176.220	58.283.000.000	22.563	650.718.647	1,12
Venezuela	30.831.000	912.050	342.067.000.000	194.744	5.567.765.086	1,63

Fonte: *Atlas Comparativo de la Defensa en Latino América y Caribe* (2014, 08-9).

Disponível em: <https://www.resdal.org/index.html>

Considerando o quadro acima e, como referência comparativa diacrônica, o período subsequente - 2015/16 - voltamos nossa atenção, novamente, a duas grandezas suscetíveis a variações conjunturais e que, por isso, demandam especial atenção: gastos e capacidades militares. Destacamos, no biênio, a Venezuela, que registrou uma redução de 56% em seus gastos militares⁹; lembrando que o país depende, significativamente, de receitas advindas da exportação de hidrocarbonetos, *commodities*, que sofreram forte desvalorização no período, sobretudo, o petróleo.¹⁰ Interessante, também, é a constatação de que Brasil e Colômbia, juntos, responderam por 62,4% dos dispêndios militares sul-americanos. Contudo, adverte Vaz (2019, p. 42), apesar da inegável concentração

⁸Exceto Guiana e Suriname.

⁹ Dados do IISS (2017) apontam que os gastos militares venezuelanos não são auditados desde 2017. Na ocasião, o orçamento militar foi estimado em US\$ 741 milhões e o efetivo militar em torno de 123 mil militares. Entretanto, o regime de Maduro conta com o apoio de cerca de 220 mil integrantes da Milícia Nacional Bolivariana, superdimensionando os números e gerando imprecisão metodológica.

¹⁰ Segundo Vaz (2019, 47), na Venezuela, a produção de petróleo caiu 9,2% e os preços 21%. A Colômbia também foi duramente impactada. A perda de receitas associada à redução dos preços do petróleo, em 2016, correspondeu a 3% do PIB, montante muito superior a todo o orçamento de defesa do país naquele ano: 1,9% do PIB.

de recursos por parte dessa díade, a composição dos gastos fortemente voltados para custeio da folha de pagamento - uma característica presente na maior parte dos países sul-americanos - torna-se fator limitador da influência que esses países poderiam obter a partir de seus gastos militares.

Ainda com relação aos dois países, quando analisamos os gastos em defesa como proporção do PIB, constatamos que, no Brasil, houve uma leve retração de 0,13% em relação a 2014: de 1,43% para 1,3%. A Colômbia também apresentou decréscimo na relação gastos militares/PIB, passando de 2,17%, em 2014, para 1,94%, em 2016, mas, ainda assim, mantendo um efetivo militar considerável, 265.050 militares, especialmente, quando observamos tais números como uma grandeza proporcional à população e/ou extensão territorial do país (RESDAL, 2016, IISS, 2017).

Complementarmente, para fins analíticos, utilizamos o índice desenvolvido pelo *Military Power Review* em que variáveis militares, econômicas e geopolíticas de cada país, no período compreendido entre 2013/2014 e 2015/2016, são qualitativamente traduzidos em medida de poder. Ao atribuir-se pontos e pesos para cada item - e aqui não adentramos em discussões atinentes à composição do *ranking*, tão somente assumimos a metodologia como válida - chegou-se à seguinte escala comparativa:

Quadro 2: Ranking do Poder Militar na América do Sul a partir de indicadores selecionados durante o biênio 2013/2014.

País	Exército (pontos)	Marinha (pontos)	Força Aérea (pontos)	Efetivos / Pop. ¹¹ (pontos)	G.M. / PIB ¹² (pontos)	EDN ¹³ (pontos)	P.E. ¹⁴ (pontos)	Total de pontos	Ranking
*Brasil	366	175	504	10	30	10	60	1.155	1°
Colômbia	97	78	321	40	50	0	45	631	2°
Chile	186	117	225	40	40	-10	20	618	3°
Peru	191	124	191	30	30	-40	40	566	4°
Venezuela	181	90	193	20	30	-10	40	544	5°
Argentina	192	106	181	10	20	-20	35	524	6°
Equador	60	58	108	20	40	-40	10	256	7°

Fonte: <http://www.militarypower.com.br/ranking.htm>. Acesso em 08/01/2021.







¹¹ **Efetivos/Pop.** = índice do total de efetivos das três Armas em relação à população do país. Quanto maior esse índice maior a pontuação recebida (de 10 a 50 pontos).

¹² **Gastos militares** em relação ao Produto Interno Bruto. Quanto maior esse índice maior a pontuação recebida (de 10 a 50 pontos).

¹³ **EDN** = Estratégia de Defesa Nacional: considerou-se planejamento de longo prazo, vontade política, interesse no fortalecimento das Forças Armadas, indústria bélica e Política de Defesa Nacional.

¹⁴ **P.E.** = Projeção Estratégica: considerou-se a população total, área do país, efetivos militares, Produto Interno Bruto, capacidade de mobilização e atuação em missões de paz da ONU.

Quadro 3: Ranking de Poder Militar na América do Sul a partir de indicadores selecionados durante o biênio 2015/2016.

Pais	Exército (pontos)	Marinha (pontos)	Força Aérea (pontos)	Efetivos / Pop. (pontos)	G.M. / PIB (pontos)	EDN (pontos)	P.E. (pontos)	Total de pontos	Ranking	2014 para 2016
Brasil	354	175	405	10	30	10	60	1.044	1°	
Chile	240	107	243	30	30	-10	20	660	2°	
Peru	268	134	168	30	30	-40	40	630	3°	
Venezuela	261	86	216	30	20	-10	25	628	4°	
Colômbia	91	84	317	40	50	0	40	622	5°	
Argentina	259	93	89	20	30	-20	35	506	6°	

Fonte: <http://www.militarypower.com.br/ranking.htm>. Acesso em 08/01/2021.

A partir dos indicadores selecionados até aqui, algumas constatações importantes podem ser inferidas com relação ao macro período compreendido entre 2006 e 2016. Primeiramente, em termos de capacidades de poder, o Brasil tem uma liderança consolidada, tanto quantitativa como qualitativamente, na qual se destaca, sobretudo, o peso de seu aparato militar.¹⁵ Igualmente importante para fins da hipótese levantada foi o vertiginoso declínio da Argentina, país que, outrora, em termos militares, rivalizava com o Brasil, sobretudo nos anos 1970. Essa ontologia bipolar, lembremos, foi determinante na definição da América do Sul, à luz do referencial teórico, como um CRS do tipo padrão.

Quanto aos demais países sul-americanos relevantes em capacidades de poder - Chile, Peru, Venezuela e Colômbia - cabem alguns adendos que nos ajudam a entender a composição da escala de poder militar na América do Sul entre 2014 e 2016. Com relação ao Chile, houve investimentos continuados em suas Forças Armadas, reflexo de um planejamento estruturado para longo prazo, alçando-o, pois, à segunda posição no *ranking*. No Peru, apesar das reconhecidas limitações orçamentárias para a Defesa, os investimentos no setor permitiram a modernização e o reaparelhamento das três Forças, tal esforço foi suficiente para posicionar o país andino na terceira colocação.

¹⁵ O ranking dos biênios anteriores tem, respectivamente, como principais forças sul-americanas: 2005-2006: Brasil-Peru-Chile; 2007-2008: Brasil-Chile-Peru; 2009-2010: Brasil-Chile-Peru; 2011-2012: Brasil-Chile-Peru. Fonte: <http://www.militarypower.com.br/ranking.htm>. Acesso em: 18/07/2021.

A Venezuela, por seu turno, apesar da grave crise econômica e institucional, figurou em 4º lugar, em parte, devido aos investimentos feitos em anos anteriores e à ajuda externa recebida de potências militares como a Rússia. Já a Colômbia, outrora vice-líder no *ranking*, caiu para o 5º lugar no biênio 2014-16. O arrefecimento da crise com as FARC, que resultou em emblemático acordo de paz, é apontado como fator indutor de planos para a continuada reestruturação de seu aparato militar.

Por fim, observando o último período do recorte temporal - 2018/20 - dados com relação aos gastos militares na América do Sul sinalizam a manutenção do posicionamento brasileiro em termos absolutos. Em 2018, Brasil (50%), Colômbia (19%), Chile (10%) e Argentina (7,5%) responderam por cerca de 87% dos gastos da sub-região. No caso do Brasil, apesar da desaceleração econômica e restrições de gastos públicos, os dispêndios militares aumentaram 5,1% entre 2017 e 2018 e, em uma escala temporal mais ampla, entre 2009 e 2018, o aumento foi de 17%. Nesse quadro, é interessante destacar, mais uma vez, o caso venezuelano. Os gastos militares que expandiram fortemente durante o Governo Hugo Chávez (1999-2013) - alcançando, pois, em 2013, o país ao posto de segundo maior investidor em defesa no CRS - de acordo com estimativas, sofreram uma queda notável: 71% entre 2013 e 2018 (SIPRI, 2019 b).

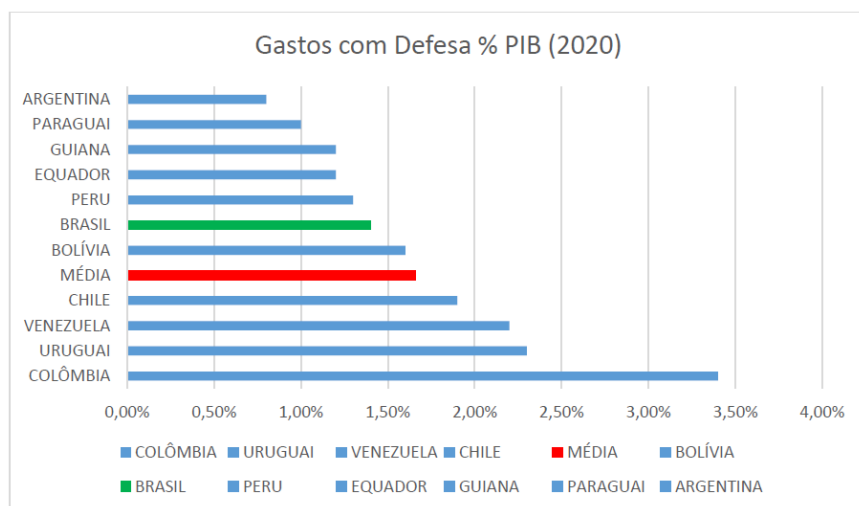
A situação manteve-se, praticamente, inalterada em 2019, com os gastos militares na região girando em torno de US\$ 52,8 bilhões - 0,2% superior a 2018 - e respondendo o Brasil, nesse cômputo, por 51% (US\$26.9 bilhões), seguido por Colômbia (19%) e Chile (9,8%) (SIPRI, 2020 b). Note-se, todavia, que, em 2020, os gastos militares na América do Sul caíram 2,1% atingindo, com isso, cifra na ordem de US \$ 43,5 bilhões. Novamente, a redução foi puxada, em grande medida, por uma queda nos gastos do Brasil: 3,1%. (SIPRI, 2021 b).

Não obstante, no *ranking* global, o Brasil manteve-se entre os principais investidores do mundo em defesa, ocupando o 13º lugar, com gastos na ordem de US\$ 22,1 bilhões (R\$ 119 bilhões), algo em torno de 1,5% do seu PIB, o que pode ser ilusório: 80% desse montante destinou-se ao pagamento de pessoal, incluindo aposentadorias e pensões, tendência que vem mantendo-se ao longo do tempo quando observamos os números desagregados referentes ao orçamento das Forças Armadas do pretense unipolo.¹⁶

¹⁶ Entre 2007 e 2016, as cifras foram, em média, de 88,2%, no Exército, 76,9%, na Marinha e 75,3%, na Força Aérea, sendo a taxa média de investimentos, respectivamente, de 3,7%, 12,4%

Ainda olhando para a média dos gastos em defesa como proporção do PIB observamos que, em 2020, em uma perspectiva comparada, o Brasil ocupou posição apenas intermediária no cenário sul-americano. Segundo AZEREDO JUNIOR (2023), os números indicam que o Brasil não ultrapassou 1,5% do PIB: situação prevalecte desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e que mantém o país longe dos 2% recomendados como meta mínima de investimento na área tal qual entendimento corrente da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Assim, no âmbito do CRS da América do Sul, quanto a essa variável, o Brasil ficou atrás de Colômbia, Uruguai, Venezuela e Chile:

Gráfico 1: Gastos em Defesa na América do Sul como proporção do PIB (2020)



Fonte: AZEREDO JUNIOR (2023, p.20).

Esses dados nos remetem, novamente, à admoestação de Lima *et al* (2017) e Vaz (2019) de que tal situação denota limitações estruturais importantes em termos de capacidade de projetar poder, mesmo que, em números absolutos, o Brasil se sobressaia. Ainda assim, na avaliação do IISS (2021, p. 379; 398), apesar das conhecidas distorções orçamentárias quanto aos gastos militares no subcontinente, o Brasil, com efetivo de 366.500 militares da ativa, é a mais capaz potência da sua região, seguido pela Colômbia, com um efetivo de cerca de 293.200.

e 11,4% (Lima. 2017, 68). Em 2018, 81,6% dos recursos foram destinados para o pagamento de pessoal, 5,4% para custeio e 11,3% para investimentos. Em 2019, despesas de pessoal do Ministério da Defesa somaram R\$ 76,1 bilhões, enquanto as despesas de capital (relacionadas à compra de equipamentos) foram de R\$ 12,8 bilhões.

CONCLUSÃO

A TCRS é, reconhecidamente, uma contribuição epistemológica inovadora no campo de estudo ao destacar o nível subsistêmico de análise como aquele no qual ocorrem as principais dinâmicas de segurança. Nessa estrutura conceitual originalmente apresentada por Barry Buzan e Ole Wæver, em 2003, a América do Sul, objeto de nossa investigação, fora então definida como sendo um CRS do tipo padrão, tendo, como vetor definidor, a dominante bipolaridade entre Brasil e Argentina.

Entretanto, o elemento temporal sugere um olhar atento sobre a capacidade explicativa da TCRS por ser, em sua essência, um modelo dinâmico, notadamente suscetível a externalidades de ordem conjuntural. E, nesse ínterim, eis a contribuição dessa proposta investigativa: verificar se a variável polaridade - levando-se em consideração a ontologia de fatos ocorridos entre 2006 e 2020 - permite-nos qualificar a América do Sul como um tipo inédito de CRS: centrado em uma potência regional, modelo, então, só previsto por Buzan e Wæver (2003, p. 62) como um constructo no plano das ideias por não contar, naquele momento, com o aporte de evidências empíricas.

Vamos, assim, às inferências obtidas. Quantitativamente, foi possível observar que a variável 'gastos militares', associada a outros tradicionais indicadores de poder - como PIB, população e extensão territorial - sugerem uma unipolaridade brasileira na América do Sul. Contudo, não obstante a sinalização em direção a uma tendência de significativa concentração de recursos materiais por parte do Brasil, cumpre ressaltar que, de acordo com nosso referencial conceitual, os números *per se* trazem ressalvas e não permitem concluir que essa ascendente unipolaridade caminhe para traduzir-se em uma hegemonia absoluta.

Como visto, ao longo do recorte temporal, o Brasil, ou esteve próximo, ou conseguiu concentrar mais de 50% do montante total do subcontinente no quesito gastos em defesa. Contudo, essa constatação não se replicou quando levado em consideração o agregado total das capacidades militares, condição, segundo perspectiva de Scheller (1998), considerada pré-requisito para que um país seja alçado ao posto de unipolo. Logo, ante os dados apresentados, somos conduzidos, novamente, ao nosso questionamento precípua: seria, pois, possível inferir ser a América do Sul, quanto à variável polaridade, o primeiro caso de um CRS do tipo Centrado Unipolar, sendo o polo uma potência regional?

De fato, constatou-se que a lógica que definiu, em sua origem,

o CRS da América do Sul como sendo do tipo padrão não mais subsiste devido ao vertiginoso declínio do protagonismo de Buenos Aires, sobremodo, em termos de recursos militares e, pois, sem um ator capaz de, consistentemente, preencher esse vácuo. Não obstante, em um contexto de poder fortemente assimétrico e em que não há perspectiva do emprego da força, como é o caso do subcontinente, a literatura sugere considerar elementos materiais como um indicativo de potencialidades dadas às dificuldades de uma mensuração acurada de suas reais condições enquanto recurso de poder efetivo (BIDDLE, 2004).

Significa dizer que, em índices agregados, o Brasil apresenta-se como o detentor das mais elevadas capacidades militares, o que não pressupõe, no entanto, que tais indicativos se traduzam, automaticamente, em superioridade na eventual formação de possíveis coalizões entre países com potencial não desprezível (polarização). Sobretudo, quando levamos em consideração medidas como efetivos das forças armadas e meios operacionais, seja em termos absolutos, seja em proporção do PIB e da população.

Em suma, se as cifras referentes aos gastos em defesa denotam primazia brasileira, quando observamos os recursos militares disponíveis para uso imediato, separadamente, eles são elusivos quanto ao *status* de unipolo regional incontestado e, concomitantemente, sublinham ser o Brasil, quiçá, um centro frágil. Nessa direção, vale pontuar que, para além dos fatos objetivos, o papel a ser desempenhado pelo Brasil como postulante ao posto de *primus inter pares* igualmente dependerá de como o país percebe o CRS: oportunidade para a construção de uma estabilidade estruturalmente resiliente ou fonte de externalidades negativas?

Tal inferência, por sua vez, sugere haver uma conexão entre interesses e identidades dos atores que integram um CRS como elementos capazes de organizar percepções na forma de guias de comportamento. Em outras palavras, padrões identitários materializados em relações de amizade e rivalidade constituem constructos sociais que dão significado às estruturas materiais, objetivas, definidas pela polaridade. Afinal, como aponta Huntington (1996, p.21), “we know who we are only when we know who we are not and often only when we know whom we are against”.

Assim, recorrendo, novamente, às contribuições de Wohlforth (2009), tal conjunção de fatores apontam que embora o país concentre, desproporcionalmente, os recursos do sistema do qual faz parte, as condições observadas, vistas em seu espectro mais amplo, são insuficientes para prover ao Brasil os meios que lhe permita exercer sobre o CRS da

América do Sul hegemonia e/ou controle absolutos. Essa inferência vai ao encontro da perspectiva apresentada por Buzan e Wæver (2003, p. 58) de que um CRS centrado é definido não apenas pelo grau de assimetria de poder ou, em outras palavras, por quão dominante é o pretense Centro, mas, também, pela forma de hegemonia estabelecida.

Essa asserção alinhada à conjunção de fatores apresentados, por sua vez, subsidia-nos a contemplar, no subcontinente, duas possibilidades de leitura quanto à sua taxonomia polar. A primeira aponta elementos que a partir de uma ascendente unipolaridade brasileira sugerem os contornos incipientes de um CRS do tipo centrado. Contudo, as inferências igualmente sinalizam que tal dinâmica deve ser sopesada à sombra de uma perspectiva concorrente como leitura alternativa para as relações de poder na região e que, a nosso ver, é aquela mais provável de materializar-se. Ela sugere a possibilidade de que venha a ocorrer uma multipolaridade desequilibrada que, como explica Mearsheimer (2001), decorre de um sistema dominado por três ou mais polos, dos quais um é o potencial *hegemon*. Dessa forma, teríamos com esse estudo elementos que refutam - no escopo do recorte temporal - a hipótese aventada a partir das contribuições de Fuccille e Rezende (2013, p. 94) de que o CRS sul-americano teria transposto, *de facto*, quanto à variável polaridade, a categoria epistemológica de um modelo padrão para um centrado.

THE SOUTH AMERICAN REGIONAL SECURITY COMPLEX: POSSIBILITIES OF THEORETICAL REVIEW BASED ON THE POLARITY VARIABLE (2006-2020)

ABSTRACT

Regional Security Complexes (RSC) are social constructions stemming from interdependent relationships between material and ideational variables. However, like other readings of conjectural nature, Regional Security Complexes Theory (RSCT) demands continuous effort of updating. That said, almost two decades after the presentation of its most developed version (2003) and, considering, in this period, multi-sectorial dynamics that acted in shaping the South American security agenda, would a context of changeable power geometry be able to impact the structural nature of South American RSC to the point of suggesting a theoretical review? For that, between 2006 and 2020, we evaluated conjunctural and structural elements that allowed us to test the hypothesis that South America would be the first case of a new RSC category, using, as methodology, a diachronic comparative case study. We concluded that South American RSC, regarding polarity, would not have yet transposed, until now, its original epistemology.

Keywords: Regional Security Complexes; South America; Polarity; Brazil; Defense Capabilities.

REFERÊNCIAS

- ALCOCK, Norman; NEWCOMBE, Alan. The Perception of National Power. **The Journal of Conflict Resolution**, [S.l.], v. 14, n. 3, p. 335-343, 1970.
- AZEREDO JUNIOR, José Paulo Machado. As possibilidades orçamentárias da Defesa. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.143, n.01/03, jan./mar. 2023.
- BALDWIN, David. **Power and international relations**. Handbook of International Relations. London, Sage, 2013.
- BIDDLE, Stephen. **Military power: explaining victory and defeat in modern battle**. Princeton, Princeton University Press, 2004.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Discurso do presidente José Sarney por ocasião da instalação do Conselho Superior de Política Nuclear em 24/01/1989**. Arquivo de Antecedentes/MRE, ENER LØØ, Circular Postal nº. 9535: 03, 1989.
- BUZAN, Barry. **People, states and fear: an agenda for international security in the post-Cold War era**. Chapel Hill: University of North Caroline, 1991.
- BUZAN, Barry. **The United States and the great powers: world politics at the twenty-first century**. Cambridge: Polity Press, 2004.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and powers: the structure of international security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CEPIK, Marco. **Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural**. Análise de Conjuntura OPSA, n. 9. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM, 2005.

CLINE, Ray Steiner. **World Power Assessment**. Boulder: Wetview Press, 1977.

CUNHA, Guilherme Lopes; QUEIROZ, Fábio Albergaria; KOSTIN, Sérgio; CABRAL, Severino. Uma releitura epistemológica das relações entre China e América Latina a partir do setor de Ciência Tecnologia e Inovação. **Revista de Estudos e Pesquisas Avançadas do Terceiro Setor**, [S.l.], v. 5, p.739-763, 2018.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. **Contexto Internacional**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 77-104, 2013.

GEHRE, Thiago; DEGAUT, Marcos Rosas. Potência. *In*: Héctor Luis Saint-Pierre e Gisela Vitelli (org.). **Dicionário de segurança e defesa**, São Paulo: Editora UNESP, 2018.

HIRST, Monica. Seguridad Regional en las Américas. *In*: Wolf Grabendorff. (ed.) **La seguridad regional en las Américas: enfoques críticos y conceptos alternativos**. Bogotá: FESCOL, 2003.

HITCH, Charles; MCKEAN, Roland. **The economics of defense in the nuclear age**. Cambridge, Harvard University Press, 1960.

HUNTINGTON, Samuel. **The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order**. New York: Simon & Schuter, 1996.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance**. London, IISS, 2021.

KLARE, Michael. **The race for what's left: the global scramble for the world's last resources**. New York: Metropolitan Books, 2012.

LIMA, Maria Regina Soares; MILANI, Carlos R. S.; DUARTE, Rubens de S. (ed.). **Atlas da política brasileira de defesa**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, Rio de Janeiro: Latitude Sul, 2017.

MEARSHEIMER, John Joseph. **The tragedy of great power politics**.

London/New York: W.W Norton & Company, 2001.

NAÍM, Moisés. **O fim do poder**. São Paulo: Leya, 2013.

NYE, Joseph. Is military power becoming obsolete? *In: Project Syndicate*. Cambridge, 2010. Disponível em: <http://www.projectsyndicate.org/commentary/nye78/English>. Acesso em: 9 set. 2022.

QUEIROZ, Fábio Albergaria. **Hidropolítica e segurança**: as Bacias Platina e Amazônica em perspectiva comparada. Brasília: FUNAG/MRE, 2012.

RATZEL, Fredrich. **La géographie politique**. Paris: Fayard, 1987.

RED DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE. **Atlas comparativo de la defensa en Latino América y Caribe**. Buenos Aires, Resdal, 2016.

REZENDE, Lucas Pereira. Brasil: ator unipolar na América do Sul?. **Revista Carta Internacional**. Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 274-295, 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; PALACIOS JÚNIOR, Alberto Montoya Correa. As medidas de confiança no Conselho de Defesa Sul-americano (CDS): análise dos gastos em Defesa (2009–2012). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], v. 57, n. 1, p. 22-39, 2014.

SCHWELLER, Randall L. **Deadly Imbalances**: tripolarity and Hitler's Strategy of world conquest. New York: Columbia University Press, 1998.

SINGER, Joel David. **The correlates of war**: testing some realpolitik models. Nova York: The Free Press, 1980.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook**: armaments, disarmament and international security. Stockholm: SIPRI, 2022.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Trends in world military expenditure**. Stockholm: SIPRI, 2021.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos estudos de segurança Internacional". **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 47-80, 2003.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes; SILVA, Antonio Henrique Lucena. A Teoria dos Complexos Regionais de Segurança no estudo da América do Sul: limites teóricos e perspectivas alternativas. In: CHAVES, Daniel; WINAND, Erica; PINHEIRO, Lucas (org.). **Perspectivas e Debates em Segurança, Defesa e Relações Internacionais**, Macapá: EdUNIFAP, 2015.

VAZ, Alcides Costa. Tendências e perspectivas sobre gastos militares dos países amazônicos: implicações para os objetivos e interesses de defesa do Brasil. In: ANDRADE, Israel; LANGE, Valério. MEDEIROS FILHO, Oscar; LIMA, Raphael. (org.). **Desafios Contemporâneos para o Exército Brasileiro**, p. 37-58. Brasília: IPEA/CEEEx, 2019.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília, Universidade de Brasília, 1992.

WENDT, Alexander. Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. **International Organizations**, [S.l.], v.46, n. 2, 1992.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WOHLFORTH, William Curti. Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. **World Politics**, v. 61, n. 1, p. 28-57, 2009.

ZAKARIA, Fareed. **The post-american world**. New York and London: W. W. Norton & Company, 2008.

* Recebido em 13 de outubro de 2022, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS NO PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA: PRIORIZAÇÃO DE RECOMENDAÇÕES POR PROCESSO DE ANÁLISE HIERÁRQUICA

Luiz Octávio Gavião¹
Alexandre Gildes Borges²

RESUMO

O artigo propõe uma ordem prioritária de recomendações estratégicas na área de Relações Governamentais, alinhadas ao Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). As Relações Governamentais, sua estrutura e recomendações práticas constituem uma lacuna no PEM e seu aperfeiçoamento corresponde ao problema de pesquisa. Foram consideradas seis recomendações estratégicas: mapeamento de stakeholders; mapeamento das competências do profissional na área de Relações Governamentais; envolvimento da área de Relações Governamentais nas iniciativas estratégicas; gestão interna e externa dos resultados da área Relações Governamentais; uso conjunto de uma estratégia que reúne as diferentes características das Relações Governamentais (jurídica, técnica, ética, cultural, entre outras), submetidos a processo de elaboração de diagnóstico e solução do problema; e avaliação da senioridade e transversalidade da área de Relações Governamentais na estrutura organizacional da Marinha do Brasil. Para a modelagem foi utilizado o método da Análise Hierárquica de Processos, que explora avaliações psicométricas e baseadas em experiências de especialistas. A estrutura hierárquica do problema contém cinco critérios: confiança, compromisso, satisfação, influência mútua, e transparência organizacional. A coleta de dados envolveu o uso de questionário, com especialistas da Marinha. A recomendação do uso conjunto de uma estratégia que reúne as características das Relações Governamentais obteve a maior prioridade para implementação.

Palavras-chave: Plano Estratégico da Marinha; Relações Governamentais; Processo de Análise Hierárquica.

¹ Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa (PPGSID-ESG), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: luiz.gaviao67@gmail.com — ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3580-7085>.

² Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE-ESG), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: sgildes@terra.com.br — ORCID <http://orcid.org/0000-0001-9552-2984>.

INTRODUÇÃO

A complexidade e a dinâmica de desafios de magnitude global exigem habilidades e arranjos político-institucionais para solucioná-los. A pandemia do novo coronavírus, os novos conflitos armados, a crise climática, a proliferação nuclear e a quarta revolução industrial são alguns exemplos desses desafios. Esses temas são relevantes ao país e, em particular, à Defesa Nacional, que precisa se preparar diante de condições de fluidez, incertezas profundas e de relações mutáveis para acompanhar tal dinamismo (SIAHAAN; RISMAN, 2021; WILÉN; STRÖMBOM, 2022).

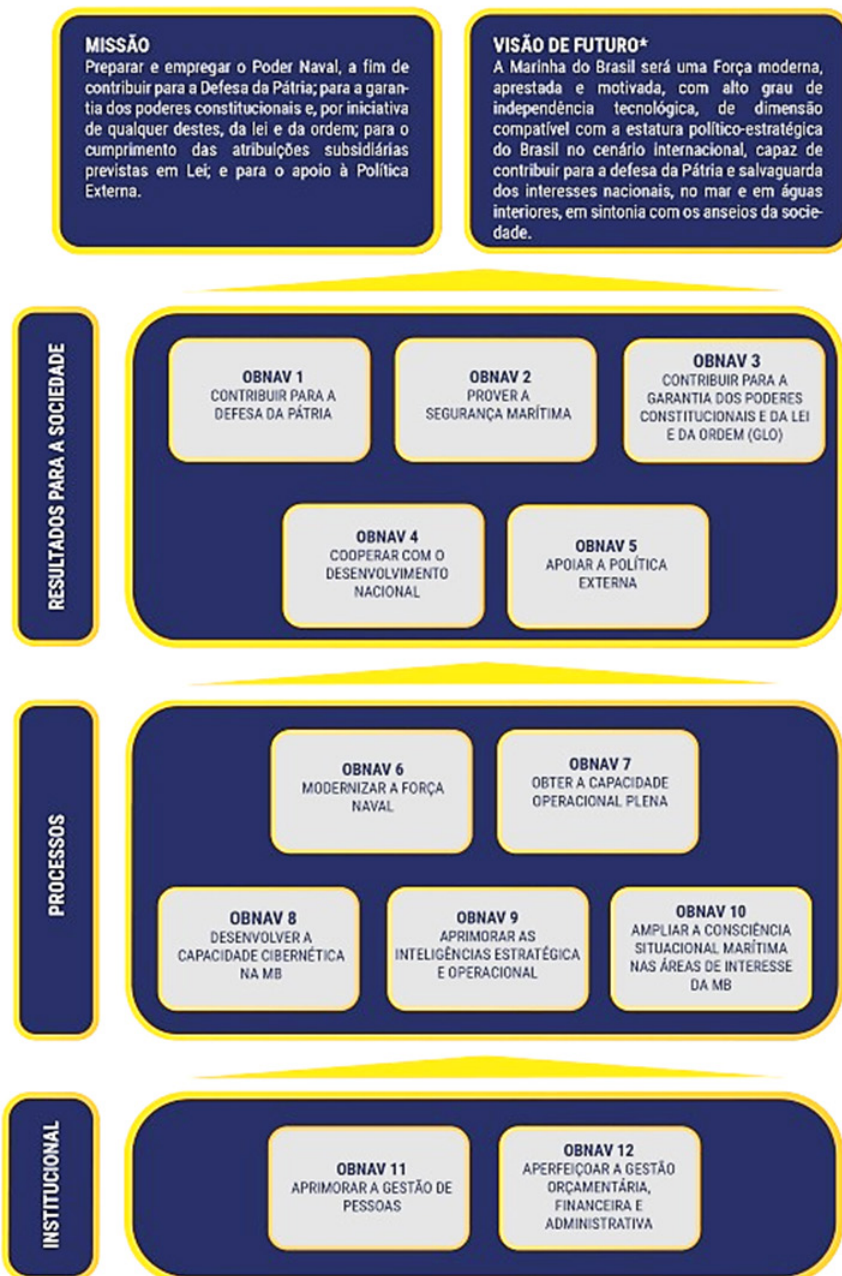
As instituições governamentais e corporativas, com e sem fins lucrativos, precisam lidar com as incertezas do hoje e seus desafios para o futuro, visando a atingir metas de longo prazo. Isso impõe a necessidade de um planejamento estratégico consistente e efetivo, que permita definir seus rumos e objetivos diante de diferentes cenários. Em decorrência disto, avaliações político-estratégicas culminaram em documentos balizadores, estabelecendo um marco regulatório à defesa nacional, com destaque à Política Nacional de Defesa (PND), à Estratégia Nacional de Defesa (END) e ao Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2016, 2020b).

Em 2019, a Marinha do Brasil (MB) publicou seu plano estratégico, para um horizonte temporal de 20 anos (RODRIGUES, 2021). O Plano Estratégico da Marinha (PEM) 2040 estabelece que o decisor estratégico deve “priorizar, definir e alterar as ações estratégicas, quando ocorrerem mudanças de cenários, de documentos condicionantes ou de objetivos” (BRASIL, 2020a). Isso exige uma articulação em diferentes níveis, envolvendo diferentes grupos de interesse (*stakeholders*) interno e externo à Instituição, através de interações sinérgicas e harmônicas que envolvem os elementos constituintes do próprio Poder Marítimo (JUDICE, 2020). Essa atividade recebe a designação genérica de Relações Governamentais (RelGov). Diversas publicações também abordam essas relações sob a sigla RIG, que acrescenta a palavra “Institucionais” às RelGov. Para simplificar e padronizar a abordagem nesta pesquisa, adotou-se doravante a designação “RelGov” (NAVARRO, 2018).

De maneira formal, o PEM 2040 não inclui uma estrutura ou atividades explícitas na área de RelGov (BRASIL, 2020a; RODRIGUES, 2021). O Mapa Estratégico da Marinha encadeia, de forma esquemática, os doze Objetivos Navais (OBNAV), conforme a Fig. 1. Os OBNAV são distribuídos em perspectivas interligadas, nas quais os localizados na parte inferior contribuem, de modo geral, com o atendimento dos superiores. Com base

na descrição dos OBNAV, é possível inferir a necessidade do exercício de atividades de RelGov com diferentes atores internos e externos a MB, para monitorar e controlar o atendimento dessas metas. Por exemplo, o OBNAV 5 envolve o apoio à política externa, que depende de estreito relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores, Representações Diplomáticas do país no exterior durante Operações Multinacionais, entre outras atividades. O OBNAV 10 requer ampliar a consciência situacional marítima nas áreas de interesse da MB, o que impõe a necessidade de relacionamento e levantamento de dados nos mais diversos setores da sociedade. Entretanto, quem é responsável por essas atividades de RelGov? De que maneira podem apoiar o atingimento dos OBNAV? e de que recursos humanos e materiais dispõem para esse exercício?

Figura 1 – Mapa Estratégico da Marinha



Fonte: Plano Estratégico da Marinha (BRASIL, 2020a).

A experiência bem-sucedida com a inclusão de atividades de RelGov em outros planos estratégicos, tanto governamentais quanto corporativos, pode ser adaptada ao PEM 2040. Essa lacuna motivou a pesquisa, pois a inclusão de medidas, procedimentos e práticas sob a forma de recomendações que o aprimorem pode contribuir para o atingimento mais eficiente dos próprios objetivos do Plano. Para tanto, a pesquisa levantou a doutrina de *Marinhas Amigas*³, em que a RelGov estivesse inserida, juntamente com pesquisas similares do meio empresarial, para propor uma ordem prioritária de recomendações capazes de aperfeiçoar o PEM 2040, sendo este o problema de pesquisa. Essas recomendações foram avaliadas com base em critérios utilizados em pesquisas similares, sendo submetidas a especialistas da Marinha. Suas avaliações foram modeladas por metodologia de apoio à decisão multicritério, com a finalidade de ponderar as diferentes opiniões e obter uma solução satisfatória, em relação à ordem de prioridade das recomendações para a inserção de RelGov no PEM 2040.

RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS EM MARINHAS AMIGAS

A relevância do tema se reflete em outros países, onde suas Marinhas incluem ações e atividades de RelGov em seus planejamentos estratégicos (conjuntos ou individuais). Para tal, efetuou-se uma busca na literatura sobre as Marinhas de países com regime de Governo democrático, com uma estrutura organizacional similar da MB, no que se refere aos setores operativos, logísticos e administrativos, para o levantamento e análise de planos ou doutrinas com a inserção de RelGov. Assim foram analisados os planejamentos das Marinhas dos EUA, Canadá, Austrália, Reino Unido, Itália, Portugal e Espanha.

MARINHA DOS EUA

As Forças Armadas dos EUA constituem o maior departamento do Poder Executivo. Sua superioridade tecnológica e capacidade de operar nos seis domínios da guerra (terrestre, marítimo, aéreo, espacial, cibernético e de informação) conferem uma capacidade única de dissuasão, desencorajando ações militares de potenciais adversários dos EUA, atraindo

³ *Marinhas Amigas* é uma expressão corrente na MB, não definida em glossário militar, que generaliza um conjunto de Marinhas de países com as quais são mantidas relações profissionais, diplomáticas e comerciais com maior proximidade e frequência.

parceiros e aliados (FARLIN, 2014; KRUPPA; SANDERS; MARTINEZ, 2021).

As Forças Armadas dos EUA são frequentemente utilizadas como instrumento geopolítico de poder, estando globalmente presente em mais de 150 países (ZIĘTARSKI, 2020). Para tal, são disponibilizados vastos recursos financeiros e de pessoal, amparado por uma estrutura normativa compatível com seu emprego, que inclui a prestação de contas aos contribuintes (ALMEIDA, 2005). Assim, cabe ao Departamento de Defesa (*Department of Defense - DoD*) informar aos cidadãos sobre a natureza das suas atividades, conferindo transparência aos investimentos na defesa nacional (GROSARU, 2014; MATCHETT, 2022).

Aos Comandos Militares é atribuída a tarefa de convencer os órgãos reguladores e legislativos (responsáveis pela área de defesa) que seus programas e operações são bem administrados e dentro das diretrizes orçamentárias, processuais e éticas (WALLENIUS; NILSSON, 2019). Essa atuação típica de RelGov também é percebida junto aos órgãos de auditoria, avaliação e investigação que apoiam o Congresso, como, por exemplo, o Escritório de Contabilidade do Governo (*U.S. Government Accountability Office – GAO*).

A comunicação social, no nível estratégico, tem importante papel, no que se refere ao fortalecimento da opinião pública e dos *stakeholders* de maneira favorável aos interesses institucionais. Isso ocorre através do engajamento do público chave em programas, planos, temas, mensagens e produtos coordenados e sincronizados com o restante dos instrumentos do poder nacional. A comunicação é impulsionada a partir dos objetivos estratégicos organizacionais. Em uma instituição com a dimensão e complexidade do *DoD*, a comunicação estratégica é uma tarefa difícil de realizar, principalmente por conta da quantidade de operações simultâneas ocorrendo globalmente. Essas atividades requerem planejamento e coordenação para alinhar cuidadosamente a mensagem transmitida com a grande estratégia dos EUA (DOBLE; MACNEIL, 2021; MARTINEZ JR *et al.*, 2021).

Mitrović (2019) afirma que a comunicação estratégica militar dos EUA se originou como um conceito estatal, influenciando as relações internacionais e utilizando-a como parte da estratégia militar. Nesse sentido, a comunicação estratégica pode ser vista em dois níveis: institucional nacional e corporativo. O nível institucional nacional envolve a diplomacia, operações psicológicas, *marketing* social, propaganda, comunicação de interesses (*lobbying*, representação de interesses e negociação estratégica). O nível corporativo abrange as relações públicas, a comunicação integrada de *marketing*, prática socialmente responsável e atividades políticas corporativas.

O Almirante James G. Stavridis, da Marinha americana, ressalta que a comunicação eficaz exige que os líderes de uma organização assumam um papel precoce e persistente na decisão de como as ideias e decisões são moldadas e entregues. No contexto de segurança nacional, um líder pode melhorar os efeitos do planejamento operacional e das políticas, garantindo que as implicações de comunicação desse planejamento sejam consideradas o mais cedo possível no processo, tornando as comunicações estratégicas em seus efeitos (HOLTZHAUSEN; ZERFASS, 2014).

Os planejamentos estratégicos das Forças Armadas dos EUA são guiados pela *National Security Strategy (NSS)*, emitida pelo Presidente dos EUA, em seu papel de Comandante-em-Chefe. Na *NSS*, a segurança nacional é contextualizada com outros interesses vitais do país e o bem-estar dos cidadãos. Enquanto a *NSS* apresenta a grande estratégia aos quatro instrumentos do poder (Econômico, Militar, Diplomático e Informacional), o Secretário de Defesa dos EUA emite sua própria estratégia, conhecida como *National Defense Strategy (NDS)*, para especificar as estratégias de emprego do poder militar. Em seguida, esses documentos balizam a perspectiva dos militares, descrita na *National Military Strategy (NMS)*, elaborada pelo Chefe do Estado-Maior Conjunto (*Joint Chief of Staff's -CJCS's*), que estabelece objetivos para apoiar a *NSS* e *NDS* (MARTINEZ JR et al., 2021).

Embora a Marinha dos EUA seja autônoma no *DoD*, com políticas, orientações e práticas exclusivas, há semelhanças com as atividades de RelGov das demais Forças Armadas dos EUA. A Marinha dos EUA possui um Escritório de Assuntos Legislativos, cuja responsabilidade é planejar, desenvolver e coordenar o relacionamento entre representantes da Marinha e do Congresso, nos assuntos relacionados às políticas, planos e programas de interesse naval, em trâmite nas casas legislativas. Entre outras tarefas, cabe ao Escritório:

- Auxiliar a preparação e coordenação de depoimentos, declarações, *briefings*, documentos informativos e posicionamento da Força no Congresso;

- Auxiliar a preparação e coordenação de propostas legislativas, relatórios e comentários sobre projetos de lei e resoluções, ordens executivas e respostas a correspondências do Congresso, e outros assuntos que envolvam a expressão da política da Marinha sobre assuntos de interesse do Congresso; e

- Apoiar e hospedar os membros do Congresso em viagens de visita às instalações e unidades da Marinha dos EUA.

Esse contexto evidencia que as ações de RelGov com os membros do governo dos EUA estão integradas em planos estratégicos das Forças. Isso reflete direta ou indiretamente na Marinha, a exemplo do seu Plano de Negócios (UNITED STATES NAVY, 2021). Sob a orientação estratégica do Secretário da Marinha, seus escalões subordinados fazem parcerias com os principais *stakeholders*, coletando melhores práticas dos setores público e privado, monitorando o impacto e o desempenho para compartilhar lições aprendidas, integrando as operações de combate e de apoio.

MARINHA REAL CANADENSE

A *Royal Canadian Navy (RCN)* promove seus objetivos estratégicos na política de Defesa do Canadá, por meio do seu Plano Estratégico 2017-2022. Esse Plano ressalta que a *RCN* terá que evoluir no atual contexto mundial, orientando-se nas principais tendências de segurança que moldam eventos da atualidade: a evolução do equilíbrio de poder, a natureza mutável do conflito e a rápida evolução tecnológica. Assim, no plano destaca-se o desenvolvimento da *RCN* em conjunto com as demais Forças, buscando uma ação coordenada no Governo, para fortalecer a sua flexibilidade e capacidade de resposta, atingir alcance global e poder de permanência e continuar a fornecer ao Governo uma ampla gama de opções em relação às operações militares (CANADA, 2017).

O Plano Estratégico da *RCN* 2017-2022 ressalta os desafios da *RCN*, alinhados à Política de Defesa, na qual constam ações de caráter estratégico, ligadas ao relacionamento com o governo, a sociedade canadense e outros países, com impactos diretos às atividades de RelGov:

- Criação de uma percepção de valor para a sociedade e governo, em processo construtivo de confiança, através da prontidão da *RCN*;
- Manutenção de relacionamentos de longo prazo nas áreas de construção naval e manutenção dos meios;
- Estreita coordenação com o Governo para que a *RCN* possa contribuir significativamente para as operações conjuntas nos ambientes marítimo e terrestre;
- Modernização de suas práticas de gestão empresarial através do desenvolvimento de ferramentas e processos para melhor enfrentar os desafios da Defesa, ampliando a transparência do orçamento de Defesa, desenvolvendo um diálogo construtivo com o Governo e o Chefe do Estado-Maior de Defesa;
- Estabelecimento de um sistema de indicadores de desempenho para medir o sucesso do planejamento, em relação ao alinhamento com as políticas governamentais e ao relacionamento com o Governo;

A ampla cobertura de ações de RelGov nos Planos estratégicos da RCN ressaltam a importância do tema para aquela Marinha. A visão de futuro do *Leadmark 2050* destaca a importância de fortalecer o relacionamento com o governo, com a sociedade e globalmente. O Plano de Ação da Marinha Digital apresenta ações estratégicas de RelGov, que incluem o mapeamento de *stakeholders* e o desenvolvimento de capacidades de inteligência artificial e mapeamento de redes. A própria legislação do Canadá, através da Carta Canadense de Direitos e Liberdades, destaca a importância estratégica das RelGov.

MARINHA REAL AUSTRALIANA

A *Royal Australian Navy (RAN)* tem como orientações estratégicas o *Livro Branco de Defesa de 2016* e a *Atualização Estratégica de Defesa (2020)*, combinada com o Plano de Estrutura de Força de 2020. A partir destes marcos normativos, com o devido realinhamento estratégico, foram elaborados o Plano *MERCATOR* e o Plano *PELORUS 2022*, que apoiam a realização dos cinco objetivos estratégicos da *RAN* (NOONAN, 2020).

Embora não haja uma indicação explícita de ações de RelGov nesses planos, o Plano de Defesa 2022–26 apresenta medidas de desempenho e metas associadas e vinculadas às principais atividades e programas de Defesa relacionados às RelGov. Essas medidas de desempenho se concentram nos resultados das principais atividades em todos os níveis da Defesa, incluindo a prestação de contas à sociedade, tornando o tema Defesa mais compreensível à população. São também incluídas algumas formas de emprego das Forças de Defesa Australiana, demonstrando como alcançam a missão e atingem os objetivos estratégicos. Por outro lado, cabe também ressaltar que as atividades de *lobby* se encontram cada vez mais frequentes na pauta de discussões entre as lideranças políticas da Austrália com suas Instituições, que incluem os militares (SCAPPATURA, 2019).

MARINHA REAL BRITÂNICA (ROYAL NAVY)

A *Royal Navy* desempenha importante e histórico papel no poder nacional britânico. Doutrinariamente, a Marinha Real Britânica se assemelha à Marinha dos EUA, ao apoiar suas atividades em uma série de documentos estratégicos, com destaque à Estratégia Nacional de Segurança (*NSS*), à Estratégia de Defesa e Segurança (*National Security*

Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015) e à *UK Maritime Power* (UNITED KINGDOM, 2017).

Embora esses planos não sejam explícitos em relação às ações de RelGov, o Ministério da Defesa do Reino Unido (*Ministry of Defence - MOD*) desenvolveu uma variável, denominada de “Valor de Defesa”, com a finalidade de simplificar a comunicação do *MOD* com diferentes públicos na Defesa, no Governo, na sociedade ou fora do Reino Unido. Essa variável leva em consideração vários aspectos a serem compreendidos de forma coerente, completa e convincente, a exemplo da dimensão econômica da Defesa, do impacto da estratégia industrial e de políticas sobre aquisição, inovação e exportações (BLACK *et al.*, 2021).

MARINHA ITALIANA

O *Livro Branco de 2015*, a *Diretiva Nacional de Política Militar (2022)* e o *Conceito Estratégico do Chefe do Estado-Maior de Defesa (2022)* descrevem as capacidades da Marinha Militar Italiana (MMI) em conduzir operações conjuntas, com o estabelecimento de uma força de intervenção, capaz de operar em todos os domínios, de forma autônoma ou integrada em dispositivos multinacionais, sob o alcance estratégico da Orientação Política da OTAN e da União Europeia (ITALIA, 2022a).

A MMI não dispõe de um planejamento estratégico nos moldes do PEM 2040, porém as atividades de RelGov são desenvolvidas no âmbito do Ministério da Defesa pelo Gabinete de Relações com o Parlamento (*Ufficio Rapporti con il Parlamento*), sob assessoria direta ao Ministro da Defesa, cabendo a ele:

- acompanhar as iniciativas legislativas em apreciação pelo parlamento;
- relacionar-se com os órgãos parlamentares e com os Subsecretários de Estado sobre as iniciativas legislativas;
- planejar intervenções dos Subsecretários de Estado da Defesa nas atividades parlamentares e do apoio aos mesmos durante as respectivas sessões;
- organizar as audiências dos membros do Ministério da Defesa em órgãos parlamentares;
- organizar as visitas de comissões/delegações parlamentares e membros individuais do parlamento a estruturas militares na Itália;
- viabilizar as visitas de autoridades governamentais ou parlamentares aos teatros de operação; e
- analisar arquivos de documentos parlamentares de interesse do Ministério da Defesa (ITALIA, 2022b).

Não foi evidenciado um planejamento específico para as ações de RelGov pelo Chefe de Estado Maior da MMI, porém o Centro de Altos Estudos de Defesa trata a importância do tema.

MARINHA DE PORTUGAL

O planejamento estratégico da Marinha portuguesa tem como seu produto a Diretiva Estratégica da Marinha (DEM 2018), na qual as análises de situação constam no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013), do Conceito Estratégico Militar (2014) e do Conceito Estratégico Naval (2015) (PORTUGAL, 2018).

Nesse sentido, a análise de situação que sustenta a DEM está fundamentada em uma análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) do ambiente estratégico, com o intuito de identificar os objetivos estratégicos prioritários, que a visam aproveitar as oportunidades e superar as ameaças potenciais de uma conjuntura volátil, bem como explorar as potencialidades e as vulnerabilidades da Marinha.

Os objetivos estratégicos respeitam as perspectivas de gestão adotadas e se enquadram nas orientações estratégicas estabelecidas pelo Chefe do Estado-Maior da Armada, permitindo a construção do Mapa da Estratégia da Marinha, que traduz graficamente a estratégia formulada. De forma a facilitar a concretização dos Objetivos Estratégicos enunciados e auxiliar o alinhamento estratégico dos setores da Marinha, a DEM identifica, ainda, as Linhas de Ação que enquadram as iniciativas e as medidas concretas a desenvolver.

Na DEM 2018 não foram observadas ações específicas na área de RelGov, porém estudos recentes apontam a relevância do planejamento de Relações Públicas e comunicação em nível estratégico, alinhado aos objetivos organizacionais, à visão e aos valores institucionais (MATEUS, 2021; MORAIS, 2020; PARDAL, 2019). Entretanto, permanece a necessidade de manter a sociedade informada sobre os assuntos militares, “prestando contas” aos pagadores de impostos que sustentam a atividade militar, promovendo seus interesses. Além da sociedade, Pardal (2019) ainda destaca que o governo é *stakeholder* de fundamental importância, pois determina as diretrizes das Forças Armadas. Em vários momentos, as Forças precisam defender seus interesses em diversos temas, que incluem orçamento, diretrizes militares, promoção de seus quadros, parâmetros atuariais e assistenciais, entre outros.

MARINHA DA ESPANHA

Na Espanha, a política de defesa determina os objetivos da defesa nacional e os recursos e ações necessários para alcançá-los, sendo os objetivos estratégicos definidos na Diretiva de Defesa Nacional 2020 (*Directivas de Defensa Nacional – DDN*) e baseados no livro branco de Defesa (2000) (ESPANHA, 2020). A DDN é o documento máximo do planejamento da defesa da Espanha e ocupa o lugar principal na política de defesa espanhola, após a Lei Orgânica de Defesa Nacional 5/2005. Um Plano Estratégico para a Armada da Espanha ou mesmo um plano no nível do Estado-Maior da Defesa não se encontram disponíveis ao acesso por fontes abertas.

Dulysh (2016) revela a falta de conscientização popular com assuntos de Defesa no país, o que pode demonstrar alguma desconexão com a sociedade ou dificuldade em divulgar suas atividades institucionais. Isto pode impactar em baixa participação da sociedade com a formulação de políticas de Defesa, que representa um pilar fundamental das democracias modernas e desenvolvidas. Dessa forma, desperdiça-se o potencial apoio social para esse tipo de política, o que se traduz na ausência de debate político e social sobre necessidades de defesa e numa maior fragilidade das estruturas em que há necessidade de aprofundar o debate sobre os elementos organizacionais das Forças Armadas.

RECOMENDAÇÕES PARA RELGOV EM PLANOS ESTRATÉGICOS

Algumas pesquisas e estudos que abordam RelGov apontam para diretrizes e recomendações efetivas, que podem ser selecionadas, priorizadas e implementadas, transformando-se em uma vantagem competitiva, aprimorando assim os Planejamentos Estratégicos existentes. Navarro (2019, 2021) por exemplo, indicou seis recomendações na área de RelGov, que podem ser interessantes para a aplicação no PEM 2040: (1) mapeamento de *stakeholders*; (2) mapeamento das competências do profissional na área de RelGov; (3) envolvimento da área de RelGov nas iniciativas estratégicas; (4) medição e divulgação interna e externa dos resultados da área RelGov; (5) uso conjunto dos modelos CONFORT + OD²P; e (6) senioridade e transversalidade da área de RelGov na Estrutura Organizacional.

Tais recomendações são alinhadas conceitualmente ao que é difundido pela Associação Brasileira de Relações Institucionais e

Governmentais (ABRIG⁴) e pelo Instituto de Relações Governamentais (IRelGov⁵). As recomendações representam oportunidades de melhoria de processos, procedimentos, estruturas, sistemas, métricas e estratégias da área RelGov, além de aprimorar a interface com outras áreas na MB (ou seja, transversalidade). Sua implantação de forma priorizada, por meio de um processo decisório, pode ser configurada como possibilidade de aprimoramento do Planejamento Estratégico da Marinha, impactando diretamente no PEM 2040. O Quadro 1 descreve as recomendações.

⁴ A ABRIG é uma entidade civil sem fins lucrativos, criada em 2007, que prioriza a promoção do debate ético, focando em temas estratégicos para a formulação de políticas públicas e marcos regulatórios, com a participação da sociedade civil e do setor privado nos processos de decisão política em prol do desenvolvimento do país. Disponível em <https://abrig.org.br/>.

⁵ O IRelGov foi criado em 2014 com o objetivo de elevar o grau de profissionalismo, competência e padrões éticos dos profissionais que trabalham com relações governamentais, posicionando-se como um think tank para a área de RelGov. Disponível em <https://www.irelgov.com.br/quem-somos/>.

Quadro 1 – Recomendações de RelGov

Recomendações	Descrição	Referências
1. Mapear <i>stakeholders</i>	<i>Stakeholders</i> são grupos de interesse que podem impactar ou interagir de maneira relevante com a instituição. Podem apoiar na definição de diretrizes estratégicas, na definição de um modelo sistêmico da organização e no levantamento de indicadores financeiros, operacionais, de mercado e de desenvolvimento organizacional. A escolha desses grupos pode ser realizada por critérios de poder e interesse, em que as maiores valências indicam o principal stakeholder.	McWeeney (2022), Noto e Noto (2019)
2. Mapear as competências do profissional de RelGov	As competências do profissional de RelGov são formalmente reguladas no âmbito governamental e corporativo. O Ministério do Trabalho denomina a profissão de quem atua em RelGov como “Profissional de Relações Institucionais e Governamentais”, sob o número 1423-45 no CBO – Classificação Brasileira de Ocupações, associando 91 competências afins.	Brasil (2022), Navarro (2022), Ramos e Martínez (2018)
3. Envolver RelGov nas iniciativas estratégicas	A inclusão da área de RelGov contribui na implantação do planejamento estratégico. Os profissionais de RelGov são essenciais para manter a consciência situacional da instituição, assessorando seus líderes e influenciando os <i>stakeholders</i> ao atendimento de suas necessidades.	Adams (2020), Paucar-Caceres et al (2020)
4. Mensurar e divulgar interna e externamente os resultados da área RelGov	Uso de indicadores para a melhoria da gestão organizacional, para identificar com mais clareza e objetividade os aspectos que não obtiveram resultados satisfatórios e merecem maior atenção da empresa/instituição. Práticas usuais dessa recomendação são o Balanced Scorecard (BSC) e o levantamento de referências (benchmarks) para comparação de resultados.	Alzaabi, Al-Dhaafri e Police (2018), Sales, Roses e Prado (2016)
5. Uso em conjunto dos modelos CONFORT + OD2P	Essa recomendação é explorada sob a forma de <i>checklist</i> do processo, ainda no âmbito das ideias, antes de iniciar ou implantar o Plano Estratégico. A abordagem “CONFORT” faz alusão a um aspecto fundamental na área RelGov, que é ter “conforto” com o que está sendo defendido, sob diferentes pontos de vista (jurídica, técnica, ética, cultural, entre outros). A palavra “CONFORT” é, de fato, um acrônimo que reúne três aspectos: “CON” do domínio sobre o conteúdo que está sendo apresentado; “F” de forma de abordagem às principais partes interessadas; e “T” do <i>timing</i> ou momento oportuno da abordagem. O modelo OD2P reflete uma sequência lógica, que reúne inicialmente as opiniões (O), seguindo-se da busca de dados (D) (por exemplo: informações e <i>benchmarks</i>), capazes de converter as opiniões em um diagnóstico (D) preciso do problema. Isto é necessário para avaliar e convergir opiniões e respaldar um diagnóstico com evidências confiáveis. O diagnóstico, então, é a base para a elaboração de propostas (P) para a solução do problema.	Navarro (2019, 2021)
6. Senioridade e transversalidade da RelGov na Estrutura Organizacional da MB.	A senioridade está associada ao posicionamento hierárquico dos assessores de RelGov e a transversalidade à interação com os diversos setores da empresa/instituição. Os profissionais de RelGov devem ter acesso direto e constante à liderança da empresa/instituição. O sucesso da área de RelGov depende da interação, coordenação e harmonização com outras áreas, exercendo o importante papel de catalisador estratégico nas organizações.	Lawton, Doh e Rajwani (2014), Navarro (2021)

Fonte: elaboração própria.

CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES

Os critérios para avaliar as recomendações de RelGov que se adequam ao PEM 2040, descritos no Quadro 2, foram extraídos de Plowman

(2013), que mediu os relacionamentos de uma campanha de comunicação estratégica para o Exército dos EUA, com foco na transparência organizacional. Exploraram-se os conceitos de Hon e Grunig (1999), que desenvolveram uma escala de medição quantitativa para avaliar os níveis de confiança, compromisso, satisfação e influência mútua entre uma organização e seus públicos.

Quadro 2 – Critérios de avaliação das recomendações de RelGov.

Critérios	Descrição
1. Confiança	A crença de que a recomendação implantada fará o que diz que vai fazer. Existem três dimensões para confiar: a primeira é a integridade, a crença de que a recomendação é justa; a segunda é a confiabilidade, a crença de que a recomendação fará o que diz que fará; e a terceira é a competência, a crença de que a recomendação tem a capacidade de fazer o que diz que fará.
2. Compromisso	Refere-se à medida que vale a pena gastar energia para implantar tal recomendação. Duas dimensões enquadradas; o comprometimento de continuidade, que se refere a uma determinada recomendação, e o comprometimento afetivo, que é uma orientação emocional.
3. Satisfação	Contentamento, expectativas favoravelmente positivas com a implantação de tal recomendação. Uma recomendação satisfatória é aquela em que os benefícios superam os custos.
4. Influência Mútua	A implantação de tal recomendação afeta diretamente o grau em que as partes concordam sobre quem tem o poder legítimo de influenciar umas às outras. Embora algum desequilíbrio seja natural, a distribuição do poder de influenciar tende a ser negociável e dinâmica.
5. Transparência Organizacional	Com a implantação de tal recomendação ampliaria algum dos esforços de transparência, sendo eles: informação; participação e prestação.

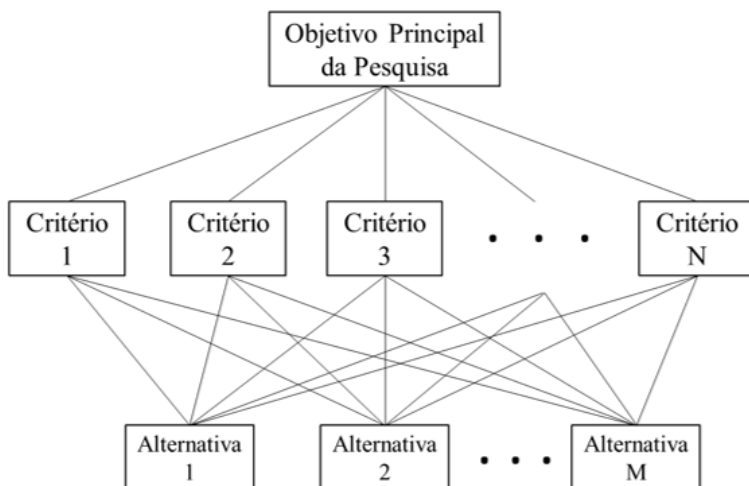
Fonte: elaborado pelos (as) autores (as) adaptado de Plowman (2013).

METODOLOGIA

O objetivo desta pesquisa é propor uma ordem prioritária às recomendações de RelGov que devem ser implantadas no PEM 2040. A Pesquisa Operacional traz uma série de modelos matemáticos capazes de solucionar esse tipo de problema, entre os quais o Processo de Hierarquia Analítica (AHP) (WIND; SAATY, 1980). Esses modelos de apoio à decisão multicritério buscam selecionar ou agrupar um conjunto de soluções finitas, que são avaliadas em um conjunto de critérios. A solução que melhor performa diante dos vários critérios é considerada a mais satisfatória. Tendo em vista a utilidade e simplicidade do AHP em apoio ao processo decisório, o método foi utilizado para atingir o objetivo final.

O AHP é processado em diferentes etapas. A primeira etapa consiste na definição de uma árvore hierárquica, que organiza o objetivo da pesquisa, os critérios (e eventualmente subcritérios) e as alternativas, conforme a Figura 2.

Figura 2 – Estrutura genérica do AHP.



Fonte: (Gavião *et al.* 2020, adaptado).

O AHP é amplamente aplicável para tomada de decisão sob incerteza, dada a sua capacidade de combinar objetivos, múltiplos critérios e múltiplas alternativas, mesmo com julgamentos subjetivos. Esses julgamentos são baseados na experiência de tomadores de decisão ou de profissionais que assessoram a tomada de decisão, selecionados como especialistas no assunto pesquisado. As informações disponíveis (qualitativas e quantitativas) são combinadas com julgamentos de valor, explorando uma escala específica, que alia a percepção do especialista a uma pontuação, conforme o Quadro 3.

Quadro 3 – Escala de avaliação.

Intensidade	Nível de Importância	Descrição das avaliações par-a-par
1	Equivalente	Dois critérios contribuem de igual forma ao objetivo Duas alternativas contribuem de igual forma a um critério
3	Moderado	Um critério contribui pouco mais que outro ao objetivo Uma alternativa contribui pouco mais que outra a um critério
5	Forte	Um critério contribui mais que outro ao objetivo Uma alternativa contribui mais que outra a um critério
7	Muito Forte	Um critério contribui muito mais que outro ao objetivo Uma alternativa contribui muito mais que outra a um critério
9	Extremo	Um critério contribui extremamente mais que outro ao objetivo Uma alternativa contribui extremamente mais que outra a um critério
2, 4, 6, 8	Valores intermediários	Gradações das relações descritas

Fonte:(MARTÍNEZ RAMÍREZ; MUÑOZ, 2015, adaptado).

As avaliações do AHP são realizadas par-a-par, em relação ao nível hierárquico imediatamente superior. Por exemplo, na estrutura hierárquica da Figura 2 os critérios são avaliados par-a-par em relação ao objetivo, enquanto as alternativas são avaliadas em relação a cada critério. Para as relações recíprocas entre as variáveis, a escala prevê o uso de valores invertidos. Por exemplo, se o Critério “A” em relação ao Critério “B” recebe o valor 5, a relação recíproca de “B” em relação a “A” equivale a 1/5.

As avaliações par-a-par geram matrizes, que são utilizadas como base de dados para a aplicação de um conjunto de equações oriundas da álgebra linear, das quais são extraídos os pesos dos critérios e alternativas. As Equações de (1) a (6) são utilizadas para os cálculos do AHP, conforme descrevem Liu e Lin (2016). Os cálculos desta pesquisa foram realizados no *software* R.

A consistência lógica das avaliações também é mensurada pelo AHP, sendo admitido até 10% de inconsistência do avaliador (MALETIČ *et al.*, 2014). Por exemplo, um especialista julga que “A” é mais importante que “B” e “B” é mais importante que “C”. Em lógica, não é aceitável que “A” seja equivalente ou menos importante que “C”. Para três variáveis, essa consistência lógica é perceptível, porém, para maior quantidade de comparações, é comum que o avaliador cometa equívocos sob o ponto de vista lógico.

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix} \quad (1)$$

$$w_i = \frac{\left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}}{\sum_{i=1}^n \left(\prod_{j=1}^n a_{ij} \right)^{1/n}} \quad (2)$$

$$A^{\varepsilon} = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2n} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} w_1 \\ w_2 \\ \vdots \\ w_n \end{bmatrix} \quad (3)$$

$$\lambda_{\max} = (1/n) \times (w_1'/w_1 + w_2'/w_2 + \dots + w_n'/w_n) \quad (4)$$

$$IC = \frac{\lambda_{\max} - n}{n - 1} \quad (5)$$

$$RC = \frac{IC}{IR} \quad (6)$$

Em que:

A: matriz de avaliações paritárias de um Especialista;

a_{ij} : valor da avaliação paritária correspondente à escala de Saaty;

w_i : autovetor da matriz (pesos dos critérios ou das recomendações);

λ_{\max} : autovalor máximo da matriz recíproca;

IC: Índice de Consistência;

RC: Razão de Consistência; e

IR: Índice Aleatório, calculado com base na Tabela 1 de referência

Tabela 1 – Valores de Índices Aleatórios do AHP.

Razão da matriz (quantidade de variáveis)	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Índice Aleatório (IR)	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45

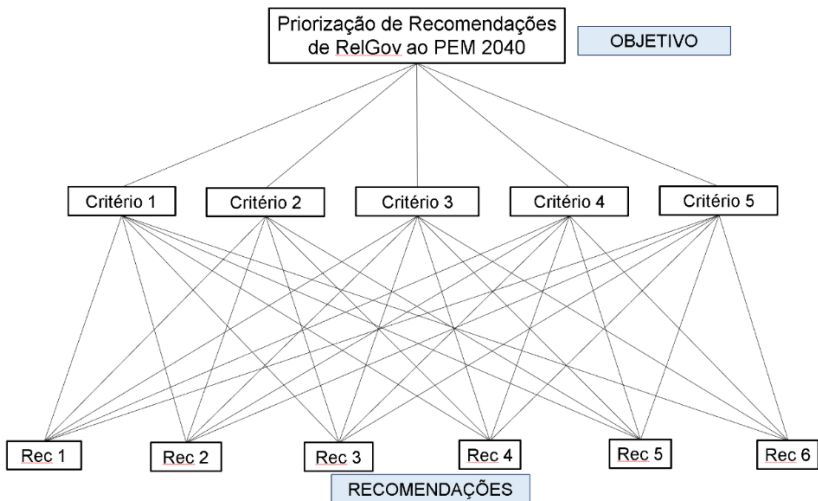
Fonte: (LIU; LIN, 2016, adaptado).

A matriz de avaliações para um conjunto de “ n ” variáveis (critérios ou alternativas), conforme a Equação (1), gera a necessidade de $(n^2-n)/2$ avaliações para cada especialista. Por exemplo, para um problema com 5 critérios, um avaliador precisa realizar 10 julgamentos paritários. Dependendo da estrutura hierárquica do problema, um avaliador pode dispendir considerável esforço e tempo para realizar as avaliações, o que pode também ampliar a probabilidade de inconsistência lógica de seus julgamentos.

Para mitigar essas vulnerabilidades do AHP, a literatura registra algumas técnicas para reduzir a quantidade de avaliações dos especialistas e garantir a consistência lógica do processo, para evitar a necessidade de reconvocação dos especialistas para nova rodada de julgamentos. Esta pesquisa explorou o procedimento proposto por Gavião, Lima e Garcia (2021), que exige a realização de $(n-1)$ avaliações, ao invés de $(n^2-n)/2$. Assim, no exemplo de 5 critérios da Figura 8, o avaliador necessitaria realizar apenas 4 avaliações, ao invés de 10 previstas no modelo original do AHP.

Para a modelagem das recomendações com o AHP, foi utilizada a estrutura hierárquica com os cinco critérios e as seis recomendações apresentados, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Estrutura hierárquica do problema.



Fonte: elaboração própria.

Para a coleta das avaliações, foi elaborado um questionário, sendo encaminhado a especialistas com conhecimento do PEM (2040) e conhecimento sobre a assessoria de Relações Institucionais da MB. Os especialistas foram previamente escolhidos com base em sua experiência de mais de vinte anos de serviço na MB, por possuírem nível superior completo, formação acadêmica em altos estudos (pós-graduação ou doutorado). Além disso, foram consideradas a experiência profissional em Assessoria de Alto Nível em Órgãos de Direção Setorial da MB (ODS) e experiência profissional nas Ações Estratégicas Navais (AEN) para consecução dos OBNAV, além do conhecimento das atividades de RelGov conduzidas pela MB. O Quadro 4 detalha a demografia dos Especialistas consultados.

Quadro 4 – Demografia dos Especialistas.

Esp	Graduação	Pós-Graduação	Experiência profissional	Experiência em ODS ou RelGov
Esp.1	Ciências Navais	Altos Estudos de Política e Estratégia	38 anos	Superior a 8 anos
Esp.2	Ciências Navais	Altos Estudos de Política e Estratégia	34 anos	Superior a 9 anos
Esp.3	Direito	Mestrado em Ciências Militares	23 anos	Superior a 9 anos
Esp.4	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	20 anos	Superior a 3 anos
Esp.5	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	30 anos	Superior a 6 anos
Esp.6	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	32 anos	Superior a 4 anos
Esp.7	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	28 anos	Superior a 2 anos
Esp.8	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	30 anos	Superior a 4 ano
Esp.9	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	32 anos	Superior a 4 ano
Esp.10	Ciências Navais	Mestrado em Ciências Militares	22 anos	Superior a 1 ano

Fonte: elaboração própria.

RESULTADOS

Dados coletados

Os resultados do AHP indicam pesos para os critérios (Tabela 2) e pesos para as recomendações (Tabela 3), a partir das avaliações coletadas dos especialistas através dos questionários.

Tabela 2 – Pesos dos critérios por especialista

Pesos	Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5
Esp 1	0,1391	0,1391	0,1391	0,5064	0,0764
Esp 2	0,1391	0,0764	0,1391	0,5064	0,1391
Esp 3	0,2594	0,0537	0,1230	0,5101	0,0537
Esp 4	0,1655	0,1655	0,0620	0,1655	0,4414
Esp 5	0,3486	0,0276	0,1376	0,3486	0,1376
Esp 6	0,1695	0,0487	0,1695	0,4427	0,1695
Esp 7	0,1963	0,1963	0,1963	0,3573	0,0539
Esp 8	0,1366	0,1366	0,0335	0,1366	0,5567
Esp 9	1/37	0,0884	1/37	0,0437	1/54
Esp 10	0,2601	0,2601	0,1378	0,0819	0,2601
Média	0,2148	0,1192	0,1472	0,3099	0,2089

Fonte: elaboração própria.

As médias indicadas na Tabela 2 mostram que o Critério 4 (Influência Mútua) foi considerado o mais importante, pois obteve a avaliação global de 0,3099. Esse critério se refere à influência mútua na aplicação da recomendação, que caracteriza o grau em que as partes concordam sobre quem tem o poder legítimo de influenciar umas as outras. Esse resultado reitera a importância da área de RelGov para MB no que se refere ao equilíbrio da influência sobre o Governo, bem como, a influência do Governo sobre a MB.

Em segundo lugar, o Critério 1 (Confiança) diz respeito ao nível de confiança com a implantação da recomendação na MB, baseada na crença de que a recomendação é justa (integridade), fará o que diz que fará (confiabilidade) e é capaz de fazer o que diz que fará (competência), aumentando o nível de confiança que ambas as partes têm uma na outra, assim a MB ganha confiança e constrói uma boa reputação com seus *stakeholders*.

Em terceiro lugar, o Critério 5, (Transparência Organizacional) que trata da transparência da MB com a aplicação da recomendação, carregando um aumento de esforços para propagar informações substanciais para o Governo e sociedade, incrementando de forma transparente a participação da MB e dos stakeholders, levando a um aumento nas prestações de contas, corroborando para construir uma estratégia de relacionamento e confiança.

Em quarto lugar, o Critério 3 (Satisfação), que se refere ao contentamento, às expectativas favoravelmente positivas com a implantação de tal recomendação. Uma recomendação satisfatória é aquela em que os benefícios superam os custos. A satisfação entre as partes envolvidas gera maior engajamento e aderência na implementação das recomendações.

Em quinto lugar, o Critério 2 (Compromisso), fazendo referência ao grau de engajamento entre as partes para implantar tal recomendação na MB, gerando um compromisso positivo entre a MB e os *stakeholders* (internos e externos), a medida em que ambas as partes acreditam e sentem que o esforço é compensador para manter e promover o relacionamento.

Tabela 3 – Pesos das recomendações por especialista.

Pesos	Recom 1	Recom 2	Recom 3	Recom 4	Recom 5	Recom 6
Esp 1	0,2464	0,1066	0,0967	0,1590	0,3227	0,0686
Esp 2	0,2094	0,1954	0,1304	0,1312	0,2826	0,0510
Esp 3	0,2900	0,1478	0,1280	0,1016	0,2741	0,0585
Esp 4	0,1577	1/107	0,1184	0,2036	0,3234	0,0962
Esp 5	0,1948	0,0767	1/61	0,1151	0,2348	0,2115
Esp 6	0,0931	0,1568	0,1294	0,1868	0,3160	0,1179
Esp 7	0,2447	0,1138	0,1108	0,1180	0,2601	0,1526
Esp 8	0,1046	0,1067	0,2356	0,2432	0,1417	0,1681
Esp 9	0,2257	0,0237	0,1997	0,1817	0,2446	0,1246
Esp 10	0,0667	0,0739	0,2675	0,2547	0,0466	0,2906
Média	0,1833	0,1102	0,1584	0,1695	0,2447	0,1340
Prioridade	2	6	4	3	1	5

Fonte: elaboração própria.

Os resultados da Tabela 3 refletem a seguinte ordem de priorização: (1ª) Recomendação 5 - Uso conjunto de uma estratégia CONFORT + Metodologia OD²P; (2ª) Recomendação 1 - Mapear *stakeholders*; (3ª) Recomendação 4 - Mensurar e divulgar interna e externamente os resultados da área RelGov; (4ª) Recomendação 3 - Envolver a área de RelGov nas iniciativas estratégicas; (5ª) Recomendação 6 - Senioridade e transversalidade da área de RelGov na Estrutura Organizacional da MB; e (6ª) Recomendação 2 - Mapear as competências do profissional na área de RelGov.

Dentro de uma percepção de valor dos especialistas, a Recomendação 2 foi a menor pontuada globalmente, pois antes da sua aplicação, torna-se necessário um estudo, para primeiro catalogar as competências de RelGov aplicáveis à MB, para posteriormente mapear os civis e militares com tais competências, bem como, formular um catálogo de cursos a serem realizados dentro e fora da MB, gerando um considerável impacto organizacional, além dos custos envolvidos nos cursos de qualificação.

Seguida de forma crescente, figura a Recomendação 6, que, para sua aplicação, torna-se necessária a criação de um Grupo de Trabalho para avaliar o organograma da MB e verificar a possibilidade de integrar o cargo de encarregado das RelGov a outros já existentes, dentro da senioridade apresentada na recomendação, buscando uma sinergia para o bom desempenho das funções, ou a criação de um novo cargo com um impacto direto de custos. Em qualquer das opções deve ser mantida a transversalidade da área.

Na mesma sequência, aparece a Recomendação 3, estando diretamente envolvida na implantação de uma metodologia para execução da estratégia na área de RelGov, ressaltando a importância do seu Planejamento alinhado ao PEM 2040. Para tal, torna-se necessário um estudo para definir quais ações seriam necessárias para o atingimento de cada OBNAV.

A Recomendação 4 aparece com a pontuação próxima, com a implantação de um sistema estruturado de mensuração das atividades de RelGov. Além de representar um refino na atuação na área de RelGov, dá transparência para a atividade internamente na MB, sendo necessário um estudo para o estabelecimento dos indicadores de performance, para as diferentes ações relacionadas a cada OBNAV.

Com maior peso, a Recomendação 1 foi pelos especialistas a segunda mais bem pontuada, tratando-se de processo extremamente necessário, pois o correto mapeamento dos *stakeholders* deve ser realizado antes do Planejamento Estratégico, sendo vital para a MB, tendo em vista sua área de atuação e a consecução dos OBNAV.

Por fim, a Recomendação 5 demonstra que os especialistas priorizaram aquela diretamente ligada aos processos, levando a um pensar estratégico, antes da efetiva ação; foi como se apresentou de forma mais evidente aos especialistas, a implantação de um *checklist* de processos com uso conjunto de uma estratégia CONFORT + Metodologia OD²P.

CONCLUSÃO

Este trabalho de pesquisa teve como propósito propor uma ordem prioritária às recomendações de RelGov que devem ser implantadas no PEM 2040, a fim de aperfeiçoar o assessoramento de Alto Nível da Marinha.

Para tanto, contextualizou-se o PEM 2040 e o seu processo, caracterizando-o como documento de alto nível, que fundamenta as bases de uma Marinha moderna, aprestada e motivada, compatível com a estatura político-estratégica do Brasil no cenário internacional. Por meio

do seu sistema de gestão estratégica, a MB busca revisá-lo, corrigi-lo e aprimorá-lo, mediante a implantação de ações estratégicas, congruentes, factuais e eficazes, cabendo ao decisor estratégico definir prioridades.

Ainda nesse contexto, as RelGov foram definidas e caracterizadas, sendo evidenciada sua importância estratégica para a MB, corroborando para tal importância, foram analisados os planos e doutrinas de Marinhas amigas nos quais as RelGov aparecem inseridas. Seis recomendações consolidadas foram propostas para a avaliação de especialistas, com a finalidade de aperfeiçoar a área de RelGov da MB, integrando-as ao PEM 2040, tendo como meta a consecução dos OBNAV: (1) mapear *stakeholders*; (2) mapear as competências do profissional na área de RelGov; (3) envolver a área de RelGov nas iniciativas estratégicas; (4) mensurar e divulgar interna e externamente os resultados da área RelGov; (5) uso conjunto de uma estratégia CONFORT + Metodologia OD²P; e (6) senioridade e transversalidade da área de RelGov na Estrutura Organizacional da MB.

Visando a apresentar ao decisor estratégico as recomendações devidamente priorizadas, foi verificado no estudo que o método de apoio à decisão multicritério AHP atenderia a esse objetivo. O AHP é um método usual da Pesquisa Operacional, no qual o julgamento e a percepção humana estão envolvidos para resolução do problema. Para tal, foram estabelecidos cinco critérios de avaliação, que compuseram com as recomendações a estrutura hierárquica do problema.

Em seguida, os dados foram coletados por meio de questionários enviados a um grupo de especialistas da MB, com perfis de carreira pré-determinados. O resultado após a modelagem indicou como primeira prioridade a recomendação que versa sobre o uso conjunto de uma estratégia CONFORT + Metodologia OD²P.

A recomendação apontada suscita a implantação de um *checklist* de processos, contribuindo para o Sistema de Gestão Estratégica da MB, que demanda a influência política e social junto aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e outras entidades, bem como, da sociedade brasileira.

A estrutura hierárquica do problema limitou-se ao número de seis recomendações e cinco critérios, podendo ser expandida, bem como utilizado outro método multicritério de apoio à decisão. Por se tratar de um estudo experimental, é possível que as avaliações de outros *stakeholders* ou mesmo de profissionais de RelGov de outros setores avaliem de maneira diferente as recomendações aqui utilizadas. Novas rodadas de avaliação por outros especialistas da MB ou por especialistas das demais Forças

singulares também podem indicar prioridades diferentes das encontradas nesta pesquisa, sendo recomendáveis em futuros projetos. Nesse caso, por exemplo, futuros inquéritos poderiam incluir profissionais da MB com outra formação de base, ou outros tipos de formação pós-graduada nas áreas do Direito, Ciência Política, Relações Internacionais, Estudos Estratégicos, Administração Pública, entre outras.

GOVERNMENT RELATIONS IN THE NAVY'S STRATEGIC PLAN: PRIORITIZATION OF RECOMMENDATIONS BY HIERARCHICAL ANALYSIS PROCESS

ABSTRACT

This research aims to prioritize strategic recommendations in Government Relations, aligned with the Navy Strategic Plan for the period from 2020 to 2040. Six strategic recommendations were considered in the research: mapping of stakeholders; mapping of professional competencies in the area of Government Relations; involvement of the Government Relations area in strategic initiatives; internal and external management of the results of the Government Relations area; joint use of a strategy that brings together the different characteristics of Government Relations (legal, technical, ethical, cultural, among others), submitted to a process of elaboration of diagnosis and solution of the problem; and the evaluation of the seniority and transversality of the Government Relations area in the organizational structure of the Brazilian Navy. For the modeling, the Analytical Hierarchy Process was used, which explores psychometric evaluations and is based on expert experiences. The hierarchical structure of the problem was based on five criteria: trust, commitment, satisfaction, mutual influence, and organizational transparency. Data collection involved the use of a questionnaire, transmitted to Navy specialists. The recommendation of the joint use of a strategy that brings together the characteristics of Government Relations obtained the highest priority for implementation.

Keywords: Navy Strategic Plan 2040; Strategic Government Relations; Analytical Hierarchy Process.

REFERÊNCIAS

ADAMS, G. **The politics of defense contracting: the iron triangle**. London: Routledge, 2020.

ALMEIDA, C. W. L. de. Transparência e controle na gestão da defesa. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, São Carlos, v. 1, n. 46, 2005.

ALZAABI, S. H. A.; AL-DHAAFRI, H.; POLICE, D. The Effect of Strategy Management and Balanced Scorecard on Organizational Performance of UAE Civil Defense. **Business Management and Strategy**, Las Vegas, v. 9, n. 1, p. 84–104, 2018.

BLACK, J. *et al.* **Understanding the value of defence: towards a defence value proposition for the UK**. 1. ed. Santa Monica: RAND, 2021. Disponível em: file:///C:/Users/luizg/Downloads/RAND_RRA529-1.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, Art.9o, §3o). Brasília, DF: Ministério da Defesa. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>. 2016. Acesso em: 10 nov. 2022.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada. Brasília, DF: Ministério da Defesa. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/all/modules/pub_pem_2040/book.html. 2020^a. Acesso em: 10 out. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9o, § 3o). Brasília, DF: Ministério da Defesa. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. 2020^b. Acesso em: 5 out. 2022.

BRASIL. Ministério do Trabalho. **Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)**. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: <http://www.mtecho.gov.br/cbsite/pages/saibaMais.jsf>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CANADIAN. Marine Royal. **Royal Canadian Navy Strategic Plan 2017-2022**. Montreal: Canadian Navy, [s. d.]. Disponível em: https://www.navalassoc.ca/wp-content/uploads/2019/05/rcn_strategicplan_2017-2022_en-s.pdf. Acesso em: 07 out. 2022.

DOBLE, M. F.; MACNEIL, D. P. Strategic Communication in the Defense Industry: grand strategy, key publics, and tactics. In: BOTAN, Carl H. **The handbook of strategic communication**. United States: Wiley, 2021. 129–146 p.

DULYSH, M. ¿Necesita España una nueva Revisión Estratégica de la Defensa? **Bie3: Boletín IEEE**, Españã, n. 4, p. 435–450, 2016.

ESPAÑÃ. Presidencia del Gobierno. **Directiva de Defensa Nacional 2020**. Madrid: Presidencia del Gobierno, 2020. Disponível em: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/defensadocs/directiva-defensa-nacional-2020.pdf>. Acesso em: 20 set. 2022.

FARLIN, J. **Instruments of national power: how America earned independence**. United States: US Army War College, 2014. 38 p. Disponível em: <https://publications.armywarcollege.edu/wp-content/uploads/2022/11/87.pdf>. Acesso em: 23 set. 2022.

GAVIAO, L. O. *et al.* Selecting a Cargo Aircraft for Humanitarian and Disaster Relief Operations by Multicriteria Decision Aid Methods. **IEEE Transactions on Engineering Management**, [S. l.], v. 67, n. 3, p. 631–640, 2020.

GAVIÃO, L. O.; LIMA, G. B. A.; GARCIA, P. A. de A. Procedimento de redução das avaliações do AHP por transitividade da escala verbal de Saaty. *In*: SENHORAS, E. M. (org.). **Engenharia de Produção: além dos produtos e sistemas produtivos**. 1. ed. Ponta Grossa, PR: Editora Atena, 2021. p. 88–102.

GROSARU, F. Instruments of defense resources optimization. Defense resources management and performance management. **Journal of Defense Resources Management**, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 125–138, 2014.

HOLTZHAUSEN, D.; ZERFASS, A. **Strategic communication: opportunities and challenges of the research area.** New York: The Routledge handbook of strategic communication, 2014. 27-41 p.

HON, L. C.; GRUNIG, J. E. **Guidelines for measuring relationships in public relations.** Gainesville, FL: Institute for public relations, 1999. Disponível em: https://www.instituteforpr.org/wp-content/uploads/Guidelines_Measuring_Relationships.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

ITALIA. Defence General Staff. **The Chief of Defence Strategic Concept.** Roma: stato maggiore difesa, 2022. Disponível em: https://www.difesa.it/SMD_/CaSMD/Concetto_strategico_del_Capo_di_SMD/Documents/CS_22/Pamphlet_Chief_of_Defence_Strategic_Concept_2022.pdf. Acesso em: 22 set. 2022.

ITALIA. Ministero Della Difesa. **Ufficio Rapporti con il Parlamento.** Itália, [s. d.]. Disponível em: https://www.difesa.it/Il_Ministro/Uffici_diretta_collaborazione/UfficioRapportiConIlParlamento/Pagine/default.aspx. Acesso em: 21 dez. 2022b. Acesso em: 22 set. 2022.

JUDICE, L. P. C. Plano Estratégico da Marinha (PEM2040): o combate pelo mar no Brasil Marítimo do século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 140, n. 4, p. 7-29, 2020.

KRUPPA, J. J.; SANDERS, K.; MARTINEZ, M. Achieving Space Superiority in an Era of Great Power Competition. **Campaigning: the journal of the Joint Forces Staff College**, Norfolk, [s. n.], p. 1-8, 22 Oct. 2021.

LAWTON, T. C.; DOH, J. P.; RAJWANI, T. **Aligning for advantage: competitive strategies for the political and social arenas.** United Kingdom: Oxford University Press, 2014.

LIU, C. H.; LIN, C.-W. R. The Comparative of the AHP Topsis Analysis Was Applied for the Commercialization Military Aircraft Logistic Maintenance Establishment. **International Business Management**, Pakistan, v. 10, n. 28, p. 6428-6432, 2016.

MALETIČ, D. *et al.* An application of Analytic Hierarchy Process (AHP) and sensitivity analysis for maintenance policy selection. **Organizacija**, Varsóvia, v. 47, n. 3, p. 177–189, 2014.

MARTINEZ JR. R. *et al.* Strategic Communication in the Military: An Air Force Perspective. *In: BOTAN, Carl H. The Handbook of Strategic Communication*. United States: Wiley Black-well, 2021. 113–128 p.

MARTÍNEZ RAMÍREZ, L.; MUÑOZ, J. Priority Criteria and Alternatives for University Business Incubators in the Entrepreneurial Process in Mexico. **Studia i Materiały**, Varsóvia, v. 19, n. 2, p. 95–105, 2015.

MATCHETT, L. Putting on the Blitz: Urgency and Department of Defense Communications in Times of Budget Shortfall. **Armed Forces & Society**, Chicago, [s. n.], 14 Nov. 2022.

MATEUS, A. F. dos S. R. **Paradigma genético da Marinha Portuguesa**. Instituto Universitário Militar, Departamento de Estudos de Pós-graduados, Portugal: IUM, 2021. 1–101 p. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/38149/1/António Rodrigues Mateus_ Paradigma genético da Marinha Portuguesa.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/38149/1/António%20Rodrigues%20Mateus_Paradigma%20genético%20da%20Marinha%20Portuguesa.pdf). 2021. Acesso em: 10 out. 2022.

MCWEENEY, T. Perspectives about Business-government relations in society. *In: NI, Anna Ya; WART, Van Montgomery; Business, Society and Global Governance*. New York: Routledge, 2022. p. 50–77.

MITROVIĆ, M. Strategic communication in the function of national security. **Vojno delo**, Serbia, v. 71, n. 1, p. 41–54, 2019.

MORAIS, C. S. C. **As relações públicas na Marinha Portuguesa**: análise do seu impacto na potencialização do recrutamento ou atração de novas fontes de financiamento. Instituto Universitário Militar, Departamento de Estudos de Pós-graduados, Portugal: IUM, 2020. 1–48 p. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32531/1/As relações públicas na Marinha Portuguesa. Análise do seu impacto na potencialização do recrutamento e atração de novas fontes de financiamento.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32531/1/As%20relações%20públicas%20na%20Marinha%20Portuguesa.%20Análise%20do%20seu%20impacto%20na%20potencialização%20do%20recrutamento%20e%20atração%20de%20novas%20fontes%20de%20financiamento.pdf). 2020. Acesso em: 11 out. 2022.

NAVARRO, R. A Strategic Holistic Approach for Government Relations: The SGR Framework. **The International Journal of Business & Management**, Civil Lines, v. 7, n. 3, p. 1–16, 2019.

NAVARRO, R. Institutional and Government Relations 4.0: far beyond technology. **The International Journal of Business & Management**, Canada, v. 10, n. 2, p. 23–33, 2022.

NAVARRO, R. Políticas públicas, inovação e o papel das Relações Governamentais: o caso da ABRAMAT e a Indústria 4.01. *In: GALVÃO, Eduardo. Relações Governamentais & Inovação. [S. l.]: Clube dos autores, 2018. 185 p.*

NAVARRO, R. **The Strategic Government Relations Handbook: improving performance at this non-market arena**. 1. ed. New York: Amazon, 2021.

NOONAN, M. 2020 **Goldrick webinar series: keynote address**. **Australian Naval Review**, Australian, n. 2, p. 11–14, 2020.

NOTO, G.; NOTO, L. Local strategic planning and stakeholder analysis: suggesting a dynamic performance management approach. **Public Organization Review**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 293–310, 2019.

PARDAL, S. **Plano estratégico de relações públicas para a implementação nas escolas das temáticas: segurança, defesa e paz**. 2019. 1–214 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Estratégica das Relações Públicas) - Instituto Politécnico de Lisboa, Escola Superior de Comunicação Social, Lisboa, Portugal, 2019. Disponível em: [https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/11388/1/Tese Final_Sara Pardal_9836.pdf](https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/11388/1/Tese%20Final_Sara%20Pardal_9836.pdf). 2019. Acesso em: 13 out. 2022.

PAUCAR-CACERES, A. *et al.* Soft situational strategic planning (SSSP): a method and case study of its application in a Brazilian municipality. **Journal of the Operational Research Society**, England, v. 71, n. 3, p. 363–380, 2020.

PLOWMAN, K. D. Creating a model to measure relationships: US army

strategic communication. **Public Relations Review**, Amesterdã, v. 39, n. 5, p. 549-557, 2013.

PORTUGAL. Diretiva Estratégica da Marinha. Lisboa: Marinha de Portugal, 2018. Disponível em: [https://www.marinha.pt/pt/informacao-institucional/Documents/DEM 2018.pdf](https://www.marinha.pt/pt/informacao-institucional/Documents/DEM%2018.pdf). Acesso em: 15 out. 2022.

RAMOS, M. P. M.; MARTÍNEZ, O. C. The professional skills profile of a public affairs practitioner in Spain. **Intangible Capital**, Espanha, v. 14, n. 4, p. 569-583, 2018.

RODRIGUES, M. S. Plano Estratégico da Marinha PEM 2040. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 13-30, 2021.

SALES, L. da S. B.; ROSES, L. K.; PRADO, H. A. do. Application of dynamic Balanced Scorecard in the Brazilian Army information technology governance. **Gestão & Produção**, São Paulo, v. 23, p. 757-770, 2016.

SCAPPATURA, V. **The US lobby and Australian defence policy**. 1. ed. Clayton, Victoria: Monash University Publishing, 2019.

SIAHAAN, S.; RISMAN, H. Contemporary Irregular Warfare: defense strategy. **Journal of Social and Political Sciences**, Indonesia, v. 4, n. 1, 2021.

UNITED KINGDOM. Ministry of Defence. **Joint Doctrine Publication 0-10: UK Maritime Power**. London: Ministry of Defence, 2017.

UNITED STATES. Department of the navy. **Business Operations Plan Fiscal Years 2020-2022 FY20 Mid-Year Update**. Washington, DC: U.S. Navy, 2021. Disponível em: https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302000/-1/-1/1/DON_BOP_2020MIDYEARUPDATE.PDF. Acesso em: 23 set. 2022.

WALLENIUS, C.; NILSSON, S. A lack of effect studies and of effects: the use of strategic communication in the Military domain. **International Journal of Strategic Communication**, England, v. 13, n. 5, p. 404-417, 2019.

WILÉN, N.; STRÖMBOM, L. A versatile organisation: mapping the military's core roles in a changing security environment. **European Journal of International Security**, United Kingdom, v. 7, n. 1, p. 18–37, 2022.

WIND, Y.; SAATY, T. L. Marketing Applications of the Analytic Hierarchy Process. **Management Science**, United States, v. 26, n. 7, p. 641–658, 1980.

ZIĘTARSKI, M. Armed Forces as a Geopolitics Instrument from a Historical and Contemporary Perspective. **Security Dimensions: International and National Studies**, Amtsgericht, n. 34, p. 145–156, 2020.

* Recebido em 12 de janeiro de 2023, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

CONFLITOS AMBIENTAIS ENVOLVENDO COMUNIDADES PESQUEIRAS NA APA DE GUAPIMIRIM/ESEC DA GUANABARA-BAÍA DE GUANABARA/RJ

Yana dos Santos Moysés ¹

Rodrigo Nuñez Viégas ²

RESUMO

O presente trabalho analisa os conflitos ambientais que envolvem as comunidades pesqueiras na Baía de Guanabara, com um olhar especial nas áreas de jurisdição da Área de Preservação Ambiental (APA) de Guapimirim e Estação Ecológica (ESEC) da Guanabara. Verifica-se a necessidade de trabalhos que buscam fazer uma análise mais sistemática dos conflitos existentes entre órgãos públicos ambientais e pescadores e, com isso, de dados que possam auxiliar na proposta de políticas públicas democráticas e sustentáveis. A partir disso, a pesquisa parte de dois planos de investigação-análise documental e entrevistas- com centralidade na análise e no tratamento dos Autos de Infração emitidos pelos agentes fiscalizadores do ICMBio no período de 2010 a 2022. Esse trabalho busca assim contribuir com o poder público na ampliação e atualização de uma base de informações que busca subsidiar tanto os órgãos públicos, como os pescadores, no diagnóstico das situações conflitivas e na criação de estratégias práticas de enfrentamento dos quadros de desigualdade ambiental mediante a criação/aperfeiçoamento de mecanismos de controle, licenciamento e fiscalização.

Palavras-chave: Conflitos Ambientais; Pescadores; Baía de Guanabara.

¹ Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Rio de Janeiro — RJ, Brasil. E-mail: yanasmoyeses@hotmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0002-8150-5304>.

² Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro — RJ, Brasil. E-mail: mrviegas@gmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0789-0424>.

INTRODUÇÃO

Localizada no Estado do Rio de Janeiro, a Baía de Guanabara é um ambiente estuarino que possui uma área de 377 km² - excluindo 52 km² de ilhas e ilhotas³ - e um perímetro de 131 km lineares. Possui uma profundidade média de 7,6 metros com cerca de 3 m de profundidade na região do “fundo da baía”, 8,3 m na região entre a Ilha do Governador e uma linha imaginária entre as Pontas do Calabouço e do Gragoatá, e de 16,9 m na porção externa da baía (AMADOR, 2012). Situa-se na região metropolitana do Estado, tendo em seu entorno os municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Magé, Guapimirim, Itaboraí, São Gonçalo e Niterói.

A baía apresenta um conjunto diversificado de ecossistemas, comportando desde a Mata Atlântica nas encostas até os manguezais que se estendem em suas margens. As trocas de água com o oceano são de 1,7 x 10⁶ L s⁻¹, sendo o tempo de residência de suas águas estimado de 20 dias (BARROCAS E WASSERMAN, 1995). Ela recebe ainda o aporte de 35 rios, distribuídos em 24 bacias hidrográficas que, somadas, formam a Região Hidrográfica da Baía de Guanabara⁴. Tal região possui uma alta densidade demográfica, com uma população estimada de cerca de 13 milhões de habitantes (OBSERVATÓRIO DA BAÍA DE GUANABARA, 2019)⁵, o que corresponde a 74% da população residente no Estado do Rio de Janeiro (CIDE, 2003).

A Região Hidrográfica da Baía de Guanabara apresenta não só a maior concentração populacional como também de capital, infraestrutura e força de trabalho do Estado. Nela, encontram-se instalados grande parte dos equipamentos urbanos e sociais, assim como o segundo maior parque industrial do país, com cerca de 18.300 indústrias (COIMBRA, 2021), compreendendo, em sua maior parte, empresas de pequeno e médio porte, das quais 52 são responsáveis por 80% da poluição lançada na baía (BVRIO/FUNBIO, 2013).

Segundo a SEA/INEA (2011), o crescimento populacional e o desenvolvimento industrial na região trouxeram, além da poluição, questões ambientais de ordem física. Os principais impactos na baía se devem ao assoreamento, aterros, modificação da drenagem de seus rios,

³ Diversos sistemas insulares localizam-se na Baía de Guanabara, tais como a Ilha do Fundão, a Ilha do Governador, a Ilha D'água, a Ilha do Boqueirão, a Ilha de Brocoió e a Ilha de Paquetá.

⁴ A Região Hidrográfica da Baía de Guanabara (RHBG) é composta por 17 municípios. Niterói, São Gonçalo, Itaboraí, Tanguá, Guapimirim, Nilópolis, Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti e Magé estão integralmente inseridos, e Maricá, Rio Bonito, Cachoeiras de Macacu, Petrópolis, Nova Iguaçu e Rio de Janeiro parcialmente inseridos (COIMBRA, 2021).

⁵ Ver: <https://storymaps.arcgis.com/stories/ae5de262391d418fa07e9bcdb624222f>

desmatamento de manguezal das suas margens e lançamentos de efluentes domésticos e industriais (metais pesados, hidrocarbonetos, óleos e graxas) e de resíduos sólidos (lixo flutuante e chorume, originário dos lixões). A baía recebe cerca de 17 m³/s de esgoto doméstico, sendo que desses 17 m³/s, 13,2 m³/s recebem algum tipo de tratamento - em sua maioria, tratamento primário apenas, o que não evita a poluição do recurso natural.

A Baía de Guanabara possui uma sobreposição de diferentes práticas econômicas e sociais, fornecendo água para uso industrial e sendo utilizada para recreação, navegação e pesca. Segundo Coelho (2007), podemos dividir as atividades desenvolvidas na baía em primárias, secundárias e terciárias. As primárias são representadas pela pesca comercial no interior da baía, destacando-se a de camarões. As secundárias são constituídas pelas indústrias da região, muitas delas localizadas na orla da baía, utilizando suas águas para fins de refrigeração, processos industriais e outros fins. As atividades terciárias compreendem não só a prestação de serviços - portos, navegação comercial e transporte de passageiros - como também o lazer e o turismo.

Verificam-se assim diversas atividades econômicas no espelho d'água da Baía de Guanabara. Destacam-se, além dos estaleiros, os portos, os aeroportos, do transporte de passageiros via barcas, o turismo, o lazer, da expressiva ocupação da indústria do óleo e gás, também a presença significativa da pesca, inclusive a pesca artesanal (COIMBRA, 2021).

A sobreposição dessas diversas práticas espaciais por diferentes atores sociais na Baía de Guanabara com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território culminam em um espaço de disputa material e simbólica entre tais atores, o que caracteriza a dimensão conflitiva desse território.

O presente trabalho parte de um projeto de pesquisa da Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ) com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) que busca registrar um panorama dos conflitos ambientais da região da Baía de Guanabara ao realizar o mapeamento das áreas de ocorrência dos mesmos, suas origens, efeitos e atores sociais partícipes, tendo como foco os conflitos envolvendo as comunidades pesqueiras (pescadores, marisqueiras, catadores de caranguejo, descarnadeiras de siri etc.).

Verifica-se no levantamento e análise de diferentes trabalhos científicos e projetos de pesquisa relacionados aos conflitos ambientais que envolvem pescadores artesanais na Baía de Guanabara um esforço entre determinados grupos e pesquisadores para sistematizar dados

e inclusive mapear conflitos ambientais, entre pescadores artesanais e empreendimentos e infraestruturas, principalmente relacionados à indústria de petróleo e gás (CHAVES, 2011; MOYSÉS, 2010; SOARES, 2012; MOYSÉS, 2016; FIOCRUZ/FASE, 2022; LABORATÓRIO MARESS-FURG, 2022).

Entretanto, por outro lado, verifica-se a necessidade de trabalhos que busquem fazer uma análise mais sistemática dos conflitos existentes entre órgãos públicos ambientais e pescadores na Baía de Guanabara e de uma base de informações disponível capaz de orientar o diagnóstico das situações conflitivas e o combate às desigualdades ambientais que, em medida significativa, motivam tais situações.

Com a premissa de contribuir com a ampliação desses dados, o presente trabalho, neste sentido, tem como objetivos identificar e analisar os conflitos ambientais a partir prioritariamente dos autos de infração emitidos pelo ICMBio no período de 2010 a 2022 que envolveram especificamente pescadores/pesca na Área de Preservação Ambiental (APA) de Guapimirim e na Estação Ecológica (ESEC) da Guanabara.

Os autos de infração são documentos que, baseados em Fuks (2001), representam conflitos considerados mais “maduros”, ou seja, que já se tornaram públicos e tramitam no interior do sistema jurídico-institucional. Neste sentido, a partir da sistematização destes documentos, podemos identificar a recorrência de determinados conflitos e diagnosticar as situações que motivam os mesmos.

As informações produzidas, a partir dos autos, podem ainda servir de base para a análise das próprias políticas ambientais e de como elas também podem ser geradoras de desigualdades e conflitos ambientais. E, com isso, auxiliar no aperfeiçoamento e/ou a criação de políticas e/ou mecanismos de controle e fiscalização que assegurem o combate às desigualdades ambientais.

Para tanto, esse artigo foi organizado em três seções. Na primeira, discutiremos de uma forma geral sobre a dimensão conflitiva do território da Baía de Guanabara. A partir disso, seguiremos com um olhar especial nos conflitos ambientais entre os pescadores e os gestores da APA de Guapimirim/ESEC Guanabara. Por fim, apresentaremos os dados analisados e produzidos que envolvem os conflitos ambientais entre esses dois grupos.

1 - A DIMENSÃO CONFLITIVA DO TERRITÓRIO DA BAÍA DE GUANABARA

Os modos sociais de apropriação do mundo material articulam formas técnicas, definidas por sua espacialidade e temporalidade, formas

sociais, que exprimem os padrões de desigualdade de poder sobre os recursos ambientais, e formas culturais, que encerram os distintos valores e racionalidades que orientam as práticas sócio-técnicas.

Acselrad (2004) discrimina dois espaços onde se definem as relações de poder nas sociedades, e também pertinentes aos modos de apropriação da base material da sociedade. O primeiro é o espaço da distribuição, o qual se configuraria na capacidade diferencial dos grupos sociais terem acesso ao “capital” ou ao que é atribuído na questão ambiental de “capital material”. A desigualdade de poder dos sujeitos resulta na capacidade que eles possuem de influenciar os marcos regulatórios jurídico-políticos do meio ambiente ou os mecanismos econômicos e, quando não, de exercerem o uso da força direta. O segundo é o espaço em que se confrontam as representações, as quais legitimam essa distribuição de poder entre os diferentes sujeitos em função de uma dotação de capital material diferenciada. Legitimam, com isso, a distribuição desigual do poder sobre os recursos ambientais, e conseqüentemente, dos próprios impactos ambientais.

Seguindo o pensamento do autor supracitado, o objeto a que se designa por “conflitos ambientais” deve ser apreensível, então, simultaneamente nesses dois espaços: de apropriação real (material) e simbólica dos recursos do território. São disputas pelo modo de distribuição de poder. Lutas tanto pela apropriação material/territorial, como simbólicas, por categorias que legitimam ou deslegitimam a distribuição de poder sobre os distintos tipos de capital (ACSELRAD, 2004). Em outros termos, são lutas *epistemológica-políticas* (PORTO-GONÇALVES, 2006).

Como no caso da Baía de Guanabara, verifica-se no primeiro espaço, por exemplo, disputas pela apropriação territorial do mar entre pescadores artesanais e empreendimentos e infraestruturas, principalmente relacionados à indústria de petróleo e gás (CHAVES, 2011; MOYSÉS, 2010; SOARES, 2012; MOYSÉS, 2016; FIOCRUZ/FASE, 2022; LABORATÓRIO MARESS-FURG, 2022). No espaço das representações, por sua vez, desenrolam-se disputas por discursos ambientais que são construídos e acionados tanto como estratégias de dominação como de resistência. Como exemplos de categorias acionadas nesse processo de disputa pela Baía de Guanabara, podemos destacar a categoria de *desenvolvimento sustentável*, acionada por gestores da indústria de petróleo e gás, e as categorias de *território*, *identidade e memória*, acionadas pelos pescadores artesanais da Baía de Guanabara (MOYSÉS, 2016).

Por sua vez, ao colocarmos em evidência as políticas vigentes no campo ambiental, verifica-se que seja em função das atividades econômicas, seja pela ação do Estado, a reprodução material e simbólica de práticas de populações, como as dos pescadores da Baía de Guanabara, vê-se ameaçada. Se, por um lado, o Estado pode surgir, por vezes, ao lado das populações atingidas, de outro, ele surge como implementador de políticas ambientais conservacionistas autocráticas que acirram os conflitos ambientais (ZHOURI, LASCHEFSKI, 2010). A formação dos conflitos ambientais é ainda intensificada em situações que envolvem áreas de preservação ambiental (LEAL, 2013).

Conceitua-se assim de *conflitos ambientais* aqueles envolvendo grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, tendo origem quando pelo menos um dos grupos tem a continuidade das formas sociais de apropriação do meio que empreendem ameaçada pelos impactos indesejáveis decorrentes das práticas espaciais de outros grupos (ACSELRAD, 2004, p.26). A questão territorial ou espacial se encontra assim “no cerne de muitos conflitos ambientais que envolvem as relações entre poder e meio ambiente” (ZHOURI, LASCHEFSKI, 2010, p.18).

Como evidenciado, especial destaque pode ser dado às sobreposições de práticas espaciais na Baía de Guanabara por diferentes atores sociais que acabam por deflagrar conflitos em torno da apropriação, uso e significação do território. No que concerne dos conflitos na Baía de Guanabara envolvendo a atividade da pesca, podemos destacar: *entre pescadores, entre pescadores e empreendimentos e entre pescadores e Estado*.

1.1 - CONFLITOS ENTRE PESCADORES

A apropriação real e simbólica dos recursos do território é definida a partir da organização material e cultural que, por sua vez, estabelece sistemas de relações sociais, políticas, econômicas e ecológicas. Mediante tais relações, os territórios são resguardados e controlados, de forma coletiva ou individual, através de acordos, coerções e outros instrumentos (BERKES, 1996).

Parte integrante da dimensão conflitiva do território marítimo é caracterizada pela disputa pela apropriação da base de recursos pesqueiros pelos pescadores. O território em que se consubstancializa essa disputa é considerado um “pesqueiro” - uma unidade microambiental apropriada (*tenure*) para a pesca onde há alguma regra de uso ou conflito (CORDELL, 1989; BEGOSSI, 2004). Segundo Begossi (2004), a competição pelos recursos e o grau de apropriação de determinada área são variáveis que podem

influenciar no uso do espaço por pescadores. Quanto mais escasso for o recurso, quanto maior for a densidade de pescadores e menos móvel for uma tecnologia de pesca, maior a probabilidade de se encontrar regras de uso e conflitos no território. Furtado (2004) elenca os seguintes possíveis efeitos dos conflitos entre pescadores: quebra de laços tradicionais de família, companheirismo e ajuda mútua; formação de grupos antagônicos; fissuras internas; quebra da solidariedade e princípios de reciprocidade; mobilização da comunidade; criação de legislação baseada no saber e na experiência nativa.

No que tange aos conflitos entre pescadores artesanais, uma parcela significativa desses últimos surge em função de desacordos sobre as regras locais de apropriação do território marinho. Begossi (2004) afirma que uma regra comum de apropriação de um pesqueiro, por um determinado intervalo de tempo, é a regra de “quem chega primeiro”. Tal regra foi observada pela autora em pescarias com linha e anzol na ilha de Búzios, Rio de Janeiro, bem como por Seixas (1997) na pesca com rede de espera em Adventureiro, Ilha Grande, Rio de Janeiro. Na mesma linha de observação, Adomilli (2007) retrata o caso do “remolho”, conflito que ocorre na Lagoa dos Patos, no Rio Grande do Sul, quando alguns botes/canoas disputam um mesmo espaço onde foi encontrado peixe em razão da ordem de chegada ao local, gerando confrontos entre os pescadores, que se ameaçam mutuamente.

No que diz respeito aos conflitos entre pescadores artesanais e industriais, autores como Diegues (1973), Duarte (1999) e Pessanha (2003) evidenciam em suas pesquisas os impactos socioeconômicos na pesca artesanal decorrentes da competição estabelecida com os barcos de empresas capitalistas, bem como ressaltam as formas de manipulação constituídas pelo capital sobre o modo tradicional de trabalho na pesca, evidenciando a posição subordinada dos pescadores no jogo das relações sociais.

Martins e Cazella (2014), em seu estudo sobre APA da Baleia Franca, situada no litoral centro-sul do Estado de Santa Catarina, destacam que os conflitos entre pesca artesanal e industrial se materializam em algumas zonas e sobre alguns tipos de recursos, organizando-se em torno de algumas modalidades de pesca. No caso analisado, as modalidades foram: a pesca de arrasto; a captura de isca viva para a pesca do atum; e a pesca da tainha. Segundo os autores, tais conflitos estão correlacionados a duas problemáticas distintas: o crescimento econômico da pesca industrial e a fragilidade do ordenamento espacial da atividade pesqueira.

Especificamente no caso da Baía de Guanabara, ela se apresenta como um espaço com ampla gama de recursos pesqueiros⁶ onde são desenvolvidas diferentes modalidades de pesca, tornando-se um ambiente propício para o desenvolvimento de conflitos entre pescadores. Segundo um levantamento da atividade pesqueira da Baía de Guanabara, realizado pelo Ibama entre abril de 2001 e março de 2002, coexistem na baía pelo menos seis diferentes “sistemas” pesqueiros: (i) pesca da sardinha boca-torta e savelha, com destinação industrial; (ii) diferentes pescarias artesanais, voltadas para a tainha, corvina, bagre, espada, parati e outros peixes, envolvendo a maior parte do contingente de barcos e pescadores e a totalidade dos currais; (iii) pesca do camarão, com sazonalidade bem marcada, entre setembro e janeiro; (iv) coleta do caranguejo nos manguezais; (v) pesca do siri, com o auxílio de puçás, visando ao processamento pelas “descarnadeiras”; (vi) coleta de mexilhões nos costões rochosos da baía oceânica, também direcionada ao processamento.

De acordo com Chaves (2011), no espaço da Baía de Guanabara alguns conflitos ocorrem entre os pescadores que praticam as modalidades de pesca de arrasto⁷ e de curral⁸. Conforme aponta a autora, os pescadores artesanais que pescam com arrasto de redes e não são proprietários de currais reclamam que essas armadilhas fixas danificam e rasgam suas redes, prejudicando a prática de sua atividade de pesca.

Em razão da diminuição da quantidade de pescado na baía⁹, crescem igualmente os conflitos envolvendo roubo entre pescadores. Esse é o caso, por exemplo, dos roubos aos currais, que vêm fazendo com que

⁶ A produção pesqueira registrada pelo IBAMA (2002) durante o período de 12 meses em 32 pontos de desembarque na Baía de Guanabara foi de mais de 19 mil t, correspondendo a um valor de primeira venda de cerca de R\$ 14,3 milhões. Desse total, a sardinha boca-torta respondeu por 12.500 t, equivalendo a um valor aproximado de R\$ 3 milhões.

⁷ A pesca de arrasto se utiliza de redes de formato cônico com um ensacador na parte final onde fica confinado o pescado. As redes se mantêm abertas e no fundo do mar através de “portas”, podendo ser rebocadas por uma ou duas embarcações (arrasto de fundo simples, duplo e parelha). Essa modalidade captura camarões, merluza, abrótea, congro-rosa, pescadas, corvina, linguado, trilha, raias, entre outras espécies demersais.

⁸ Segundo Piorski *et. al.* (2009), currais são armadilhas fixas construídas com varas e arames, estrategicamente implantadas no solo marinho. Nessas armadilhas, os peixes são aprisionados em um cercado e removidos na maré vazante.

⁹ Vale ressaltar que esse fenômeno que ocorre na Baía de Guanabara, conforme observado por Giffoni Pinto (2013), Soares (2012) e Giuliani *et. al.* (2005) em entrevista com pescadores da região, reflete um fenômeno ampliado de diminuição de quantidade de pescado no Estado do Rio de Janeiro. O Boletim Estatístico de 2010 do Ministério da Pesca e Aquicultura registrou um declínio de 8% da pesca extrativa marinha nacional entre 2010 e 2009. Para o Estado do Rio de Janeiro, o referido estudo registrou uma queda na pesca extrativa marinha de 57 mil t (em 2009) para 54 mil t (em 2010).

seus donos contratem vigilância para evitar a ação dos “lambanceiros”, alcinha dada pelos curraleiros a quem invade o curral para roubar peixe.

O estudo realizado pelo Ibama (2002) contabilizava 3651 pescadores desenvolvendo suas atividades profissionais na região da baía. Tal quantitativo de pescadores, entretanto, contrastava com outros estudos realizados sobre a Baía de Guanabara em períodos similares. Segundo Coelho (2007), o número de pescadores da baía seria absolutamente impreciso, tendo em vista que haveria levantamentos, como o realizado por Cantarino e Souza (2000), que estimava em 5 mil pescadores, bem como o cadastramento da Petrobras, realizado após o acidente de vazamento de óleo¹⁰, que estimava em pouco mais de 12 mil.

Após uma década, essa imprecisão permanece. Herculano (2012) destacava que para a Federação dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (FEPERJ) seriam 20.517 os pescadores da Baía da Guanabara e que para a ONG Instituto Baía de Guanabara (IBG), as estimativas oscilariam de 5 a 18 mil. Por sua vez, Moysés (2016) apontava ainda que para a Associação dos Homens e Mulheres do Mar (AHOMAR) seriam 15 mil famílias que sobreviveriam da pesca na Baía de Guanabara.

Para além de discrepâncias metodológicas entre esses diversos levantamentos, a variedade nesse quantitativo parece refletir igualmente o cenário de disputa simbólica existente no território da baía entre os diversos atores sociais, uma vez que ele pode representar diferentes estratégias políticas de determinados grupos específicos.

Esses dados, tanto sobre os conflitos entre os pescadores, como do quantitativo dos pescadores artesanais da Baía de Guanabara, refletem também a falta de estudos mais sistemáticos e atualizados sobre a pesca artesanal na Baía de Guanabara o que resultam em um desconhecimento sobre as verdadeiras condições da pesca artesanal na região.

Em termos de organização social e política dos pescadores, segundo Rosa e Mattos (2010), existem cinco colônias na Baía de Guanabara, estando situadas em locais tradicionais de pesca e desembarque: Z-08 (Niterói e São Gonçalo), Z-09 (Magé), Z-10 (Ilha do Governador), Z-11 (Ramos),

¹⁰ No dia 18 de janeiro de 2000, um rompimento em uma tubulação da REDUC causou o vazamento de cerca de 1.292 milhões de litros de óleo na Baía de Guanabara, o que equivale a 8.000 barris (BERTOLI E RIBEIRO, 2006, p. 125). O acidente provocou uma grande mortandade de peixes e aves e trouxe impactos graves nos manguezais da Área de Proteção Ambiental de Guapimirim, o último reduto de manguezais ainda conservados da baía. O vazamento afetou principalmente os pescadores, catadores de caranguejo, marisqueiras e aqueles que tinham o turismo como principal fonte de renda. A Petrobras foi multada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em R\$ 51 milhões.

Z-12 (Caju). Por outro lado, destaca-se ainda a Associação dos Homens e Mulheres do Mar (AHOMAR), criada após o derramamento de óleo da REDUC, em 2000, e a instalação do empreendimento petrolífero PE-3¹¹ e os consequentes impactos na atividade pesqueira, e em virtude, inclusive, da falta de representatividade e de uma postura combativa das colônias (Relatório Técnico nº 50/2009 do MPF; MATHIAS, JÚNIA e TAVARES, 2012; IDEIAS, 2013; PESSOA DIAS *et al.*, 2013). Mais um elemento que evidencia as disputas no/pelo território da Baía de Guanabara entre os próprios pescadores.

12 - CONFLITOS ENTRE PESCADORES E EMPREENDIMENTOS

Há ainda os conflitos envolvendo pescadores e diversos tipos de empreendimentos situados e/ou que desenvolvem suas atividades no espaço da Baía de Guanabara. Segundo Chaves (2011), boa parte desses conflitos acontecem em razão da disputa territorial pelas áreas da baía com profundidade acima de 5 metros. Isso porque em tais áreas se localizam as espécies de peixe valorizadas no comércio, mas que também são ideais para a instalação de terminais, circulação de embarcações, fundeio de navios, entre outros.

A Baía de Guanabara possui uma série de empreendimentos no ramo do transporte naval, da atividade portuária e da atividade petroquímica, com uma expressiva ocupação da indústria do óleo e gás, que disputam o espaço da baía com a pesca. São exemplos de tais empreendimentos: o Porto do Rio de Janeiro, a CCR Barcas, o complexo Petrobrás (Reduc, Petroflex e Nitriplex), a refinaria Manguinhos, os grandes estaleiros Ishikawajima, Verolme, Eisa Estaleiro Ilha S.A. (AMADOR, 1997), o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ¹²), o Terminal Flexível de Gás Natural Liquefeito (GNL) na Baía de Guanabara¹³, o Projeto GLP da Baía de Guanabara¹⁴, entre outros.

¹¹ Oleoduto que interliga a refinaria Duque de Caxias ao Terminal da Ilha D'Água, garantindo o transporte e a exportação de produtos escuros por 17 km ao longo da Baía de Guanabara.

¹² Em 2007, o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA) do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ) consolidava a escolha pelo Município de Itaboraí como o local de instalação do maior empreendimento individual da história da Petrobras e uma das partes importantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, lançado no início de 2006 pelo Governo Federal, com um investimento inicial de R\$ 15 bilhões e previsão de operação em 2012 (RIMA-COMPERJ, 2007; MOYSÉS, 2016).

¹³ O Projeto GNL consiste em um terminal marítimo interligado por dutos à malha de gasodutos do Rio de Janeiro através do Terminal de Campos Elíseos. Tal projeto tem por objetivo propiciar a importação de gás natural liquefeito através de navios e sua regaseificação na própria embarcação para o atendimento das demandas de curto prazo do combustível (Ministério Público Federal, INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO Nº 1.30.020.000044/2009-53).

¹⁴ O Projeto GLP (Instalações do Terminal da Ilha Comprida, Adaptações do Terminal Aquaviário da Ilha Redonda e Dutos de Gás Liquefeito de Petróleo na Baía de Guanabara) tem por objetivo antecipar projetos de produção de gás natural na Região Sudeste. Estão

Em virtude dos diversos empreendimentos e infraestruturas existentes no espaço da Baía de Guanabara, há uma série de áreas em que a atividade pesqueira sofre restrição ou proibição. Identifica-se, principalmente no contexto de instalação do COMPERJ, um esforço de determinados grupos sociais e pesquisadores, em parceria muitas vezes com os pescadores artesanais da Baía de Guanabara, para a elaboração de documentos científicos e acadêmicos e inclusive de mapas sobre os conflitos ambientais entre pescadores artesanais e empreendimentos e infraestruturas, principalmente relacionados à indústria de petróleo e gás (CHAVES, 2011; MOYSÉS, 2010; SOARES, 2012; PESSOA DIAS *et al.*, 2013; MOYSÉS, 2016; FIOCRUZ/FASE, 2022; LABORATÓRIO MARESS-FURG, 2022).

Nesse contexto, constata-se articulações de pescadores artesanais, principalmente da AHOMAR, com diferentes instituições, organizações civis, movimentos sociais, sindicatos, ecologistas, universidades (Comissão de Direitos Humanos, Anistia, Frontline, Justiça Global, FASE, ASISBAMA, Mais Democracia, Rede Brasileira de Justiça Ambiental, FIOCRUZ, UFRJ, UERJ) na elaboração destes materiais. Como exemplos, citamos: o Mapa de Exclusão da Pesca da Baía da Guanabara elaborado pela AHOMAR juntamente com a Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente (APEDEMA)-RJ em 2007; o mapeamento participativo com 28 comunidades pesqueiras juntamente com a geógrafa Carla Chaves em 2011; a criação do “Fórum dos Atingidos pela Indústria do Petróleo e Petroquímica das Cercanias da Baía de Guanabara (FAPP-BG)” em abril de 2012¹⁵; documentos públicos elaborados pelo Ministério Público

sendo construídos dois dutos - com trechos submarino e terrestre - para as transferências de gás liquefeito de petróleo entre a Refinaria de Duque de Caxias e a Ilha Redonda. O empreendimento diz respeito à construção de um gasoduto para ligar, por meio da baía, a refinaria de Duque de Caxias (REDUC) ao Terminal Aquaviário na Ilha Redonda (TAIR), local em que são abastecidos navios com o gás combustível (Ministério Público Federal, INQUÉRITO CIVIL PÚBLICO Nº 1.30.020.000044/2009-53).

¹⁵ Entre os principais objetivos do fórum estão: a reivindicação por estudos mais aprofundados sobre os impactos na saúde, sociais, ambientais, bem como a garantia da divulgação e da democratização no acesso a esses estudos. Trabalham por ações de formação que relacionem petróleo e gás e injustiças ambientais e a inserção dessas informações nos currículos escolares (instrumento dotado de relações de poder), assim como a construção de processos de educação ambiental críticos e participativos que levem em conta os saberes tradicionais locais, tais como dos pescadores artesanais da Baía de Guanabara. Os grupos que fazem parte do fórum: Associação dos Professores Pesquisadores de História da Baixada Fluminense (APPH-Clio), Associação Guadá Vida, Associação Homens do Mar da Baía de Guanabara (AHOMAR), Biblioteca Comunitária Solano Trindade, Centro de Referência Patrimonial e Histórico do Município de Duque de Caxias (CRPH), Decanato de Extensão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), ECOCIDADE, Federação de Associações de Moradores de Duque de Caxias (MUB), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE),

(MP), como o Relatório Técnico nº 50/2009 e a Ação Civil Pública (ACP) nº 1.30.020.000044/2009-53 contra o INEA, a PETROBRAS, a GDK S/A e a Oceânica Serviços Técnicos LTDA., e pela a Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente da Plataforma de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (DHESCA, 2013).

Chaves (2011) inclui na lista das áreas em que a atividade pesqueira sofre restrição ou proibição: (i) as áreas de segurança da ponte Rio-Niterói, do canal dragado no centro da baía, dos trajetos das barcas do Rio para Niterói e dos aeroportos (Aeroporto Santos Dumont e Aeroporto Internacional Antônio Carlos Jobim); (ii) as áreas de fundeio e praticagem dos navios que ficam ancorados aguardando permissão para prosseguir; (iii) os dutos da Petrobras, que excluem a ancoragem de barcos e a atividade de pesca em 400m em cada um de seus lados; (iv) os dutos da Companhia Estadual de Águas e Esgotos (CEDAE), que possuem áreas de segurança de 200 metros de cada lado; (v) os terminais da Petrobras, que excluem a ancoragem de barco e pesca em um raio de 5Km; (vi) e a área restrita do terminal da Suzano. Considerando todas essas áreas de restrição ou proibição da atividade pesqueira, segundo a autora, restam apenas 12% dos 377 Km² da baía sem restrição de qualquer ordem para a realização da atividade pesqueira.

Além dos fatores de restrição e proibição da pesca, os mapas, documentos e os meios de comunicação citados acima, também evidenciam os riscos, impactos socioambientais e as violações dos direitos dos pescadores artesanais, além de denúncias de atentados contra a vida de pescadores ligados à Associação Homens do Mar da Baía de Guanabara (AHOMAR) e às fragilidades do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos.

Feira Cultural e Artesanal de Santa Cruz da Serra - Grupo de Educação e Recuperação Ambiental (GERA), GT Racismo Ambiental, Instituto Brasileiro de Direito Ambiental (IBDA), Movimento Pró-saneamento e meio ambiente da região do Parque Araruama – São João de Meriti, Núcleo Interdisciplinar de Estudo do Espaço da Baixada Fluminense (NIESBF/FEBF/ UERJ), Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Petróleo de Duque de Caxias (SINDIPETRO-CAXIAS), Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção Civil, Montagem Industrial, Mármore e Granitos, Mobiliário e Vime de Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis, Magé e Guapimirim (SITICOMMM), Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação – Núcleo de Duque de Caxias (SEPE/DC), Sindicato dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro (SINDPESCA – RJ). Ver: <http://fappbg.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>

1.3 - CONFLITOS ENTRE PESCADORES E ESTADO

Segundo as emendas referentes à Baía de Guanabara no capítulo do meio ambiente da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a baía é considerada “Área de Preservação Permanente” e “Área de Relevante Interesse Ecológico” (AMADOR, 1992).

A partir disso, a Baía de Guanabara também possui restrições e proibições determinadas pelo Estado para o uso de seu espaço e recursos. Essas resultam em conflitos entre instituições públicas, órgãos fiscalizadores, áreas protegidas e pescadores. Como principais agentes fiscalizadores, identificam-se: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), o Instituto Chico Mendes (ICMBio), o Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

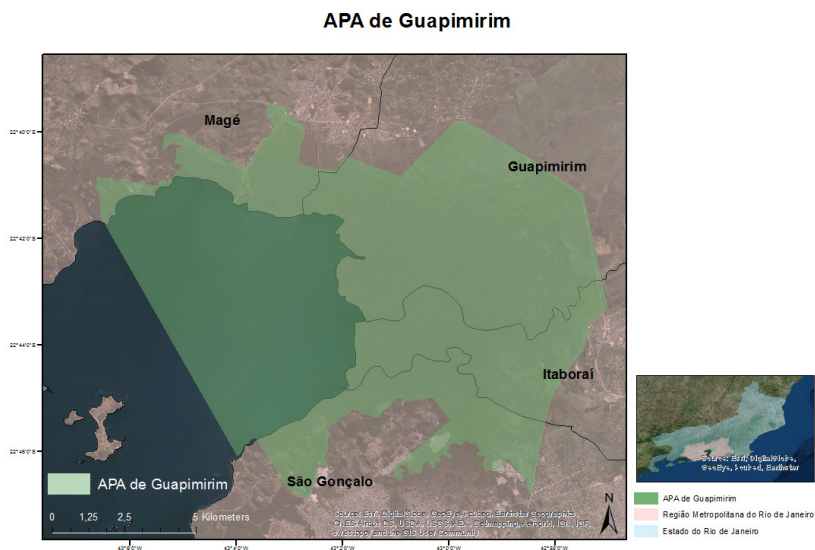
Por outro lado, a partir da análise dos dados de caracterização socioeconômica desenvolvido pelo *Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro* (PMAP-RJ), desde 2017, foi possível coletar informações sobre os conflitos ambientais envolvendo os pescadores e o Estado e identificar localidades que, a partir do olhar dos pescadores entrevistados, verificam-se esses conflitos. Destacam-se as localidades pesqueiras dentro das áreas de jurisdição da Área de Proteção Guapimirim e a Estação Ecológica Guanabara.

Como recorte espacial privilegiado neste artigo, discutiremos sobre as unidades de conservação (APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara) e os conflitos ambientais existentes entre os gestores dessas UCs e os pescadores artesanais com mais detalhes na próxima seção.

2 - APA DE GUAPIMIRIM/ESEC DA GUANABARA E PESCADORES

A APA de Guapimirim foi criada em 1984 pelo Decreto Federal nº 90.225 (PLANO DE MANEJO DA APA DE GUAPIMIRIM, 2001), sendo considerada o primeiro movimento comunitário em defesa da Baía de Guanabara (AMADOR, 1992, p. 207). Essa unidade, com cerca de 14.000 hectares, abrange mais de 80% dos manguezais restantes da Baía de Guanabara (AMADOR, 2001), com mais de 71 Km² de área de cobertura vegetal (MORAES *et al.*, 2009), compreendendo parte dos Municípios de Magé, Guapimirim, Itaboraí e São Gonçalo) (figura 1).

Figura 1: Área de Proteção Ambiental de Guapimirim (área verde) - Reserva de Manguezal.



Fonte: CENSO 2010, MMA.

A Área de Proteção Ambiental (APA) foi o primeiro modelo de categoria de manejo, institucionalizada no Brasil em 1981 pela Secretaria Especial do Meio Ambiente, que permite a conciliação dos povos que já residiam na área e suas atividades econômicas com a conservação da natureza.

Essa ideia de “uso sustentável” pelas comunidades reconhecidas como “tradicionais” ganha força com a regulamentação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (2000) - política que institui as UC- e a definição nesse de um grupo de Unidades de Uso Sustentável, no qual a APA se enquadra.

Compreende-se que a política que tende a instituir este grupo (Unidades de Conservação de Uso Sustentável) permite que se possam conservar os sistemas naturais mantendo certas atividades econômicas ligadas à extração de seus recursos. Nesse sentido, as políticas de proteção de área ambiental têm como premissa não somente a preservação da natureza, como também a preservação dos próprios povos já residentes nessas áreas e que com elas lidam diretamente para sua sobrevivência. Seria assim uma regulamentação institucional para a proteção da própria

existência desses sujeitos: de suas práticas, de seus conhecimentos e saberes (SNUC, 2000, art.4, inc. XIII). Para tanto, o SNUC (2000) também assegura, em uma de suas diretrizes, “a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação” (art.5, inc. III).

Em 2006, estabeleceu-se ainda uma estação ecológica dentro da APA de Guapimirim: a Estação Ecológica da Guanabara,¹⁶ criada pelo Decreto s/n de 15 de fevereiro de 2006. Esta, diferentemente de uma APA, se enquadra no outro grupo definido pelo SNUC, as Unidades de Proteção Integral.

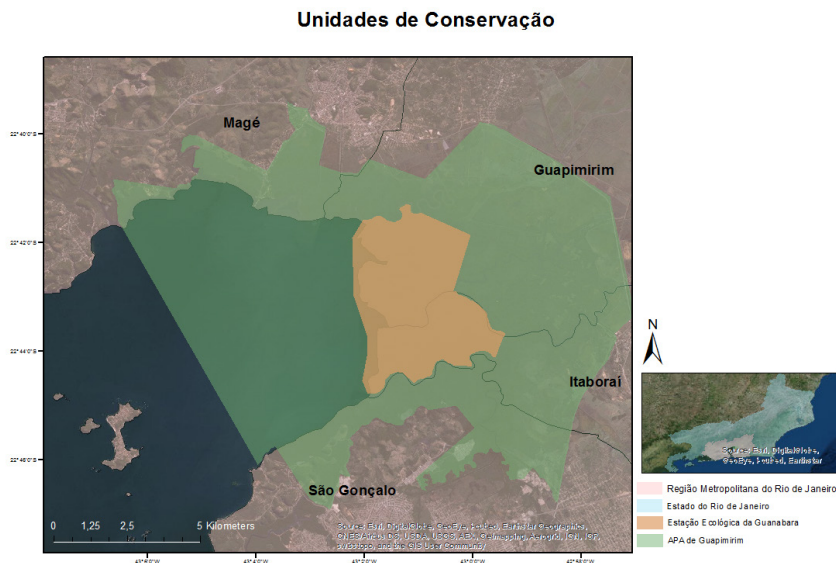
O IBAMA¹⁷ justificaria a criação dessa estação ecológica a partir da premissa que seria a área mais preservada de toda a Baía de Guanabara, abrangendo os municípios de Itaboraí e Guapimirim (IBAMA, 2006) (figura 2).

Dentro das UC pertencentes a esse último grupo, não é permitida qualquer utilização direta dos recursos naturais, como o uso da área para o estabelecimento de residências, extração de frutos e flores, utilização das águas dos rios e lagos, caça, pesca, agricultura etc. É permitida somente a utilização indireta dos recursos naturais, representada por atividades de educação ambiental, lazer, pesquisa científica, e ecoturismo (SNUC, 2000).

¹⁶ De acordo com o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - em seu artigo 9o: A Estação Ecológica tem como objetivo a preservação da natureza e a realização de pesquisas científicas; a Estação Ecológica é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei (§1º); é proibida a visitação pública, exceto quando o objetivo for educacional, de acordo com o que dispuser o Plano de Manejo da unidade ou regulamento específico (§2º); a pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento (§3º); na Estação Ecológica só serão permitidas alterações dos ecossistemas no caso de: I- medidas que visem à restauração de ecossistemas modificados, II- manejo de espécies com o fim de preservar a diversidade biológica, III- coleta de componentes dos ecossistemas com finalidades científicas; IV- pesquisas científicas cujo impacto sobre o meio ambiente seja maior do que aquele causado pela simples observação ou pela coleta controlada de componentes dos ecossistemas, em uma área correspondente a, no máximo, três por cento da extensão total da unidade e até o limite de um mil e quinhentos hectares (§4º) (SNUC, 2003).

¹⁷ Nesse momento, ainda era o IBAMA o órgão ambiental responsável pela execução das ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação: proposta, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das UCs instituídas pela União. Em 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516, essa responsabilidade passa a ser do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio.

Figura 2. Estação Ecológica da Guanabara.



Fonte: CENSO 2010, MMA.

De acordo com Pellens *et. al.* (2001) e Isidoro (2012), a população que vive no interior da APA Guapimirim é de cerca de 2 mil habitantes, sendo grande parte envolvida na pesca artesanal e na captura de caranguejo. Por pertencer à categoria de Uso Sustentável, como citado acima, a APA permite de forma controlada atividades econômicas como a pesca, a agricultura e a pecuária tradicional, sendo seus manguezais geradores de renda para algumas famílias que habitam a APA e o seu entorno.

Ainda, apesar da criação da Estação Ecológica (ESEC) da Guanabara UC ter se dado a partir de um discurso ambiental preservacionista, já que uma ESEC se enquadra dentro da categoria de Uso Integral, ou seja, não permite a presença dos pescadores artesanais e de nenhuma outra população tradicional, seu plano de manejo apresenta uma particularidade. O Plano de Manejo da Estação Ecológica (ESEC) da Guanabara, publicado em março de 2012, permite a cata de caranguejo pela Comunidade de Itambi, comunidade de caranguejeiros pertencente ao Município de Itaboraí nessa UC.

Entretanto, assim como vários estudos empíricos sobre áreas protegidas apontam muitos conflitos na relação entre as populações que vivem nessas áreas e seus gestores (MILANO, 2000, 2001; SOARES,

2004; MENDES DE MELO, 2007; IRVING, 2006), principalmente devido ao pensamento privilegiado da separação do social e o ambiental na gestão dessas áreas, esses conflitos também podem ser constatados na gestão da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara.

Exemplos que ilustram esses conflitos são os trabalhos de Moysés (2008; 2010), que evidenciam uma ausência de diálogo entre os gestores dessas UCs e a comunidade de caranguejeiros de Itambi no Município de Itaboraí, a qual era sistematicamente fiscalizada e multada pelo órgão ambiental (ICMBIO) a partir do pressuposto de que suas atribuições legais deveriam se resumir na proteção da natureza e na fiscalização, não sendo da sua alçada “ambiental” a questão social. E o estudo realizado pela FIPERJ (2015), no qual os pescadores da localidade da Barbuda, no Município de Guapimirim, que pescam dentro dos limites da APA Guapimirim, afirmavam que os fiscais do IBAMA, em sua atuação de fiscalização na região, realizavam abordagens de forma autoritária e, por vezes, truculenta, apreendendo com frequência seus petrechos de pesca. A partir disso, as comunidades de pescadores respondem a essas atitudes com revolta e descrença às ações do referido órgão ambiental.

Por outro lado, o próprio plano de manejo da ESEC Guanabara também pode ser interpretado como um momento de diálogo entre os gestores da APA de Guapimirim e da ESEC da Guanabara e os caranguejeiros de Itambi em um determinado contexto histórico-geográfico, já que representa uma conquista que atinge diretamente esses sujeitos (MOYSÉS, 2016). Um exemplo, que as próprias estratégias entre os sujeitos de disputa pela apropriação, uso e significação do território podem variar em função de contextos histórico-geográficos diferenciados, como no caso da “entrada” de novos agentes com outras práticas sociais sobre o território¹⁸.

Outro conflito existente entre órgãos do Estado e pescadores nessas áreas envolve a modalidade de pesca de curral. Segundo a Secretaria do Estado do Ambiente (SEA)¹⁹, na área situada dentro dos limites marinhos da APA de Guapimirim (fundo da baía), estima-se que haja pelo menos 500 currais, entre ativos e desativados. Em 2002, o Ibama (2002) contabilizou

¹⁸ De acordo com Moysés (2016), o momento de elaboração do Plano de Manejo da ESEC da Guanabara representa um momento de proximidade dos pescadores artesanais com os gestores da APA de Guapimirim e a ESEC da Guanabara em função da instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ)- *um outro agente*- na região.

¹⁹ SEA - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE, 09 de junho de 2010, notícia intitulada “Operação acaba com armadilhas e pesca predatória na APA Guapimirim”. Disponível em: <https://uc.socioambiental.org/noticia/86377>

360 currais ativos e 151 desativados, totalizando 511 currais. Cerca de uma década depois, Valle (2012) contabilizou 119 currais em atividade e 567 currais desativados, totalizando 686 currais.

De acordo com Secretaria do Estado do Ambiente (SEA)²⁰, não obstante ser uma prática legal em áreas protegidas, tais currais são considerados predatórios porque foram construídos em grande quantidade e praticamente um atrás do outro, o que agrava o assoreamento dos rios. Outro problema atribuído aos currais da localidade refere-se ao fato de que parte deles foram construídos com madeira de mangue, o que configura crime ambiental, segundo a Instrução Normativa Nº 14 do Ministério do Meio Ambiente, de 14 de junho de 2005. Valle (2012), por exemplo, identificou 54 currais ativos situados no fundo da baía que foram confeccionados com uma combinação de madeira de manguezal em sua estrutura.

A presença dos currais na Baía de Guanabara gera ainda conflitos com a navegação civil, comercial e militar, uma vez que os troncos de madeira dos currais desativados são abandonados fincados no fundo da Baía, pondo em risco a navegação local. Em razão desse problema, inicialmente os gestores da APA de Guapimirim cogitaram retirar esses currais abandonados para evitar acidentes com as embarcações. Contudo, após realizarem uma análise geral da situação, tais gestores concluíram que os currais desativados são importantes na preservação das espécies marinhas, visto que eles formam berçários marinhos artificiais e impedem a prática da pesca de arrasto (VALLE, 2012).

Apesar dos trabalhos citados, de forma geral, contudo, verifica-se uma falta de estudos e análises mais sistemáticos que contemplem, inclusive, as condições jurídicas dos conflitos ambientais existentes entre esses dois grupos sociais – gestores da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara e pescadores- o que reforça mais uma vez, o desconhecimento sobre as verdadeiras condições da pesca artesanal nesse território, agora, especificamente dentro das áreas de jurisdição da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara

Na tentativa de minimizar essa ausência de dados, seguiremos assim com a análise e apresentação dos dados e materiais produzidos a partir dos autos de infração aplicados nessas áreas. Documentos públicos que, como já ressaltamos na introdução, evidenciam conflitos já inseridos no sistema jurídico-institucional e que podem subsidiar uma análise sobre as políticas e os conflitos ambientais presentes no território analisado.

²⁰ SEA - SECRETARIA DE ESTADO DO AMBIENTE, op. cit.

3 - CONFLITOS AMBIENTAIS ENVOLVENDO AS COMUNIDADES PESQUEIRAS E OS GESTORES DAS UC

Nessa seção, buscar-se-á identificar e analisar os conflitos ambientais existentes entre os gestores da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara. Cabe, com isso, começarmos descrevendo a metodologia utilizada.

3.1 - METODOLOGIA

A presente pesquisa parte de dois planos de investigação que se interconectam e se complementam: análise documental e entrevistas²¹. Contudo, a análise e o tratamento dos dados sistematizados neste trabalho têm como centralidade os autos de infração emitidos pelos agentes fiscalizadores do ICMBio, neste caso, da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara.

A partir disso, na análise documental, realizou-se um levantamento de documentos oficiais do ICMBio (Autos de Infração) no período de 2010 a 2022 que envolveram especificamente pescadores/pesca.

Para tanto, o projeto foi cadastrado no Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade (SISBIO) para solicitar autorização para a realização de pesquisa em unidades de conservação federais, em especial na Área de Preservação Ambiental (APA) Guapimirim e Estação Ecológica (ESEC) Guanabara, atendendo, com isso, a Instrução Normativa ICMBio nº 03/2014.

A partir da autorização solicitada, foi possível analisar os documentos da APA de Guapimirim/ESEC Guanabara a partir do ano de 2010.

Na primeira etapa de coleta/tratamento de dados do órgão público supracitado, foram identificados e coletados na sede da APA de Guapimirim/ESEC da Guanabara os autos de infração, os termos de Guarda e Depósito e de Destinação Sumária, referentes aos anos de 2010-2015, que envolveram especificamente pescadores/pesca.

Posteriormente, os termos foram organizados de acordo com os seus respectivos autos de infração.

A partir disso, no processo de tratamento de documentos foi construído um banco de dados, organizado em uma planilha do Microsoft

²¹ Por opção metodológica, as entrevistas foram registradas por meio de anotações e inseridas nos relatórios de campo realizados nas sedes da APA de Guapimirim/ESEC da Guanabara e da AHOMAR. Com isso, os dados das entrevistas utilizados neste artigo se referem aos registros destes relatórios.

Excel, contendo diversas informações, tais como: data do auto; latitude/longitude do local da infração; instituições envolvidas na fiscalização; motivo da autuação; pescado envolvido; trecho de pesca envolvido.

Como forma de preservação da identidade dos autuados, os dados pessoais dos mesmos não foram registrados no banco de dados. Ainda, esses dados já foram organizados de forma que fossem, posteriormente, especializados. Neste sentido, para os autos de infração que não constavam a localização da infração georreferenciada, a latitude e longitude foi estimada, a partir das demais informações contidas no próprio documento. Os dados referentes à localização geográfica dos pontos (latitude/longitude) inicialmente se encontravam em graus e minutos. Os valores foram convertidos em coordenadas UTM para a espacialização no *software* livre *QuantumGis*. Para a exportação dos dados do Excel para o *QGis*, as informações do Excel também foram salvas no formato CSV separado por vírgulas.

Na elaboração dos mapas foram utilizados também *Shapefiles* dos Municípios do Rio de Janeiro do IBGE de 2020 e das Unidades de Conservação (UC) federais do ICMBio de novembro de 2020.

Ao final, os resultados da análise dos autos de infração de 2010 a 2015, levantados na APA Guapimirim/ESEC Guanabara, assim como os mapas produzidos, foram apresentados para os gestores das UC envolvidas em dois momentos diferentes. Nesse momento, aproveitou-se para realizar uma primeira pré-entrevista com a coordenadora das unidades de conservação envolvidas, o que já nos permitiu coletar elementos importantes para elaboração das entrevistas semiestruturadas a ser aplicadas tanto com os gestores das UC, como com os pescadores da Baía de Guanabara, em especial da APA Guapimirim/ESEC Guanabara.

A partir disso, o projeto teve que ser atualizado novamente no SISBIO com a submissão de um relatório com a especificação das atividades desenvolvidas nas UCs para a solicitação de uma nova autorização para a continuidade da pesquisa na APA de Guapimirim e ESEC Guanabara. Nesse momento, em especial, pudemos ter acesso então aos documentos das UCs a partir de 2016 e a permissão para a aplicação das entrevistas semiestruturadas, tanto com os gestores das UCs, como com os pescadores artesanais pertencentes às unidades de conservação.

Retornou-se assim à sede da APA de Guapimirim/ESEC da Guanabara para identificação e coleta dos autos de infração, termos de Guarda e Depósito e de Destinação Sumária que envolveram especificamente pescadores/pesca a partir do ano de 2016, seguindo a

mesma metodologia aplicada na primeira etapa, já descrita anteriormente.

Para além dos documentos citados, neste momento também foram identificadas e coletadas as notificações aplicadas em relação à pesca e aos pescadores. Além disso, foi realizada uma entrevista com o agente de fiscalização das unidades de conservação.

As notificações e suas informações, novamente preservando as identidades dos notificados, foram organizadas em uma outra planilha do Microsoft Excel. Esse procedimento metodológico foi realizado em função dos elementos coletados na pré-entrevista com a coordenadora e na entrevista com o agente de fiscalização.

Paralelamente às ações desenvolvidas listadas acima, também foram feitos levantamentos de dados em projetos desenvolvidos interno e externamente à Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro – FIPERJ, com destaque no *Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro – PMAP-RJ*, executado pela FIPERJ, já citado anteriormente neste trabalho. O levantamento e a análise desses dados, como já mencionado anteriormente, forneceram diretrizes para identificação de possíveis e diferentes conflitos que envolvem pesca, pescadores e órgãos públicos e fiscalizadores na/da Baía de Guanabara. Além disso, essa ação, de forma concomitante e complementar, também nos possibilitou tanto identificar importantes elementos para a elaboração das entrevistas semiestruturadas, como indicou possíveis locais/grupos privilegiados para aplicação delas dentro da APA Guapimirim/ESEC Guanabara.

Com isso, a partir dos elementos coletados nas entrevistas com gestores da APA Guapimirim/ ESEC Guanabara e das análises dos dados do PMAP-RJ foi realizada uma roda de conversa com quatro pescadores e uma pescadora da AHOMAR na própria sede da instituição, localizada no Município de Magé/RJ.

Procurou-se dirimir os efeitos da “violência simbólica” possível na relação entrevistador-entrevistado e “instaurar uma relação de escuta ativa e metódica, tão afastada da pura não-intervenção da entrevista não dirigida, quanto do dirigismo do questionário” (BOURDIEU, 2003, p. 695). Desse modo, a roda de conversa se deu a partir de questões abrangentes que pudessem ajudar a compreender a dinâmica dos conflitos existentes na região e a reconhecer e examinar os interesses e as demandas coletivas envolvidos nos conflitos.

3.2 - RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

Ao privilegiarmos uma análise da Baía de Guanabara que evidencie a dimensão espacial como categoria analítica, alinhamo-nos com a proposta de Santos (1985) de analisar os diversos “elementos do espaço” e os conflitos que se estabelecem entre eles, aplicando tal método no espaço da Baía de Guanabara. Segundo Santos (1985), os “elementos do espaço” são as “pessoas”²², as firmas, as instituições, o chamado meio ecológico e as infraestruturas. As pessoas são elementos do espaço seja na condição de fornecedoras de trabalho, seja na de candidatas a isso - jovens, desempregadas ou de não empregadas; as empresas produzem bens, serviços e ideias; as instituições produzem normas, ordens e legitimações; o meio ambiente é o conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano; e as infraestruturas são o trabalho humano materializado e localizado em forma de casas, plantações, caminhos, entre outros. No quadro 1, apresentamos a aplicação da posição metodológica de Santos (1985) no caso da Baía de Guanabara.

²² Milton Santos (1985) utiliza a categoria “homens” como um dos “elementos do espaço”. Entretanto, a partir de uma perspectiva feminista e de gênero, optou-se aqui em substituir a categoria utilizada pelo autor por “pessoas”, com o objetivo de superar a compreensão de “homens” enquanto “sujeito universal”.

Quadro 1. Aplicação da posição metodológica de Santos (1985) no caso da Baía de Guanabara.

Elementos do espaço	Enumeração e Funções	Exemplos de elementos do espaço na Baía de Guanabara
Pessoas	Elementos do espaço na condição de fornecedores de trabalho e de candidatos a isso	Pescadores, Marisqueiras, Catadores de caranguejo, Descarnadeiras de siri etc.
Firmas	Produtoras de bens, serviços e ideias	Petrobras, Cedae, Infraero, CCR Barcas, Companhia Docas do Rio de Janeiro etc.
Instituições	Produtoras de normas, ordens e legitimações	Estado (APA Guapimirim, ESEC Guanabara); Forças Armadas (Marinha) etc.
Meio ambiente	Conjunto de complexos territoriais que constituem a base física do trabalho humano	A Baía de Guanabara e seus rios, ilhas, praias, costões rochosos, vegetação de Mata Atlântica etc.
Infraestruturas	Trabalho humano materializado e localizado em forma de casas, plantações caminhos etc.	Portos, Indústrias, Ponte, Embarcações, Bases Militares, Fortes etc.

Fonte: Pacífico (2011, Adaptado).

Ao adotarmos a posição metodológica de analisarmos os “elementos do espaço” constitutivos da Baía de Guanabara, utilizamos o recurso da tipificação, isto é, um recurso cognitivo que o pesquisador utiliza para contornar a realidade das ações como unidades fragmentadas. Segundo Weber (1992 [1922]), a tensão potencial entre as ações típicas não impede, contudo, que se estabeleçam, entre elas, efetivas afinidades. Santos (2014) salienta a “afinidade” a que se refere Weber ao destacar a “intercambialidade” dos elementos do espaço, que faz com que, por exemplo, as funções das firmas e das instituições se confundam e se entrelacem, na medida que as firmas, direta ou indiretamente, também produzem normas, e as instituições são, como o Estado, produtoras de bens e de serviços. Da mesma forma, os homens podem ser tomados como firmas (o vendedor da força de trabalho) ou como instituições (no caso do cidadão, por exemplo).

Verifica-se, como já evidenciado em diversos momentos neste trabalho, a sobreposição de práticas espaciais por esses diferentes grupos sociais e agentes na Baía de Guanabara com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território que resultam em diferentes *conflitos ambientais* nesse território.

Da mesma forma, se por um lado, constata-se um esforço entre determinados grupos e pesquisadores em sistematizar dados que revelam os conflitos ambientais entre os pescadores e empreendimentos, principalmente relacionados à indústria de petróleo e gás (CHAVES, 2011; MOYSÉS, 2010; SOARES, 2012; MOYSÉS, 2016; FIOCRUZ/FASE, 2022; LABORATÓRIO MARESS-FURG, 2022), por outro lado, é ínfima a presença de trabalhos que buscam fazer uma análise mais sistemática dos conflitos existentes entre órgãos públicos ambientais e pescadores na Baía de Guanabara e, com isso, de dados que possam auxiliar na proposta de políticas públicas democráticas e sustentáveis.

Uma das premissas deste trabalho é assim contribuir com a construção de uma base de dados e um mapeamento de conflitos ambientais que possam auxiliar nessas políticas públicas, as quais devem assegurar, sobretudo, a preservação do patrimônio natural, da qualidade de vida dos habitantes da região e o combate à desigualdade ambiental.

Seguindo esse objetivo, na análise dos autos de infração e demais documentos da APA Guapimirim/ESEC Guanabara referentes aos anos de 2010-2015, foram identificados e tratados 59 autos: 5 de 2010, 5 de 2011, 10 de 2012, 17 de 2013, 12 de 2014 e 8 de 2015.

A importância de tal levantamento se dá em razão da necessidade de identificação dos conflitos que ascenderam à arena pública e tramitam no interior do sistema jurídico-institucional, uma vez que essa ascensão, segundo Fuks (2001), evidencia que o conflito atingiu um grau de maturidade suficiente para que tanto o assunto em pauta quanto a identidade do responsabilizado estejam bem definidos. A partir disso, compreende-se que cada auto de infração consolida o que definimos por um *conflito individual* e, com isso, a importância de se mapear cada um dos autos identificados para a caracterização dos possíveis conflitos ambientais existentes no território analisado.

Seguindo essa premissa, com a espacialização dos 59 conflitos no *QGis*, buscou-se um esforço em formular uma tipologia dos conflitos identificados. Nesse sentido, primeiramente, foram identificados 12 (doze) tipos de conflitos: armazenar espécie em período de defeso ($n=1$);

comercialização no período de Defeso (n=10); corte de árvores de mangue (n=1); exercício na pesca no período do Defeso (n=5); guardar madeira de mangue (n=2); instalar petrecho de pesca não permitido (n=2); pesca com petrechos de pesca em local não permitido para modalidade utilizada (n=15); pesca em local não permitido (n=8); pesca sem licença (n=7); pescar espécie com tamanho inferior do permitido (n=5); transportar espécie em período do Defeso (n=2); não informado (n=1).

Posteriormente, esses conflitos ainda foram sintetizados em 5 (cinco) “grandes” conflitos: DEFESO (pescar, armazenar, transportar e comercializar em período de defeso); MANGUE (cortar e/ou guardar árvores de mangue); PETRECHO (instalar e/ou pescar em local não permitido); LICENÇA (pesca sem licença); OUTROS (pescar espécie com tamanho inferior do permitido e/ou não informado), compreendidos agora enquanto *conflitos ambientais*, já que ultrapassam a esfera *individual* e passam a se configurarem em um conflito *coletivo* (ACSELRAD, 2004; PACHECO, PORTO e ROCHA, 2013).

Verificou ainda neste período que os principais pescados envolvidos nas fiscalizações foram: caranguejo-uçá, camarão (rosa e cinza), robalo (peva e flexa). E os petrechos de pesca envolvidos foram: rede de espera, rede arrasto com portas, tarrafa, rede de emalhe, cerco e curral.

Dando continuidade às análises, no momento de devolutiva para os gestores da APA Guapimirim/ESEC Guanabara das atividades desenvolvidas, foi possível constatar já nas entrevistas com os gestores das unidades de conservação, uma possível diminuição do número dos autos de infração a partir de 2016 por diferentes motivos: mudança de abordagem dos agentes de fiscalização; publicação do Decreto 9.760 de 2019 e as Instruções Normativas publicadas em 2021; e em função da pandemia Covid-19.

Na entrevista, o agente de fiscalização também indicaria a modalidade de pesca mais prejudicial na visão dos gestores das UCs, a pesca de arrasto do camarão. Outras formas, poderiam ser repensadas, como o uso da tarrafa. Ainda em sua fala, os próprios pescadores artesanais da APA Guapimirim/ESEC Guanabara reclamavam da falta de fiscalização do arrasto de camarão, mas, segundo ele, estaria fora da área de jurisdição das unidades de conservação, apesar de como podemos observar nos mapas produzidos, anteriormente ao ano de 2016, também se autuava na área de amortecimento da APA Guapimirim.

Na análise dos autos de infração desde 2016 até o ano de 2022 se constatou as percepções acima. Identificou-se assim apenas 8 autos de

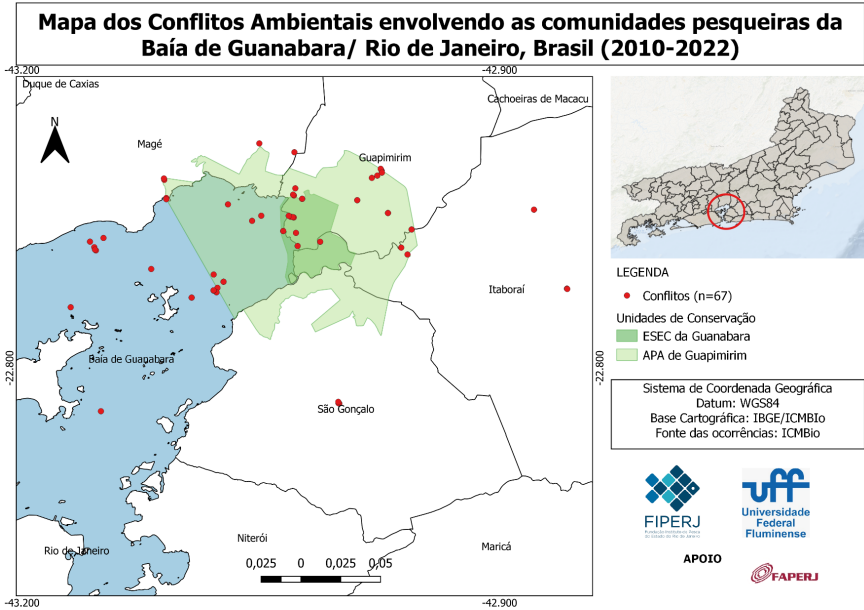
infração, 6 (seis) em 2016, 1 (um) em 2017 e 1 (um) em 2019. E 6 (seis) notificações, 2 (duas) em 2018 e 4 (quatro) em 2019.

Ainda na análise dos autos analisados a partir de 2016, verificou-se, da mesma forma, que todos foram relacionados à tipologia “pesca com petrechos de pesca em local não permitido para modalidade utilizada” (n=8), especificamente à pesca de arrasto com portas do camarão. E quatro das seis notificações também foram relacionadas à pesca de arrasto do camarão. As demais foram relacionadas à rede de espera. Não foi possível identificar o pescado envolvido nestas últimas.

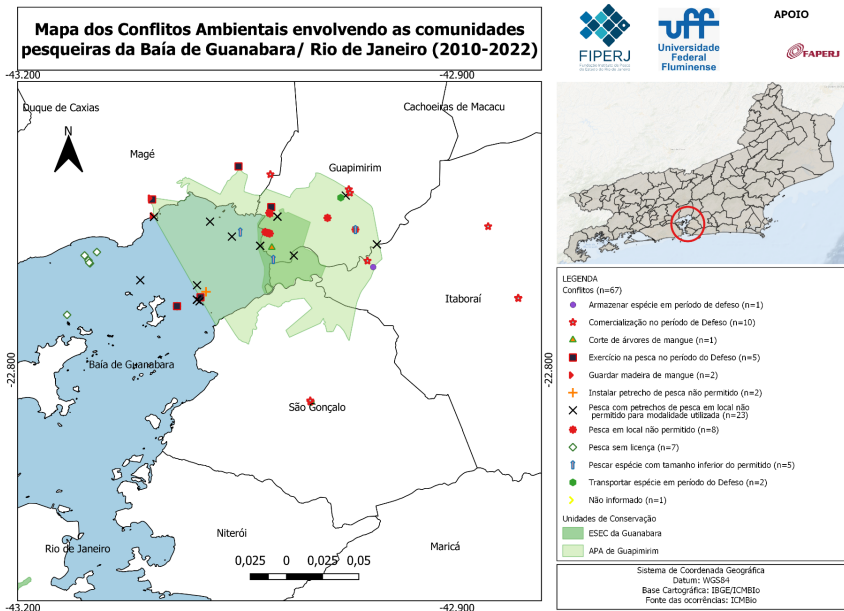
A partir dos dados coletados de 2010 a 2022, foram confeccionados três mapas intitulados: *Mapa dos Conflitos Ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras da Baía de Guanabara/ Rio de Janeiro, Brasil (2010-2022)*. O primeiro sem distinção dos tipos de conflitos (Mapa 1), o segundo com tipologia dos 12 conflitos (Mapa 2) e o terceiro com a tipologia dos 5 conflitos (Mapa 3). Ainda, como forma de comparação, foi confeccionado um quarto mapa com a distinção dos conflitos identificados entre os períodos de 2010-2015 e 2016-2022 (Mapa 4).

Não foi possível inserir os dados das notificações nos mapas, porque além de não constarem a localização da infração georreferenciada, não possuíam nenhuma informação de referência geoespacial da mesma. Somente a informação que ocorreram dentro das áreas de jurisdição da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara.

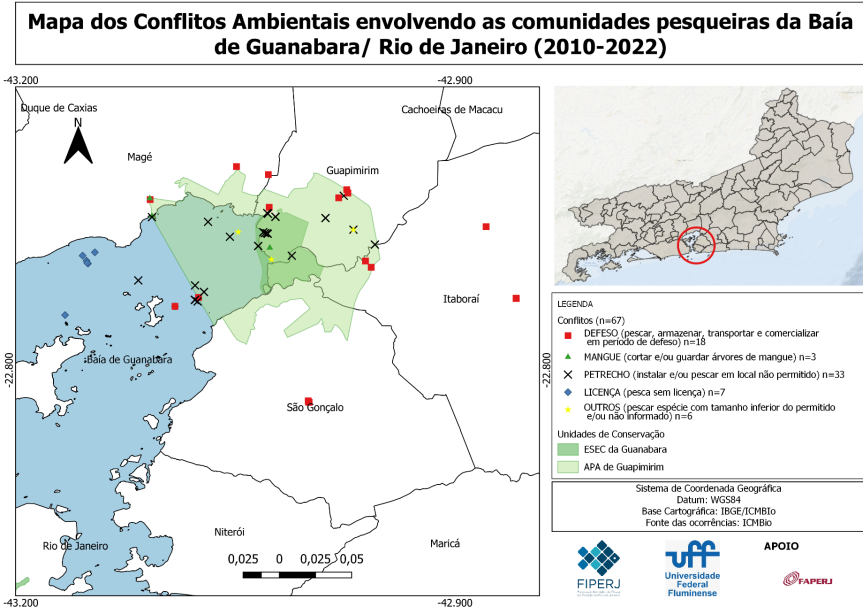
Mapa 1. Mapa dos Conflitos Ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras da Baía de Guanabara/ Rio de Janeiro, Brasil (Total)



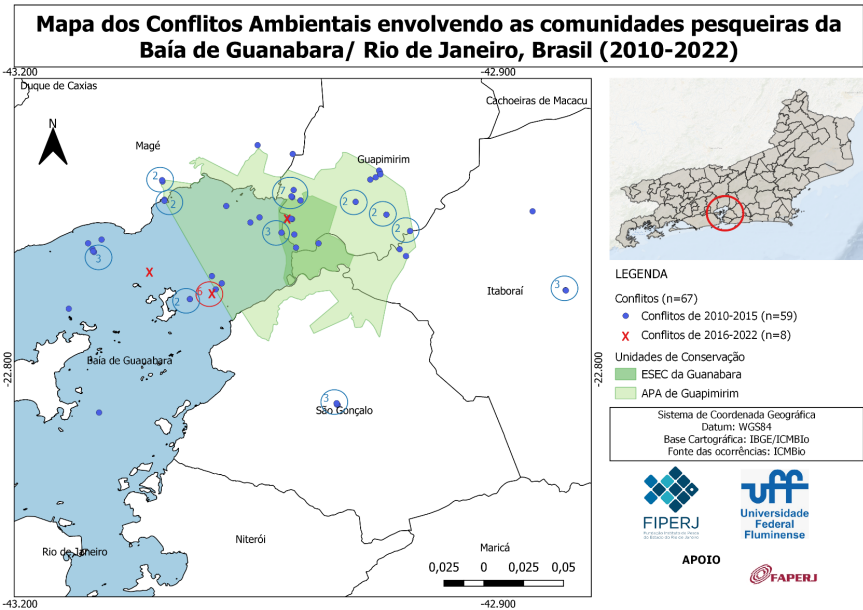
Mapa 2. Mapa dos Conflitos Ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras da Baía de Guanabara/ Rio de Janeiro, Brasil (12 tipos)



Mapa 3. Mapa dos Conflitos Ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras da Baía de Guanabara/ Rio de Janeiro, Brasil (5 tipos)



Mapa 4. Mapa dos Conflitos Ambientais envolvendo as comunidades pesqueiras da Baía de Guanabara/ Rio de Janeiro, Brasil (Diferença entre o período de 2010-2015 e 2016-2022)



Ainda nas falas dos gestores da APA Guapimirim/ESEC Guanabara, a diminuição e/ou mudança de procedimento fiscalizatório verificado entre os anos de 2016 e 2022 poderia gerar e/ou intensificar outros conflitos ambientais entre pescadores, tanto entre a pesca artesanal e industrial, como entre os próprios pescadores artesanais.

Contudo, essa diminuição dos autos de infração e/ou mudança fiscalizatória nesses anos é interpretada de forma diferente pelos pescadores da AHOMAR, como verificado na roda de conversa. Eles alegam que apesar da aparente diminuição dos autos de infração a partir de 2016 pelo ICMBio e dos depoimentos dos gestores das UC envolvidas, o número de apreensão e, inclusive, de destruição e “desaparecimento” de apetrechos de pesca, teria aumentado nesses últimos anos. Sem, contudo, gerar nenhum registro: nem auto de infração e/ou notificação. Na interpretação deles, assim, os conflitos especificamente entre os pescadores artesanais e os gestores da APA de Guapimirim/ESEC Guanabara teriam intensificado nos últimos anos.

A partir disso, compreende-se assim que quanto maior for a sistematização dos dados característicos do presente trabalho, maior o conhecimento da natureza e origem dos conflitos tanto presentes nessas áreas – APA de Guapimirim/ESEC Guanabara- como em toda a Baía de Guanabara. Nesse sentido, a atualização e continuidade na adoção de outros procedimentos metodológicos para registro e mapeamento de novos dados deve ser constante para que eles possam servir de subsídio às agências públicas. E, com isso, essas possam estabelecer estratégias práticas de enfrentamento dos quadros de injustiça ambiental mediante a criação/aperfeiçoamento de mecanismos de controle, licenciamento e fiscalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O banco de dados e os mapas relacionados aos conflitos ambientais que envolvem os pescadores da APA de Guapimirim/ESEC da Guanabara produzidos neste trabalho buscaram contribuir com a produção de dados relacionados à pesca na Baía de Guanabara.

Considera-se que a base de informações apresentadas e produzidas nesta pesquisa já é capaz de subsidiar tanto os órgãos públicos, como os pescadores, no diagnóstico das situações conflituosas e, com isso, na criação de possíveis estratégias práticas de enfrentamento dos quadros de desigualdade ambiental mediante a criação/aperfeiçoamento de mecanismos de controle, licenciamento e fiscalização.

Contudo, a atualização e o aprofundamento nas análises dos dados característicos deste trabalho, assim como a adoção de múltiplos procedimentos metodológicos nessas análises, devem ser contínuos e ampliados. Como, por exemplo, é importante investigar com maior profundidade os significados e impactos da diminuição dos autos de infração entre os anos de 2016 e 2022 e/ou mudança de instrumento de fiscalização pela percepção tanto dos gestores da APA de Guapimirim e ESEC da Guanabara, como dos pescadores.

Essa sistematização de dados é fundamental para a construção de políticas públicas democráticas e sustentáveis. Este trabalho busca assim contribuir com o poder público na ampliação e atualização de uma base de informações que busca não só descrever os riscos técnicos, mas também delinear um quadro das condições de enfrentamento das situações-problema, contemplando, sempre que possível, as condições jurídicas dos conflitos ambientais, as condições cognitivas envolvendo a caracterização das relações causais e responsabilidades nas transformações socioecológicas, bem como as condições organizativas pelas quais os atores sociais pressionam por soluções justas.

ENVIRONMENTAL CONFLICTS INVOLVING FISHING COMMUNITIES IN THE APA DE GUAPIMIRIM/ESEC DA GUANABARA – GUANABARA BAY/RJ

ABSTRACT

This article analyzes the environmental conflicts involving fishing communities in the Guanabara Bay, with a special look at the jurisdiction areas of the Guapimirim Environmental Protection Area (APA de Guapimirim) and the Guanabara Ecological Station (ESEC Guanabara). There is a need for studies that seek to make a more systematic analysis of the existing conflicts between environmental public agencies and fishermen and, thus, data that can help in the proposal of democratic and sustainable public policies. Based on this, the research is grounded on two research plans - documental analysis and interviews - focusing on the analysis and treatment of the Infraction Notices issued by the inspection agents of ICMBio in the period from 2010 to 2022. This work seeks to contribute to the public power in the expansion and updating of an information base that seeks to subsidize both public agencies and fishermen in the diagnosis of conflictive situations and in the creation of practical strategies for confronting environmental inequality through the creation/improvement of control, licensing and inspection mechanisms.

Keywords: Environmental Conflicts; Fishermen; Guanabara Bay.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ADOMILLI, Gianpaolo. Territorialidade e conflito na pesca embarcada: um estudo de caso sobre os pescadores de São José do Norte e suas analogias sobre animais marinhos. *In*: Adomilli, G.; Carreno, G.; D'Ambrosio, L.; Miller, F. S. (org.). **Coletivos Pesqueiros: Desafios e Perspectivas Antropológicas**. 1 ed. Rio Grande, v. 1, [s. n.], p. 213-233, 2010.

AMADOR, Elmo da Silva. Baía de Guanabara: um balanço histórico. *In*: ABREU, Maurício de Abreu (org.). **Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992.

AMADOR, Elmo da Silva. **Baía de Guanabara e Ecossistemas Periféricos: homem e natureza**. Rio de Janeiro: Interciência, 1997.

AMADOR, Elmo da Silva. **Bacia da Baía de Guanabara: características geoambientais, formação e ecossistemas**. Rio de Janeiro: Interciência, 2012.

AMADOR, Elmo da Silva. Roteiro de visita à Baía de Guanabara. *In*: **Educação Ambiental: especialização e capacitação em educação para gestão ambiental**. v. II. Rio de Janeiro: Gráfica UERJ, 2001.

BARROCAS, Paulo Rubens; WASSERMAN, Cesar de Faria. O mercúrio na baía de Guanabara: uma visão histórica. **Geochimica Brasiliensis**, [S. l.], v. 9, n. 2, 1995.

BEGOSSI, Alpina. Áreas, Pontos de pesca, pesqueiros e territórios na pesca artesanal. *In*: Begossi, A. (org.); A. Leme *et al* (ed.). **Ecologia de Pescadores da Mata Atlântica e da Amazônia**. São Paulo: HUCITEC, 2004.

BERKES, Fikret. Social systems, ecological systems, and property rights". *In*: S. HANNA, C. FOLKE, AND K.-G. MÄLER (ed.). **Rights to nature, Ecological, economic, cultural, and political principles of institutions for the environment**. Washington, D.C., USA: Island Press, 1996.

BERTOLI, Ana Lúcia; RIBEIRO, Maisa de Souza. Passivo ambiental: estudo de caso da Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobras. A repercussão ambiental nas demonstrações contábeis em consequência dos acidentes ocorridos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 10, n. 2, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A Miséria do Mundo**. 5. ed. São Paulo: Vozes, 2003.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**; Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC), 3. ed. aum. Brasília: MMA/SBF, 2003. 52 p.

BRASIL. Ministério da pesca e aquicultura. **Boletim estatístico**. Brasília: MPA, 2010.

BOLSA VERDE DO RIO DE JANEIRO (BVRIO); FUNDO BRASILEIRO PARA A BIODIVERSIDADE (FUNBIO). **Sistemas de Cotas Negociáveis e o controle de efluentes industriais na Baía de Guanabara**: Estudo de viabilidade. Rio de Janeiro, mar. 2013.

CANTARINO, A. A. A; SOUZA, D. S. **Valoração econômica dos benefícios alcançados pela despoluição da Baía de Guanabara por ETes domésticas**. Rio de Janeiro: PPE/COPPE/UFRJ, 2000.

CHAVES, Carla Ramôa. **Mapeamento Participativo da Pesca Artesanal da Baía de Guanabara**. 2011. 187f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). **Anuário estatístico do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, 2003.

COELHO, Victor. **Baía de Guanabara**: Uma história de agressão ambiental. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.

COIMBRA, J. P. P. **Atlas da Região Hidrográfica V: Baía de Guanabara e sistemas lagunares de Maricá e Jacarepaguá**. Resende: AGEVAP, 2021

CORDELL, John. **A sea of small boats**. Cambridge, USA: Cultural

Survival Inc., 1989.

DHESCA. Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Comperj Relatório da Missão de Investigação e Incidência. *In*: FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. **Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente**. 1. ed. Rio de Janeiro, 2013. 81 p.

DIAS, Alexandre Pessoa *et al.* Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj): Impactos socioambientais, violação de direitos e conflitos na Baía de Guanabara. **Revista Ética e Filosofia Política**, v. 16, n. 1, p.153-175, jun. 2013.

DIEGUES, Antônio Carlos. **Pesca e marginalização no litoral paulista**. 1973. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973.

DUARTE, Luiz Fernando Dias. **As redes do suor: a reprodução social dos trabalhadores da pesca em Jurujuba**. Rio de Janeiro, Niterói: EdUFF, 1999.

FIOCRUZ/FASE. **Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e Saúde no Brasil**. [S. l. : s. d.]. Disponível em: <http://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/index.php?pag=ficha&cod=105>. Acesso em: 18 de jun. 2022.

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESCA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIPERJ). **Relatórios de demanda realizado no âmbito do Projeto de Caracterização Socioeconômica da Pesca e Aquicultura (PCSPA)**. Rio de Janeiro, 2015.

FUKS, Mario. **Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2001.

FURTADO, Lourdes Gonçalves. “Dinâmicas sociais e conflitos da pesca na Amazônia”. *In*: Ayselrad, Henri (org.). **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

GIULIANI, Gian Mario *et al.* **Diagnóstico socioeconômico para o Plano de Manejo da ESEC Guanabara**. Rio de Janeiro, 2005.

HERCULANO, Selene. Conflitos ambientais e territoriais: pesca e petróleo no litoral fluminense. **Revista Nordestina de Ecoturismo**, Brasil, v. 5, n. 1, p. 39-52, 2012.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim**. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/apaguapimirim/?id_menu=52. Acesso em: fev. 2023.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). **Plano de manejo da Estação Ecológica da Guanabara (ESEC)**. Rio de Janeiro, [s. d.]. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/apaguapimirim/?id_menu=52. Acesso em: fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS (IBAMA). **Levantamento de Dados da Atividade Pesqueira na Baía de Guanabara como Subsídio para a Avaliação de Impactos Ambientais e a Gestão da Pesca**. Rio de Janeiro, set. 2002.

ISIDORO, Inês A. Entre a Preservação e o Desenvolvimento: a comunidade de pescadores de Itambi/RJ e a transformação dos espaços livres. *In*: Seminário Nacional sobre Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano: Abordagens, conflitos e perspectivas nas cidades brasileiras, II., Natal. **Anais [...]**. Natal: APPURURBANA, 2012.

LIMA, Elizabeth Cristina da Rocha. **Qualidade de água da Baía de Guanabara e saneamento: uma abordagem sistêmica**. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE. **Mapeamento de Conflitos na Pesca**. Rio Grande, Laboratório Interdisciplinar MARéSS, 13 fev. 2020. Disponível em: <https://maress.furg.br/maress>. Acesso em: 18 de jun. 2022.

MARTINS, Andreza; CAZELLA, Ademir Antonio. O conflito entre pesca

e conservação ambiental na construção de territórios pesqueiros. *In*: **VI Encontro da Rede de Estudos Rurais**. São Paulo, UNICAMP, 2014.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro**. Inquérito Civil MPF/PRRJ/GP/04/2000, Proc. Administrativo MPF nº 1.30.012.000001/2000-39. Brasil, 29 nov. 2000.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Ação civil pública nº 1.30.020.000044/2009-53**. Brasil, [s. d.].

BRASIL. Ministério Público Federal. **Relatório técnico nº 50/2009**: Impactos de atividades petrolíferas na pesca artesanal da Baía de Guanabara. Rio de Janeiro, 2009.

MORAES, Luiz Eduardo de Souza; GHERARDI, Douglas Francisco Marcolino e FONSECA, Leila Maria Garcia. Análise multi-temporal da cobertura vegetal do tipo manguezal da APA de Guapimirim (RJ) através do processamento de imagens TM-LANDSAT. *In*: Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto Natal, XIV., Brasil, 2009. **Anais [...]**, Brasil: INPE, 2009.

MOYSÉS, Yana dos Santos. **Pescadores artesanais e COMPERJ**: discursos ambientais e a disputa pela Baía de Guanabara. 2016. 215 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2016.

MOYSÉS, Yana dos Santos. **A instalação do COMPERJ e des-territorialização da Comunidade de Itambi (Itaboraí, Rio de Janeiro)**: Desenvolvimentos e Sustentabilidades. 2010. Dissertação. (Mestrado em Geografia) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.

OBSERVATÓRIO DA BAÍA DE GUANABARA. **Municípios da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara**. Rio de Janeiro, 4 out. 2019. Disponível em: <https://storymaps.arcgis.com/stories/ae5de262391d418fa07e9bcdb624222f>. Acesso em: fev. 2023.

PACHECO, Tania; PORTO, Marcelo Firpo; ROCHA, Diogo. Metodologia

e Resultados do Mapa: uma síntese dos casos de injustiça ambiental e saúde no Brasil. *In*: PORTO, Marcelo Firpo (org). **Injustiça ambiental e saúde no Brasil: o Mapa de Conflitos**. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2013.

PELLENS, Roseli *et al.* **Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Guapi-Mirim (APA de Guapi-Mirim)**. Rio de Janeiro: MMA/IBAMA, 2001.

PESSANHA, Elina G. F. **Os companheiros: trabalho e sociabilidade na pesca de Itaipu**. Niterói: EdUFF, 2003.

PINTO, Raquel Giffoni. “Pesca artesanal e conflito ambiental na Baía de Guanabara”. *In*: FAPP (org.). **50 anos da Refinaria Duque de Caxias e a expansão da indústria petrolífera no Brasil: conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do Pré-sal**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014.

PIORSKI, Nivaldo Magalhães; SERPA, Sheilla Silva e; NUNES, Jorge Luiz Silva. Análise comparativa da pesca de curral na ilha de São Luís, estado do Maranhão, Brasil. **Arquivo de Ciências do Mar**, Fortaleza, v. 42, n. 1, p. 65-71, 2009.

PORTO-GONÇALVES, C. W. De saberes e de territórios: diversidade e emancipação a partir da experiência Latino-Americano. **GEOgraphia**, v. 8, n. 16, 4 fev. 2010.

PETROBRAD. **Relatório de Impacto Ambiental – Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (RIMA-COMPERJ)**. Rio de Janeiro: Concremat Engenharia, 2007.

BASTOS, Júlia; NAPOLEÃO, Patrícia. **O Estado do Ambiente: Indicadores Ambientais do Rio de Janeiro de 2010**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado do Ambiente (SEA), Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: http://www.inea.rj.gov.br/basetematica_estadoambiente/. Acesso em: 12 nov. 2014.

SEIXAS, Cristiana Simão. **Estratégias de pesca e utilização de animais por comunidades pesqueiras da Ilha Grande, RJ**. 1997. Dissertação

(Mestrado em Ecologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1997.

SOARES, David Gonçalves. **Pescadores e Petrobrás: ação coletiva e justiça ambiental na Baía de Guanabara**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia e Antropologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012.

VALLE, Bruno Roberto de A. L. de G. **Impacto da Pesca de Curral no fundo da Baía da Guanabara dentro dos limites da APA de Guapimirim**. Rio de Janeiro: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 2012.

WEBER, Max. **Metodologia das ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 1992 [1922].

* Recebido em 26 de janeiro de 2023, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

INTERAGENCY OPERATIONS IN ANALYSIS: LEARNING FROM EPISODES IN CARAGUATATUBA, GOIÂNIA AND RIO DE JANEIRO

Thiago Abreu de Figueiredo ¹

Nádia Xavier Moreira ²

Viviane Machado Caminha ³

ABSTRACT

This paper addresses the learning process related to the development of interagency operation and its doctrine resulted from three episodes' analysis: the hecatomb in Caraguatatuba, the radiologic accident with cesium-137 in Goiania, and the disaster at the mountainous region in Rio de Janeiro. The literature review and documental analysis carried out in this work intend to obtain teachings and to shed light on a time gap previous from the 1st edition of the "Interagency Operations" Manual (BRASIL, 2012a), published by Defense Ministry in 2012. The results from this study points out problems that hampered the effectiveness regarding the mobilization of civil and military institutions in order to resolve the complex matters faced at the time of the episodes. Thus, we conclude the necessity of qualification regarding a better practice of interagency that can be enabled by means of courses and trainings, in which the future paths of these operations can be addressed, considering not advisable the reunion of agencies exclusively during crisis moments.

Palavras-chave: Disasters; Learning; Interagency Relations.

¹ Escola of Superior de Defesa (ESD), Brasília — DF, Brasil. E-mail: tafigueiredo@yahoo.com.br — ORCID <http://orcid.org/0000-0003-4139-2672>.

² Escola of Superior de Defesa (ESD), Brasília — DF, Brasil. E-mail: nadiaxmoreira@yahoo.com.br — ORCID <http://orcid.org/0000-0001-7533-4636>.

³ Escola of Superior de Defesa (ESD), Brasília — DF, Brasil. E-mail: vivianecaminha@gmail.com — ORCID <http://orcid.org/0000-0002-1118-8614>.

INTRODUCTION

When the Brazilian Defense College finished the 1st Interagency Coordination and Planning Course, by the end of October 2021⁴, a relevant step on the matter of interagency operations teaching and learning management was established. For the first time, in the scope of Brazilian schools of advanced studies on the defense field, it was carried out a 4 weeks interagency course (BRASIL, 2021b), which gathered participants from 14 national institutions (BRASIL, 2021a).

The course designed by the Brazilian Defense College emerged from a demand of the Republic Institutional Security Office to enable interagency operators of agencies that were part of the Integrated Security Borders⁵ Program (BRASIL, 2021b).

We understand that the demand itself for the impletion of a course of such scope relates to a process which highlights participants' preparation in order to execute operations of this nature as a main aspect, since:

The interagency issue perhaps has never had such relevance as now, in view of the emergency of complex problems, which are to be faced at the dawn of 21st century's third decade (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022, p.281, our translation).

It is fundamental to highlight that interagency operations have been carried out in Brazil much before its upholding as a State instrument to respond to contemporary demands, such as major sports events held by the country⁶ (2007-2016), which demonstrated categorically the importance of this type of operation (VASCONCELOS, 2018).

We have observed, previous to the existence of any interagency doctrine specific to the execution of operations of such scope, from end of the 1960's until 2011, examples of cases that demanded the mobilization of different public offices' agents, civilian and military to respond to complex problems.

⁴ The 1st edition of Interagency Coordination and Planning Course was concluded in October 29th, 2021 (BRASIL, 2021a).

⁵ The Program of Integrated Bonder Protection was instituted by the decree No. 8.903 on November 16th, 2016 (BRASIL, 2016).

⁶ Meurer e Lins (2016) consider as big sportive events the Pan American Games of 2007; the Confederations Cup of 2013; the World Cup of 2014; and the Olympic Games of 2016.

Therefore, this paper addresses the contributions resulted from the analysis of three episodes to the development of interagency operations and its doctrine.

From a literature review and documental analysis, we intended to obtain teachings and to shed light on a time gap previous from the 1st edition of “Interagency Operations” Manual (BRASIL, 2012a), which was published by Defense Ministry in 2012 and, thus, make some considerations about the future of interagency operations in Brazil.

Briefly after the Pan American Games of 2007, preceding the Confederations Cup of 2013, the World Cup of 2014 and the Olympic Games of 2016, the referred manual was published and it seemed to have consolidated a tendency punctuated by a growth of complex problems faced by the State⁷ to which no public entity has means of providing solutions “that rely on the efforts of a single specific institution” (GARCIA, 2014, p.72, our translation); which requires, therefore, specific doctrines to their solutions and points out to a bigger institutionalization among the interagency relations in the country.

For this matter, we can infer that the demands for interagency operations must be intensified, as well as the need for capacitation of their operators. That is something Smith (2000, p.29, our highlight) had already foreseen, by the end of the twentieth century, on his work on the search for interagency coordination by means of operators’ training and education:

Training is an important tool to prepare units and individuals for execution of interagency operations. Likewise, education provides the knowledge base necessary for agencies and the government to further develop the interagency response.

Such reference highlights the relevance of the research object of this study and a past look at complex interagency operations, either by the comprehension of the ongoing process or by the future prospection that foresees a better preparation for their operators to plan and execute interagency actions.

It is important to add that there is already a significant theoretical production on the Brazilian academic field about the interagency issue notably focused on the most recent operations such as “Sentinela” (GOMES FILHO, 2019), “Ágata” (ZAIA, 2013) and “Fronteira Blindada” (COSTA, 2019).

⁷ Listed by Figueiredo and Moreira (2022) as transnational crimes of any order, frequent environmental disasters, sanitary epidemic, migratory crisis, etc.

However, we lack studies aimed at clarifying the past in search for the path which created the need for more structured interagency relations, those that could ease up the operators' work and, possibly, generate a demand for specific courses on this issue. Moreover, studying the aspects of interagency relations within the previous operations may allow us to better understand this ongoing process and prospect the future.

For this, the following section revisits the past aiming at showing that interagency operations are part of the Brazilian routine for over 62 years and that those experiences, well succeeded or not, have set the bases to the process which, now, advances into a higher formalization of interagency relations among agencies to work together.

INTERAGENCY OPERATIONS IN BRAZIL: CONTEXTUALIZING THE DEBATE

The execution of interagency operations in Brazil precedes the consolidation of this term in the scope of the national public policies, even though it is not possible to precise a landmark which indicates its customary usage.

On the other hand, we may determine the moment that the word "agency" arises to mean a governmental body regarding competences and functions. This landmark happened in 1998 (RAZA, 2012), in the scope of the law No. 9.649 which disposes on the Republic Presidency and Ministries to organize and deal with the creation of regulatory agencies.

Nevertheless, the "interagency derivation" emerges, according to Araujo Neto, Barp and Cardoso (2017), in the military field with the publication of manuals⁸ on interagency operations, as of 2012, which were edited by the Brazilian Armed Forces, following, according to Figueiredo and Moreira (2022), a present tendency observed in their American peers, which were edited as of the early 1990s⁹.

In spite of the terminology usage, the operations with interagency characteristics to solve complex problems had already occurred within the country since the mid-1960s, although they were not denominated in such way. The rescue operation to help the ones affected by the rain in Caraguatatuba, São Paulo (1967); the radiologic accident in Goiânia (1987);

⁸ MD33-M12: Operações Interagências (2012); and EB20-MC-10.201: Operações em Ambiente Interagências (2013).

⁹ American manuals about the interagency issue published as of the 1990s: Joint Publication 3-08. Interagency Coordination during Joint Operations (1996), further renamed as Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination during Joint Operations (2006); e Joint Publication 3-33. Joint Forces Capabilities (1999).

and “Operação Serrana” (2011), Rio de Janeiro, in response to the heavy rain fallen in the city of this region, are examples that bring mutual common features: the union of efforts from different public entities, civilian and military – sometimes in a disorderly way – to promote response to dramatic episodes of national life. Another convergent aspect is that all of them occurred before the release of “Interagency Operations” Manual. (BRASIL, 2012a). Also, those episodes have interesting singularities regarding the established interagency arrangements; and for those reasons, they were chosen to be analyzed in this paper.

It is interesting to point out that, despite the time gap of 40 years among the aforementioned events, the relation problems among the agencies over the response operations to crisis are remarkable and typically characteristic of the difficulties faced at interagency environments; for that matter, they are going to be scrutinized throughout this study.

We start first with the episode that became known as the hecatomb of Caraguatatuba, which is so far cataloged as one of the worst floods the country has ever faced (CORRÁ, 2017).

THE HECATOMB OF CARAGUATATUBA: ONE OF THE FIRST PRECURSORY EVENTS OF INTERAGENCY OPERATIONS IN BRAZIL

What happened was terrifying [...] in Caraguatatuba. It had been raining [...] for more than a month, but, at that Saturday’s dawn, it seems that the world had fallen down. The landslide noise that went on in Serra do Mar was scary. However, it was only in the morning, when the sun was risen, that we could evaluate what had happened in the city. The streets turned into rivers, destroyed houses, no water, energy, telephone, neither communication to the neighboring cities and Paraíba Valley. Many bridges which connected the city to the neighboring counties were taken by the power of the waters that came down from the hillsides [...]. Nobody could pass, nobody arrived or left. All of the accesses were either blocked or destroyed (BURIHAN, 2019, n.p, our translation).

The words above report the initial hours of the disaster that took place in Caraguatatuba. The heavy rainfalls that had hit that city – situated in the

north coastline of São Paulo State, on March 17th and 18th of 1967 – followed by huge landslides, made 436 fatal victims according to an editorial published by Corrá (2017), which listed the main tragedies occurred in the country up to 2017.

Taking interagency operations as they are defined in the Armed Forces Glossary (BRASIL, 2015), that is to say, the military interaction with other agencies in order to succeed at convergent goals which attend to the common good, and, due to the complexity of those operations that came after that episode, we may consider it as one of the first operations with interagency characteristics, involving the local police forces, the Firefighter Department, the State Highway Authority of São Paulo, the three Armed Forces, besides a relevant volunteer contingent (SILVA, 2012).

At the hecatomb scenario, the collected reports told that the first days after the event were the most critical ones. Caio Vecchio (2008) and Emilio Campi (2009), through their respective documentaries, show groups of volunteers in search for survivors and suffering from the lack of basic supplies such as water and food, since “the Army arrived only at the fourth or fifth day”¹⁰.

Other testimonials indicate that the aid had arrived in less time, maybe in two or three days (CORRÁ, 2017). Despite of the divergence, the fact is that the city had been initially isolated, without water or communication with the outside world and the disaster report only came to the capital because of an amateur radio that had been trying to reach for help randomly for hours (BURIHAN, 2019); when, according to Chastan, (1977, p. 50-51, our translation),

assistance and relief were provided to the victims primarily by the Navy Police, Air Base and Port Captaincy from Santos. Along with the firefighters that left by sea, 120 soldiers from the Public Force and a squad of soldiers from the State Air and Navy Police followed them. Also, there were six doctors and eleven nurses from the Municipal Emergency Unit of Santos. The oil tanker Mato Grosso and the tugboat Sabre shipped antibiotics, vaccines for tetanus, emergency medical supplies, equipment for small surgeries, blankets, clothes, food, reflectors, power generators, rubber life jackets, shoves, pickaxes, steel cables, etc.

¹⁰ Testimonial of Rodolfo Nogueira Neto, a survivor, to Emilio Campi in 2009.

According to Silva (2012, p.15, our translation), during these disaster early days,

the Army helped the residents to survive in the middle of so much water, dirty and mud. The roads that connected the cities of São José dos Campos and Ubatuba were blocked and soon the lack of water and food started to happen [...].

With the presence of the Public Power in the city, on March 27th, at about 9 days after the heavy rainfalls, it was decreed a State Intervention. The intervenor, who was designated by the government, was Lieutenant Colonel Mario Campos, a member of Public Force of São Paulo¹¹ that had, according to *O Estado de S. Paulo*, March 28th, 1967 (apud SILVA, 2012, p.154), authority granted by the governor to “maintain the public order, require and effect payment, regulate transportation, control the distribution of goods sent by the State and make the necessary arrangements to normalize life in the city”. In practice, the mayor, Geraldo Nogueira da Silva, was kept away from the operation coordinated by the commissioned intervenor.

Until Mario Campos was designated, it seemed to have an overlap of the operation tasks. Newspaper – *O Estado de S. Paulo*, on March 22nd of 1967 (apud SILVA, 2012, p. 131, our translation) – published that:

the military coordinated assistance. Army, Navy, and Aeronautics, besides the Public Force, continued commanding the relief operations to the victims from Caraguatatuba. Ships, helicopters, airplanes, squads, officers and soldiers were mobilized to attend the flagellated population, to transport goods, medication, people, and equipment, or recovering installations and roads.

The newspaper article allows us to have a glimpse on a certain confusion regarding the definitions of the performed functions within the rescue operations. The situation was faced with the State Intervention of the municipality, and the majority of decisions were put in Mario Campos’ hands when the city was divided into 4 distinct zones to execute the operations, according to the article published by *O Estado de S. Paulo* on March 29th of 1967 (apud SILVA, 2012, p.159).

¹¹ Until 1970, the State Military Police of São Paulo was called Public Force (ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO).

Still, during the emergency phase, the Recovery Office of Caraguatatuba was created, under the coordination of Hely Lopes Meirelles, Interior Secretary, whose task was to coordinate all of the city reconstruction activities (SILVA, 2012). While the rescue operation lasted at around 40 days (CORRÁ, 2017), the reconstruction was estimated to had lasted two years (SILVA, 2012).

Regarding the division of the most urgent tasks, the Armed Forces were responsible for, in the absence of Civil Defense which hadn't been instituted yet by that time, executing the rescue operations; promoting medical assistance to the survivors; and transporting people and materials by helicopters and ships, since the city did not have land access due to the blockade at the road Paraíbuna-Caraguatatuba (SILVA, 2012). According to Burihan (2019, n.p), most of what was necessary came by the sea "and the Navy, by means of its ships, brought water, food, medicaments and doctors".

The State entities tasks were attributed as follow: The Public Force of São Paulo was responsible for policing the city, transporting material, distributing goods, and supporting the firefighters, who were focused on the rescue actions; the State Highway Authority was supposed to act on the roads, either to save people after the landslides or to clear up and repair the highways (SILVA, 2012).

From the reports gathered, the role performed by the State's entities is protagonist in comparison to the actions executed by the Armed Forces. Some survivors mention the firefighter and policemen acting at the operation front-line while the Army was used as logistics support (SILVA, 2012, p.178, our translation):

Actually, the Army, they provided the assistance on the construction of a bridge over Santo Antônio river, next to Santa Casa. There wasn't a massive presence of the Army in Caraguá. The Firefighter Department had a much stronger presence. The people of Military Police from Santos, in a more ostensive work, right. The Army [...] [just] at first [...] ¹².

The State Forces' protagonism at the referred disaster is comprehensible because the coordination of this operation belonged to their government. Nonetheless, such usage was not fully effective due to some structural problems of the involved entities in the operation. Veiga Junior (2015, p.20) mentions the "lack of disaster prevention culture, especially due to the lack of appropriate equipment for the Firefighter Department" in order to respond to the emergencies back at that time, as well as the lack of a crisis prevention and management plan.

¹² Testimonial of Ronaldo Fachini to Vitória Barreto da Silva in 2012.

Beyond the priceless human losses and material ones¹³, we may infer the following as learned lessons from interagency operations: an obligation to have a specialized agency at such operations and also a previous plan to be put into practice when necessary. In fact, the State Civil Defense of São Paulo was created in 1976 (VEIGA JUNIOR, 2015) still under the impact of those events from Caraguatatuba (CORRÁ, 2017).

Moreover, it is exemplified in this episode the need for a more refined degree of coordination when it comes to operations of such nature, whereas voluntarism, although very necessary at the first, is not enough when dealing with complex problems.

Indeed, it is crucial to point out that the relevance of interagency operations is already established currently. Figueiredo and Moreira (2022) consider it as one of the main categories of interagency relations. They are also necessary to the accomplishment of a mission, according to the Brazilian Army Campaign of Interagency Operations manual (BRASIL, 2020) statement which corroborates with Santos Filho (2013, p.32, our translation and highlight) because “acquired experiences at the interagency environment demonstrate that the coordinated acting of diverse vectors, either civilian or military, is **essential** to ensure that the mission goals are fully accomplished”.

Having that in mind, concerning the operation in Caraguatatuba, we infer that the interagency arrangement, which had been altered by the intervention of Mário Campos during the ongoing work, may be considered one of the first experiences on field on how to lead a more sophisticated coordination to solve complex problems.

However, a good coordination is not obtained from only an appropriate arrangement in order to constitute interagency work. It also demands a systematized planning so that the coordination becomes effective during the execution of the operation, which was lacking in Veiga Junior’s point of view (2015).

In the next topic, the Cesium-137 event, a radiologic accident that occurred in Goiânia, at about twenty years after the hecatomb in Caraguatatuba, we are going to step further into the debate on interagency planning.

¹³ At the end of the rescue operation, many bodies were found, being *a posteriori*, considered as dead (CORRÁ, 2017), as a survivor reported to Caio Vecchi, “[...] and here the buried ones are[...] the ones who were found here. There were nine people here and three remain missing. Three of mine [...]. One was fifteen, the other was twelve and another was six months [...].”

THE RADIOLOGIC ACCIDENT IN GOIÂNIA: INAPPROPRIATE PLANNING AND IMPROVISATION IN INTERAGENCY OPERATIONS

'Auntie, come see the shiny little rock daddy brought
(RESENDE, 2017, n.p, our translation).

The words repeated by the aunt's girl, Leide das Neves – one of the four victims of the radiologic accident in Goiânia, as she remembers the episode, set the mood of the unfortunate consequences of “the worst world nuclear disaster since Chernobyl, in 1986, and the biggest radioactive accident that has ever happened out of a nuclear installation” (PAPPON, 2018, n.p).

In September of 1987, two waste collectors got into an abandoned clinic and came across a machinery which they dismantled. It was a radiotherapy unit used for treating cancer. A piece made by metal and lead.

As it was an ordinary piece of any kind of junk, they took it and brought it home. Days after that, the piece was fragmented and somehow ended up in several residences in Goiânia; one of them was where the girl, Leide das Neves, used to live (BARBOSA, 2009).

The shiny little rock was actually a fragment of Cesium-137, contaminating 249 people throughout it passed (RESENDE, 2017) and unleashed one of the most complex operations this country had ever faced in the twentieth century, which demanded civil and military participation along with several federal and local entities¹⁴; also involved the International Atomic Energy Agency (IAEA), besides bilateral contacts with Argentina, France, Germany, the former Soviet Union, and the United States in order to send to Brazil radioprotection and medicine specialists (ALVES, 1988).

Denominated as “Operação Césio” (VIEIRA, 2013, p.220), in response to the accident, it was onset on September 30th of 1987, one day after the Nuclear Energy National Committee (CNEN) got the notification and circa 16 days after the material collected at the former “Instituto Goiano de Radioterapia”. The operation would last up to December 21st of that same year (ALVES, 1988).

The interagency work developed at that time monitored 112.800 people suspected of contamination and relied on 720 professionals participating during the monitoring and decontamination phases. As a

¹⁴ Nuclear Energy National Committee (CNEN), Federal Police, Furnas Electric Centers, Nuclebrás, Civil Defense of Goiás, Sanitary Control of Goiás, Military Police of Goiás, Firefighter Department of Goiás, Environment State Superintendence of Goiás, Brazilian Navy, Brazilian Army, Brazilian Air Force, Agriculture Ministry, Labor Ministry and Health Ministry, among others (ALVES, 1988).

consequence, 20 people were sent to clinical treatment (ALVES, 1988).

It was not accounted the total number of people who participated throughout the phases of this operation at that time due to the number of different entities that were spread across the country. Nevertheless, the participation of both the Armed Forces and the Military Police, along with the Firefighter Department of Goiás, is well documented (ALVES, 1988) in “Operação Césio”.

The Brazilian Army was responsible for preparing the technicians to work on the areas affected by the radiation by means of the Chemical War Company from the Specialized Instruction School in Rio de Janeiro; The Navy was supposed to host and treat the patients who were considered in serious condition at the installations of the Navy Hospital Marcílio Dias, also in Rio de Janeiro; The Brazilian Air Force was to transport contaminated people and bring back victims to Goiás; The local entities such as Military Police and the Firefighter Department of Goiás acted directly over the contaminated areas of the capital (ALVES, 1988), having, therefore, their crew more exposed to the radioactive contamination (PAULO, 2018).

With regards to the supervision flaws that let the radioactive material remains at the abandoned construction and to the delay in the event communication (VIEIRA, 2013), we can say that there was an emergency plan that was put into operation as soon as CNEN was informed of the accident (ALVES, 1988). The committee report to the National Congress in 1988 attests that its existence avoided a bigger disaster:

CNEN was informed at 3pm, on September 29th, that there were contaminated areas and people who had symptoms of radiation exposition and so provided: immediate medical assistance to the victims, people monitoring, accident reconstitution, and an evaluation on the environmental impact. The obtained data from declarations of the people involved in the accident was confronted with the medical evaluations and radiometry of the affected areas, which allowed the elaboration of certain procedures to attend to the victims and operate the decontamination of those areas. These procedures aimed at attending primarily the victims and minimize the critical ways other people could be affected by the radioactive exposition or contamination (ALVES, 1988, n.p, our translation).

However, it is known that the plan itself cannot ensure the success of the operation (QUARANTELLI, 2005), being just one of the steps so that interagency relations can happen (WARMINGTON, 2004) (MOYNIHAN, 2005) to carry out the actions and ramifications .

In spite of the emergency plan mentioned by Alves (1988), there was, according to Barbosa (2009), certain improvisation at the execution, that might have provoked mistakes that exposed people who worked in the operation to the contamination, among other problems. The testimonial of Valdir de Oliveira, Lieutenant in Military Police of Goiás, to Paulo (2018, n.p, our translation), illustrates well what had happened:

We were human guinea pigs [...]. The outfit we wore was nothing more than the uniform. We did not have any equipment. The Army arrived there, stayed for 40 minutes and their commandant immediately ordered them out. There were just the Military Police [...]. I felt like a research animal. We were thrown there.

What Lieutenant Valdir said made it clear that there was neither appropriate preparation nor training for the execution of “Operação Césio” because, according to Schirmer, Gomes and Recio (2018, p.2, our translation and highlight), the present emergency plan at that time did not contemplate the scenario which took place in Goiânia:

When it comes to respond to an emergency situation [...] two situations were predominant: an emergency plan covering accident at the Nuclear Center Admiral Álvaro Alberto - Unit I (CNAAA – I) and a second one attending a small scale accident like the ones that may happen during the transportation of radioactive materials or industrial stuff. **It is important to emphasize that the situation presented in Goiânia was not thought of in none of those plans mentioned above.** This way, the planning, actions and decisions had to be evaluated rapidly and they were taken according to the human and material resources available at each of the accident phases.

In other words, there was a generic plan that did not meet the specificities of a city the size of Goiânia and there was neither preparation nor previous training to execute “Operação Césio”, the precondition expected from an interagency operation, in Smith’s perception (2000).

Yet, it is crucial to point out that the lack of an appropriate plan – when it comes to the reality faced in Goiânia – made it more difficult for the interagency relations to operate in an effective way. It also impacted the operation execution itself, since interagency planning is considered, along with its coordination, one of the main categories of these relations (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022).

That being said, the partial conclusion concerning “Operação Césio” infers that the interagency arrangement was not the ideal for that matter due to some gaps and inadequacy of the plan, as well as the lack of previous preparation to execute the operation. And, in this way, as a learned lesson from that episode, we consider the need for agencies to plan the actions/operations together beforehand. Such planning depends on a previous capacitation, which promotes a minimum common comprehension before anyone acts on the field.

In next topic, “Operação Serrana 2011”, we will deepen the debate about coordination and planning as both Rothier (2011) and Busch and Amorim (2011), point out flaws in the interagency relations which were perpetrated during the ongoing operation.

“OPERAÇÃO SERRANA” IN RIO DE JANEIRO: PROMPT RESPONSE AND LITTLE EFFECTIVENESS REGARDING THE INTERAGENCY ACTIONS

Between the night of January 11th and the dawn of January 12th of 2011, the rainfall was pretty intense over the mountain region in Rio de Janeiro (BANCO MUNDIAL, 2012):

The combination of heavy rainfall with the region-specific geologic conditions was a major factor to determine the disaster: a torrent of mud, rocks, trees, and litter poured down the hill dragging everything on its way. [...] [In that] route there were dozens of properties, from favela houses to high class ones and hotels. The rainfalls also elevated the water level at the rivers’ headwaters at the top of the mountains; what led the rivers to flood and the city inundation. That way,

streets were covered by a sea of mud, which resulted in the destruction of houses, car pilings and many deaths. Moreover, the fall of bridges and roads left the cities isolated, an aspect that aggravated the locals' situation who no longer could rely on the essential basic services such as drinkable water, energy, and any kind of communication (MOREIRA, 2018, p. 395).

Moreira's description (2018) shows a scenario which resulted in 918 fatal victims. Many of them, similar to the hecatomb in Caraguatatuba, never had their bodies recovered by the authorities (BARBON, 2022)¹⁵. The consequences also included a material loss of R\$4,78 billion, according to the World Bank estimation (2012).

According to Costa *et al* (2015), the impact of this tragedy, which knocked down the region, mobilized the State Government, the City Halls affected by the disaster, Civil Defense, National Security Force, Firefighter Department and Armed Forces, etc., in a fast response to what had happened.

The reaction occurred immediately in the early hours at the local level; on January 13th with the aid of Fluminense State entities; and on January 14th, with the Federal entities, after the Ministry Directive No 001(BUSCH; AMORIM, 2011) was published by the Defense Ministry (BRASIL, 2011), which onset "Operação Serrana" whose effective counted with 1.200 military (BRASIL, 2012b).

The Armed Forces were supposed to take on the following tasks: the Brazilian Army should distribute remedies, food, and donations in general, also execute the searches and rescues, besides opening the blocked routes (SILVA JUNIOR, 2017); the Brazilian Navy should support both National Security Force and Firefighter Department to build and operate a campaign hospital and execute the distribution of donations in Nova Friburgo (MOREIRA, 2018); finally, the Brazilian Air Force was to transport supplies (OLIVEIRA, 2015) and build/operate a campaign hospital in Itaipava (MICELI, 2011).

The State entities, Civil Defense, and Firefighter Department were responsible for the rescue and assistance to the victims, but also for clearing up roads while Municipality Civil Defenses were supposed to

¹⁵ Up to the beginning of 2022, 99 bodies still remained missing according to State Government. However, Municipalities estimate 307 missing (BARBON, 2022).

monitor risky areas and start the demolition of the constructions damaged by the floods (BUSCH; AMORIM, 2011).

The most delicate aspect of this operation was the interagency arrangement set among the Municipality, State and Federal entities which did not foresee a unified coordination of the actions (BUSCH; AMORIM, 2011). Lieutenant General Oswaldo de Jesus Ferreira was exclusively designated as coordinator for the military troop (BUSCH; AMORIM, 2011). In terms of the other Municipality and State entities, the relation set was of cooperation as previewed in a directive from the Defense Ministry (BRASIL, 2011) and there was not any interference between the actions executed by both State and Municipalities (BUSCH; AMORIM, 2011).

Despite of the State presence since the early moments of this tragedy, the interagency arrangement did not achieved the “necessary effectiveness” (BUSCH; AMORIM, 2011, p.13) due to the lack of a more appropriated coordination so that complex problem could be better tackled.

Since the beginning of this tragedy – from the onset of this operation to its closure – what is observed in many studies, which cover this issue, is that (BUSCH; AMORIM, 2011) (MOREIRA, 2018) (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022), the actions were executed without a central coordination. Many agents performed disarticulated actions that were, sometimes, either redundant or unplanned.

According to Costa *et al* (2015), the diverse entities’ operations during the early days of the response happened in a disconnected way and, sometimes, there was the overlap of efforts due to working on the solution for the same problem rather than other urgent matters as well.

Another aspect that got criticized was the poor institutionalization of the relations and the lack of a previous plan to tackle the tragedy. Moreira (2018, p.399-401, our translation), in his article about “Operação Serrana”, while interviewing Brazilian Navy officers who worked on the victims’ assistance of the floods in Nova Friburgo, makes it clear that

the testimonial analysis allows us to identify informal relations that were established among [...] [the] involved agencies responding to the disaster [...] [which may have] interacted and executed a unified work; [...] these relations happened spontaneously, but not in an institutionalized way and they were not oriented by a common planning. [...] The [...] testimonial conveys the need for a plan of actions to confront disasters.

The problem related to the plan also was pointed out in an interview given to Rothier (2011) by Margareta Wahlström, former United Nations Organization Under-Secretary to Disaster Risk Reduction at that time, who affirmed that the tragedy at “Região Serrana” was bigger, mainly, due to the absence of a planning of those involved entities in the prevention and response to disaster in the country.

As there was not a previous planning, and the tragedy was minimized by the action of the local administrators as it may be observed in Busch e Amorim’s report (2011, p.13):

During the first moments of this tragedy, in the middle of a total disarticulation, the mayor of Areal took on a creative attitude. As he became aware of the rainfalls that were flooding the cities, he made an “high alert call” using a sound car and with the aid of the local radio station from which they asked the population to evacuate the margins of both rivers that crossed the municipality and to leave to a safe place. Eighty houses were destroyed, 300 people became homeless, but nobody died in Areal where 10 thousand habitants lived.

In other municipalities, the reality was different in terms of fatal victims: Nova Friburgo, 428; Teresópolis, 387; and Petrópolis, 71 (STRICKLAND, 2022), which reinforces the thesis that each mayor acted their own way, having no support of a previous planning for that region.

Anyway, despite of the work and effort of those who participated at “Operação Serrana”, we may infer that, in general, the option for an interagency arrangement did not have a central coordination and it needed more formal relations among the agents involved. That contributed heavily to the waste of efforts and assistance lacking in several different demands of such big operation. Moreover, the lack of a previous planning, which would have covered all the involved entities at this operation, notoriously affected the early response to the disaster as illustrated in Busch e Amorim (2011).

The learned lessons from this episode indicate that, beyond the State fast response in this case, it is still necessary to achieve a more sophisticated coordination degree and also elaborate a plan of response which has been previously tested. For that matter, it becomes even more relevant that we perfect the interagency operators’ capacitation, offering,

according to Smith (2000), among other expertise, a common lexicon for the planning and execution of operations such as that one. Providing, thus, a major institutionalization of the interagency relations, what may contribute to deflagrated operations – at similar moments such as the one lived in 2011, in “Região Serrana” in Rio de Janeiro – to go forward in a more structured way and to achieve better results.

Coming next, the following topic will deal with the future perspectives of the interagency operations in the country, since there are no indications that complex problems such as the ones described here will disappear at short-term.

FINAL CONSIDERATIONS: PROSPECTING THE FUTURE OF INTERAGENCY OPERATIONS

The present study, through the analysis of episodes which demanded the execution of interagency operations such as the tragedies in Caraguatatuba (1967), Goiânia (1987) and “Região Serrana” in Rio de Janeiro (2011), aimed at listing some learned lessons that could have contributed to the process, which resulted in the launch of the first interagency doctrine in the country.

A literature review and documental analysis conducted in this study intended to shed light on a time gap previous from the 1st edition of “Interagency Operations” Manual publication by Defense Ministry (BRASIL, 2012a) to highlight some considerations about the future of interagency operations in Brazil.

It was observed, throughout the operations, that some problems hampered a better effectiveness at employing both Civilian and Military institutions, in order to work out the solution to the complex issues faced at that time.

In the case of Caraguatatuba, it was evident that the difficulties resulted from the absence of an entity that had such competences as the Civil Defense in order to act front-line at disaster situations. Also, it became explicit the difficulty of coordination among operations, which might have influenced the State Intervention over that municipality. However, in “Operação Césio”, it is inferred that the interagency arrangement was not the ideal one due to both the plan gaps/inadequacies and lack of previous preparation to the operation execution, what could have been minimized if there was a previous and unified planning. Such planning, in turn, depends on a further capacitation which provides a minimum common comprehension among the agencies before their actions on the field. Finally, in the case of “Operação Serrana”, the recurrence of the disasters makes us believe that “they will keep on happening, producing social life

ruptures in certain geographic areas with aggravating impacts over specific social groups” (FIGUEIREDO; MOREIRA, 2022, p.289, our translation).

The range of complex problems confronted by the Brazilian State has increased since the release of the first interagency manuals by Armed Forces in 2010's. To illustrate, considering only the summer of 2021-2022, the floods affected severely over 11 States in the country (RUAS, 2022), which included, again, “Região Serrana” in Rio de Janeiro. It is important to observe that, regarding this aspect, in May of 2022, the State of Pernambuco, specially the cities of Recife, Jaboatão, Olinda, and Camaragibe, suffered with the heavy rainfalls that led to landslides and torrents, resulting in more than 100 fatal victims (PONTIM, 2022).

This recurrent scenario imposes the need for the execution of routine interagency operations, which demands a doctrine review (that has been updated in the last years¹⁶ by both the Defense Ministry and Brazilian Army). About these manuals, there are some concerns regarding their adaptability to problems that involves other agencies, especially when it comes to the relations of command and coordination during the operations (ARAUJO NETO, 2017). This way, perhaps in the near future, it is necessary to produce a more flexible doctrine which can be adaptable and used by the other agencies when not operated by the military.

In spite of the attempt of producing a more appropriated doctrine to the reality that interagency operators usually face, there are still some initiatives focused at ensuring capacitation so that personnel from the agencies can co-work with or without the military.

Moreover, it has been currently observed that the formation of interagency *ad hoc* teams, in order to solve urgent and complex problems, is carried out not only without a previous preparation of their members, but also without the existence of a common language due to the unified planning, what brings about delays, misunderstandings and, sometimes, miscomprehension (FIELD, 2021). The accurate formation of interagency relations, which allows the application of different operators in coordinated arrangements, is still an exception, having informality as the general rule, as Moreira (2018) indicates.

Also, the previous planning remains a demand to be confronted by the public agents, since there are flaws at the interagency teams' preparation due to action in similar situations that had already happened

¹⁶ Interagency Operation Manual MD-33-12 (BRASIL, 2017) and Interagency Operation Campaign Manual EB70-MC-10.248 (BRASIL, 2020).

in the past. The most significant and recent example regards the heavy rains that hit “Região Serrana” in Rio de Janeiro, killing 233 people in February of 2022, circa 11 years after “Operação Serrana” (MARQUES, 2022).

Despite of all the learned lessons from the tragedy in 2011, Professor Leandro Torres, specialist in Emergency and Disasters Management, in his testimonial to Rocha (2022, n.p), understands that “good practices have been tested and implemented successfully, but there is not a general approach yet. The plan conception should be expanded”. He also emphasized the need for capacitation for the ones involved at responding to the disasters.

The appropriated capacitation, in order to create a better interagency practice, is also considered by Araujo Neto (2017, p.36), who understands that

an interagency capacitation infrastructure, supported by Federal agencies and entities, may configure itself as one of the major foundations to the development of a better interagency cooperation [...]. There must be a reference doctrine, amplitude at people capacitation, strict training, and focused evaluation. Actually, the evaluation results must feed the system so that it can be refined, having this cycle repeated over time. It is past the time for all the Brazilian Government to consider the interagency capacitation in a more realistic way, taking advantage of the existent infrastructure, best practices, and educational technologies. The security of Brazil may rely on it.

This way, the creation of other training and capac courses may indicate a path for future operations, whereas it is no longer admissible the reunion of agencies just at moments of crisis.

The examples from the past already indicated the need for previous preparation in order to make interagency relations effective. The recent demands have confirmed that the future relies in the education of operators in the search for better results regarding interagency operations practices, whether by the creation of a common lexicon that helps in the work or the production of a reference doctrine that can be used by the agencies of the Brazilian State.

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS EM ANÁLISE: APRENDENDO COM EPISÓDIOS EM CARAGUATATUBA, GOIÂNIA E RIO DE JANEIRO

RESUMO

Este artigo aborda o processo de aprendizagem relacionado ao desenvolvimento da operação interinstitucional e sua doutrina resultante da análise de três episódios: a hecatombe em Caraguatatuba, o acidente radiológico com césio-137 em Goiânia, e o desastre na região serrana do Rio de Janeiro. A revisão da literatura e a análise documental realizadas neste trabalho visam obter ensinamentos e lançar luz sobre uma lacuna temporal anterior à 1ª edição do Manual “Operações Interinstitucionais” (BRASIL, 2012a), publicado pelo Ministério da Defesa em 2012. Os resultados deste estudo apontam problemas que dificultaram a efetividade quanto à mobilização de instituições civis e militares para resolver as complexas questões enfrentadas na época dos episódios. Assim, concluímos pela necessidade de capacitação quanto a uma melhor prática de interagências que pode ser viabilizada por meio de cursos e treinamentos, nos quais possam ser abordados os rumos futuros dessas operações, não sendo aconselhável a reunião de agências exclusivamente em momentos de crise.

Palavras-chaves: Desastres; Aprendizado; Interagências.

REFERENCES

A CATÁSTROFE de Caraguá. Direção: Caio Vecchio. Produção: Toni Domingues. Encruilhada Filmes, 2008. 1 vídeo (42 min e 36 sec). Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ocSVZWi6_fs. Acesso em: 21 abr. 2022.

ALVES, R. N. **Relatório do acidente radiológico em Goiânia.** Presented to Federal Senate CPI in, v. 18, 1988. Disponível em: <https://memoria.cnen.gov.br/manut/ImprimeRef.asp?AN=19076677>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ARAUJO NETO, J. C. **Cooperação Interagências para a Segurança da Faixa de Fronteira.** 78 f. Dissertação (Mestrado em Segurança Pública) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Pará, Pará, 2017. Disponível em: https://www.ppgsp.propesp.ufpa.br/ARQUIVOS/teses_e_dissertacoes/dissertacoes/2015/201503%20-%20ARAUJO%20NETO.pdf. Acesso em: 21 maio 2022.

ARAUJO NETO, J. C.; BARP, W. J.; CARDOSO, L. F. C. Modelo Brasileiro do Ambiente interagências para Operações na Fronteira. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, [S. l.: s. n.], v. 4, n. 2, p. 241-262, 2017. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/74656>. Acesso em: 26 jan. 2022.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Guia do Acervo.** [s. d]. Disponível em: <https://icaatom.arquivoestado.sp.gov.br/ica-atom/index.php/policia-militar;dc>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Avaliação de Perdas e Danos:** inundações e deslizamentos na Região Serrana do Rio de Janeiro. Jan. 2011. [Relatório elaborado pelo Banco Mundial com apoio do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Nov. 2012]. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosDefesaCivil/ArquivosPDF/publicacoes/InundacoesDeslizamentosnaRegiaoSerranadoRiodeJaneiro.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BARBON, J. Petrópolis tem um quinto da cidade em alto risco e revive

tragédias de 1988 e 2011. **Folha de São Paulo**, São Paulo, [s. n.], 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/02/petropolis-tem-um-quinto-da-cidade-em-alto-risco-e-revive-tragedias-de-1988-e-2011.shtml>. Acesso em: 28 abr. 2022.

BARBOSA, T. M. A. **A resposta a acidentes tecnológicos: o caso do acidente radioativo de Goiânia**. 152 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2009. Disponível em: https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/07/a_resposta_a_acidentes_tecnologicos_o_caso_do_acidente_radioativo_de_goiania.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial no 001 de 14 de janeiro de 2011**. Cooperação das Forças Armadas às ações de Defesa Civil na Região Serrana do Rio de Janeiro, Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2011/mes01/diretriz001a_2011.pdf. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD33-M-12. **Operações interagências**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/188/1/MD33_m_12_1_ed_2012.pdf. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Presidência da República Federativa do Brasil. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012b. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbndn.pdf>. Acesso em: 7 maio 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. EB20-MC-10.201. **Operações em ambiente interagências**. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2013. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/v5e51en>. Acesso em: 6 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. MD35-G-01. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto no 8.903, de 16 de novembro de 2016**. Institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras e organiza a atuação de unidades da administração pública federal para sua execução, 2016. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21294266/do1-2016-11-17-decreto-n-8-903-de-16-de-novembro-de-2016-21294188. Acesso em: 15 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Operações interagências**. 2. ed. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. MD33-M-12. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_eda_2017.pdf. Acesso em: 7 abr. 2022.

BRASIL. Exército Brasileiro. EB70-MC-10.248. **Manual de Campanha Operações Interagências**. Brasília, DF: Comando de Operações Terrestres, 2020. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8201/1/EB70-MC-10.248_-_Opera%C3%A7%C3%B5es_Interag%C3%A4nciasPDF.pdf. Acesso em: 22 abr. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Boletim Interno n. 6**. Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2021a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Projeto Pedagógico do Curso de Coordenação e Planejamento Interagências**. CCOPI, Brasília, DF: Escola Superior de Guerra, 2021b.

BURIHAN, S. Caraguatutuba Memória. Há 52 anos Caraguá foi palco da maior catástrofe natural ocorrida no país. **Tamoio News**, [S.l.], 17 mar. 2019. Disponível em: <https://tamoiosnews.com.br/memoria/ha-52-anos-atras-caragua-foi-palco-da-maior-catastrofe-natural-ocorrida-no-pais/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

BUSCH, A; AMORIM, S. **A tragédia da região serrana do Rio de Janeiro em 2011: procurando respostas**. Brasília, DF: ENAP, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/328>. Acesso em: 26 abr. 2022.

CARAGUÁ: da catástrofe ao progresso. Direção e Produção de Emilio Campi. Caraguatatuba: Litoral Virtual Produções, 2009. 1 vídeo (30 min.). Disponível em: <https://tamoiosnews.com.br/memoria/ha-52-anos-atras-caragua-foi-palco-da-maior-catastrofe-natural-ocorrida-no-pais/>. Acesso em: 21 abr. 2022.

CHASTAN, L. J. **São Paulo Litoral Norte: História e Turismo cultural.** São Paulo: Do Escritor, 1977.

CORRÁ, D. Deslizamento de terra que devastou Caraguatatuba completa 50 anos. **G1 Vale do Paraíba e Região**, 18 mar. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2017/03/deslizamento-de-terra-que-destrovou-caraguatatuba-completa-50-anos.html>. Acesso em: 21 abr. 2022.

COSTA, M. K. B. A segurança na fronteira entre Brasil e Paraguai: é possível cooperar? **Revista GeoPantanal**, [S. l.], v. 14, n. 27, p. 225-242, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo/article/view/9705>. Acesso em: 1 jun. 2022.

COSTA, S. R. A. et al. Cadeia de suprimentos humanitária: uma análise dos processos de atuação em desastres naturais. **Production**, [S. l.], v. 25, n. 4, p. 876-893, out./dez. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/prod/a/rxLDxcmYBx53dLKkkWVXdwk/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 2 maio 2022.

FIELD, C. Enabling More Capable Whole-of-Government Cooperation – A Military Perspective. In: **Reflections of Interagency Leadership**, Canberra: Australian Civil-Military Center, p. 13-20, 2021. Disponível em: <https://www.acmc.gov.au/sites/default/files/2021-03/Taskforce%20Reflections%20of%20Interagency%20Leadership%20e-Publication.pdf>. Acesso em: 20 maio 2022.

FIGUEIREDO, T. A.; MOREIRA, N. X. Coordenação e Planejamento: categorias centrais da relação interagências. **Col. Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 56, p. 279-293, maio/ago. 2022. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/RMM/article/view/9235>. Acesso em: 11 maio 2022.

GARCIA, S. Q. **A Conformação da Política Brasileira de Defesa para as Fronteiras: Interação entre Governo e Agências**. 120 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH. Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18389>. Acesso em: 26 jan. 2022.

GOMES FILHO, P. R. S. O combate aos ilícitos na faixa de fronteira. **Doutrina militar terrestre**, [S. l.], v. 7, n. 17, p. 34-41, jan./mar. 2019. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/2166>. Acesso em: 1 jun. 2022.

MARQUES, A. Cruzes que simbolizavam vítimas da tragédia de 15 de fevereiro em Petrópolis são levadas por inundação. **G1 Região Serrana**, 21 mar. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/regiao-serrana/noticia/2022/03/21/cruzes-que-simbolizavam-vitimas-da-tragedia-de-15-de-fevereiro-em-petropolis-sao-levadas-por-inundacao.ghtml>. Acesso em: 21 maio 2022.

MEURER, R.; LINS, H. N. Grandes eventos esportivos e turismo: destaque para a Copa do Mundo de 2014. **Planejamento e Políticas Públicas**, [S.l.], n. 47, jul./dez. 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7380/1/ppp_n47_grandes.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

MICELI, B. Militares de três estados vão para a região serrana ajudar as vítimas. **G1 Jornal Hoje**. 17 jan. 2011. Disponível em: <https://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2011/01/militares-de-tres-estados-va-para-regiao-serrana-ajudar-vitimas.html>. Acesso em: 29 abr. 2022.

MOREIRA, N. X. Uma análise do relacionamento da Equipe de Assistência Social da Marinha do Brasil e agências envolvidas na resposta a desastre no Brasil – O caso de Nova Friburgo. **O Social em Questão**, [S. l.], v. 21, n. 40, p. 385-406, jan./abr. 2018. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_40_SL_3_Moreira.pdf. Acesso em: 24 abr. 2022.

MOYNIHAN, D. P. Crisis Management Policy and Hierarchical networks. **SSRN Electronic Journal**, 2005. Disponível em: https://www.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=848888.

researchgate.net/publication/28627490_Crisis_Management_Policy_and_Hierarchical_Networks. Acesso em: 25 abr. 2022.

OLIVEIRA, N. B. **Logística da Força Aérea Brasileira para Operações de Resposta a Desastres Naturais**. 101p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/25678/25678.PDF>. Acesso em: 24 abr. 2022.

PAPPON, T. Césio-137 em Goiânia pôs Brasil no mapa de piores acidentes radioativos do mundo. **BBC News Brasil**, Reino Unido, 14 out. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-45783343>. Acesso em: 24 abr. 2022.

PAULO. T. PMs relembram Operação Césio após 33 anos do acidente radiológico de Goiânia. **Mais Goiás**, 13 set. 2020. Disponível em: <https://www.maisgoias.com.br/pms-relembra-operacao-cesio-apos-33-anos-do-acidente-radiologico-de-goiania/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

PONTIM, L. H. Chega a 100 número de mortes por causa das chuvas no Grande Recife. **Revista Emergência**, 31 May 2022. Available at: <https://www.revistaemergencia.com.br/ocorrencias/chega-a-100-numero-de-mortes-por-causa-das-chuvas-no-grande-recife/>. Acesso em: 25 abr. 2022.

QUARANTELLI, L. E. **What is a Disaster?** A Dozen Perspectives on the question. London: Routledge, 2005.

RAZA, S. Cooperação Interagências: porque e como funciona um estudo de modelos organizacionais nas Relações Internacionais? **Brazilian Journal of International Relations**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 7-37, 2012. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/1824>. Acesso em: 26 Jan. 2022.

RESENDE, P. Símbolo do acidente com o césio-137, Leide das Neves é lembrada com carinho por parentes: ‘era muito alegre’. **G1 Goiás**, 13 set. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/simbolo-do-acidente-com-o-cesio-137-leide-das-neves-e-lembrada-com-carinho-por-parentes-era-muito-alegre.ghtml>. Acesso em: 24 abr. 2022.

ROCHA, R. “Petrópolis precisa ampliar plano de contingência para chuva”, alerta especialista. **CNN Brasil**, 16 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/petropolis-precisa-ampliar-plano-de-contingencia-para-chuva-alerta-especialista/>. Acesso em: 21 maio 2022.

ROTHIER, B. Falta de planejamento fez chuva no Brasil matar mais que na Austrália, diz especialista da ONU. **BBC Brasil**, 13 jan. 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/01/110113_comparacaocomaustralia_br. Acesso em: 25 Jan. 2022.

RUAS, M. Temporada de chuvas: 11 estados enfrentam enchentes e alagamentos neste começo de ano. **Agência O Globo**, Rio de Janeiro, 4 jan. 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/temporada-de-chuvas-11-estados-enfrentam-enchentes-alagamentos-neste-comeco-de-ano-25340554>. Acesso em: 21 maio 2022.

SANTOS FILHO, J. O. As Operações Militares no Ambiente Interagências. **Doutrina Militar Terrestre em revista**, v. 001, n. 002, p. 30-37, abr./jun. 2013. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/630/689>. Acesso em: 20 abr. 2022.

SCHIRMER, H. P.; GOMES, C. A., RECIO, J. C. A. Documentário do Acidente Radiológico de Goiânia. **Proc. Int. Conf. Goiânia**, v. 10, [s. n.], 2018. Disponível em: <https://www.ipen.br/biblioteca/cd/go10anosdep/Cnen/doc/manu41.PDF>. Acesso em: 26 abr. 2022.

SILVA, V. B. **A catástrofe de Caraguatatuba**: análise dos jornais Folha de S. Paulo e O Estado de S. Paulo *versus* o depoimento dos sobreviventes. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Jornalismo) – Centro Universitário Módulo, Caraguatatuba, 2012.

SILVA JUNIOR, R. S. **O apoio da Engenharia em desastres naturais e enchentes**. 2017. Trabalho acadêmico (Especialização em Ciências Militares). 29 p. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3493/1/MONO_ROBERTO_ESAO.pdf. Acesso em:

26 abr. 2022.

SMITH, R. E. **Interagency operations**: Coordination through education. Fort Leavenworth, Kansas: Army Command and General Staff College School of Advanced Military Studies, 2000. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA394356.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2022.

STRICKLAND, F. Petrópolis: 875 pessoas permanecem em abrigos, sem ter para onde ir. **Diário de Pernambuco**, 28 fev. 2022 Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/ultimas/2022/02/petropolis-875-pessoas-permanecem-em-abrigos-sem-ter-para-onde-ir.html>. Acesso em: 19 abr. 2022

USA. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 3-08**. Interagency coordination during Joint Operations. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1996. Disponível em: https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_33.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

USA. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 3-33**. Joint Forces Capabilities. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1999. Disponível em: https://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp3_33.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

USA. Joint Chiefs of Staff. **Joint Publication 3-08**. Interagency, Intergovernmental Organization, and Nongovernmental Organization Coordination During Joint Operations Vol I. Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 2006. Disponível em: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/joint/jp3_08_2011.pdf. Acesso em: 20 dez. 2021.

VASCONCELOS, A. C. D. A. **O Legado dos grandes eventos para a segurança pública no Brasil**. 120 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2018. Disponível em: http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/adriana_vasconcelos.pdf. Acesso em: 19 abr. 2022.

VEIGA JUNIOR, J. C. V. **Proteção e Defesa Civil**: uma análise dos

órgãos municipais da Região Metropolitana do Vale do Paraíba. 61 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário Salesiano de São Paulo, Lorena, 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Joao-Carlos-Veiga-Junior/publication/316308937_Protecao_e_Defesa_Civil_uma_analise_dos_orgaos_municipais_da_Regiao_Metropolitana_do_Vale_do_Paraiba/links/58fa143d4585152edece98b2/Protecao-e-Defesa-Civil-uma-analise-dos-orgaos-municipais-da-Regiao-Metropolitana-do-Vale-do-Paraiba.pdf. Acesso em: 2 maio 2022.

VIEIRA, S. A. Césio-137, um drama recontado. **Estudos Avançados**, [S.l.], v. 27, n. 77, p. 217-233, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/pWxC3bW79km3cRFB83DXX3B/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 abr. 2022.

WARMINGTON, P. et al. Interagency collaboration: a review of the literature. In: **TRLPIII, learning in and for interagency working**, Bath, UK: University of Bath, 2004. Disponível em: http://www.bath.ac.uk/research/liw/resources/Microsoft%20Word%20-%20Interagency_collaboration_a_review_of_the_literature_initial.pdf. Acesso em: 25 abr. 2022.

ZAIA, S. L. As operações ágata. **Conjuntura global**, [S.l.], v. 2, n. 3, p.173-180, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/download/34625/21452>. Acesso em: 25 abr. 2022.

* Recebido em 01 de setembro de 2022, e aprovado para publicação em 09 de maio de 2023.

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

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.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: <http://revista.egn.mar.mil.br>, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade morale/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade necessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

“3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas.”

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), <http://www.abnt.org.br>

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras).
Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.

Rio de Janeiro – RJ

CEP: 22.290-240

e-mail: egn.revista@marinha.mil.br

Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval