

**MINISTÉRIO DA DEFESA  
ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA  
CAMPUS BRASÍLIA**



**ANUÁRIO DE ARTIGOS DO CURSO DE ALTOS  
ESTUDOS EM DEFESA  
2019**



## **A ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA**

A Escola Superior de Guerra – ESG – é um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e assessoramento e para o planejamento da segurança e da defesa nacionais.

Criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, é integrante da estrutura básica do Ministério da Defesa. Funciona regularmente há 70 anos no Rio de Janeiro, no bairro da Urca. Desde 2011, passou a desenvolver atividades acadêmicas no campus Brasília, ativado no prédio Anexo do Ministério da Defesa.

A Escola Superior de Guerra funciona como centro permanente de estudos e pesquisas e ministra cursos voltados à formação, especialização, extensão e aperfeiçoamento, executando programas de pós-graduação lato sensu em assuntos de interesse da Defesa.

## **A ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA**

A Escola Superior de Defesa (ESD), originária do campus Brasília da ESG, é um instituto de altos estudos, integrante da estrutura básica do Ministério da Defesa. Criada pela Lei nº 10.806, de 23 de setembro de 2021, realiza atividades de pesquisa, ensino e extensão que visam consolidar e difundir conhecimentos nas áreas de segurança, desenvolvimento e defesa.

## **O CURSO DE ALTOS ESTUDOS EM DEFESA (CAED)**

O CAED é conduzido pela Escola Superior de Defesa e destina-se a preparar civis da alta administração pública federal, militares das Forças Armadas, do Distrito Federal e de nações amigas para desenvolver competências no campo da defesa visando à formulação de políticas e estratégias para o desenvolvimento e aplicação do Poder Nacional.

Amparado pela Portaria Interministerial nº 1 MD/MEC, de 26 de agosto de 2015, o curso é reconhecido como pós-graduação lato-sensu, conforme definido na Resolução no 1 CNE/CES, do Ministério da Educação, de 6 de abril de 2018.

A 2ª edição do Curso foi realizada em 2019. A turma 70 ANOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, apelidada de “A SUPREMA”, foi composta por 77 alunos, civis e militares, servidores de órgãos da Alta Administração Pública Federal. Naquele ano, o Diretor do Curso foi o Cel Av Helbert Barreto Amancio.

## **O ANUÁRIO DE ARTIGOS DO CAED**

O Anuário de Artigos tem por objetivo dar publicidade às pesquisas científicas realizadas pelos alunos do CAED, aumentando a visibilidade dos temas de defesa no âmbito da sociedade brasileira e contribuindo para consolidar o pensamento nacional nessa área.

A seleção é realizada anualmente por uma comissão julgadora composta por mestres e doutores, civis e militares, que realizam uma avaliação duplo cego para escolher os melhores trabalhos individuais produzidos pelos alunos matriculados no CAED.



## EQUIPE

### Comando

Gen Bda José Ricardo Vendramin Nunes

### Diretor do CAED

Cel Av Helbert Barreto Amâncio

### Corpo Docente

Cel R1 Luiz Otávio Sales Bonfim  
Cel R1 Paulo Roberto Laraburu  
Cel R1 Gustavo de Souza Abreu  
Cel R1 Darcton Policarpo Damiano  
Cel R1 Antonio Jorge Dantas de Oliveira  
Cel R1 Fernando Cesar Hernandez  
Maj QCO Selma Lúcia de Moura Gonzales  
Maj QCO Daniela Schmitz Wortmeyer  
Prof.ª Dr.ª Viviane Machado Caminha  
Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva  
Prof. Dr. Fabio Albergaria de Queiroz  
Prof.ª MSc Mariana Nascimento Plum

### Coordenação Pedagógica

Ten Cel R1 Marcia Marques de Souza

## Anuário de Artigos do CAED

A 2ª edição do Anuário de Artigos do CAED traz os 10 melhores trabalhos de conclusão de curso produzidos pela Turma “70 ANOS DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA”.

Todos os trabalhos foram orientados por integrantes do Corpo Docente do CAED no ano de 2019.

### Corpo Editorial

CMG João Franswilliam Barbosa  
Cel Vet José Roberto Pinho de Andrade Lima  
Cel R1 Gustavo de Souza Abreu  
Cel R1 Fernando Cesar Hernandez  
Cel R1 Antônio Jorge Dantas de Oliveira  
CF (T) Nádia Xavier Moreira  
Prof. Dr. Darcton Policarpo Damiano  
Maj QCO Daniela Schmitz Wortmeyer  
Prof.ª Dr.ª Viviane Machado Caminha  
Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

### Revisão Técnica

CMG João Franswilliam Barbosa  
Cel Vet José Roberto Pinho De Andrade Lima  
CF (T) Nádia Xavier Moreira

### Projeto Gráfico e Diagramação

H&L Promoções, Eventos e Comunicações

### DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Rodovia DF 001, Km 27 – St. de Mansões  
Dom Bosco – Lago Sul, Brasília/DF.  
Disponível em PDF: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/esg/centrais-de-conteudo/publicacoes>

Anuário de Artigos do Curso de Altos Estudos em Defesa. Ano 2, nº 2, 1ª Edição, out. 2021. Brasília. Escola Superior de Defesa. 189p.



SUMÁRIO	PÁG.
<b>Apresentação</b> <i>Wanderley Messias da Costa</i>	05
<b>A criação de unidades de conservação na zona econômica exclusiva de São Pedro e São Paulo e os reflexos na soberania brasileira nas águas jurisdicionais no Atlântico Sul</b> <i>Francisco André Barros Conde; Viviane Machado Caminha</i>	07
<b>Limites estratégicos entre as agendas ambiental e de segurança/defesa nacional: notas para uma geopolítica ambiental no Brasil do século XXI</b> <i>Rodrigo Augusto Lima de Medeiros; Gustavo de Souza Abreu</i>	24
<b>Desarmamento e não proliferação nucleares: perspectivas da Defesa Nacional quanto ao Protocolo Adicional ao acordo de salvaguardas com a AIEA</b> <i>Vinícius Correa Damaso</i>	43
<b>A integração da atividade de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras, como contribuição ao exercício do processo decisório</b> <i>Jorge Gonçalves Visconte</i>	60
<b>Percepções sobre o emprego da atividade de Inteligência brasileira como componente estratégico nos arranjos de Diplomacia e Defesa Nacional</b> <i>Marcus Augusto Bastos Neuvald</i>	85
<b>Ensino e interoperabilidade: um caminho para o fortalecimento da defesa nacional</b> <i>Roberto Barros de Oliveira; Márcia Marques de Sousa</i>	104
<b>O planejamento público brasileiro e o desenvolvimento nacional: sugestões de aprimoramento com base em elementos do planejamento estratégico situacional</b> <i>Gustavo Pereira Pinto; Darcton Policarpo Damião</i>	118
<b>O Bolsa Família como instrumento de segurança, desenvolvimento e projeção internacional do Brasil</b> <i>Marina Carvalho de Lorenzo; Viviane Machado Caminha</i>	137
<b>A criação da carreira civil de defesa: histórico e perspectivas (2004-2019)</b> <i>Oswaldo Gomes dos Reis Junior</i>	153
<b>Comprometimento e percepção de suporte organizacional por oficiais médicos da força aérea brasileira: um estudo exploratório</b> <i>Gisele Leite L'Abbate</i>	170



## APRESENTAÇÃO

O Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG) é o único do gênero no país, ao oferecer a seletos grupo de alunos civis e militares integrantes dos quadros superiores da administração pública uma abrangente e sintética visão do Brasil contemporâneo da perspectiva da defesa nacional, aqui também apreendida pelas suas dimensões conexas – a segurança e a estratégia.

Nesse sentido, ainda que os diversos temas abordados em aulas, palestras, estudos teóricos, debates e pesquisas empíricas reflitam o que usualmente é tratado no ambiente acadêmico, no caso do CAED o imperativo da sua perspectiva de raiz induz o estudioso para um olhar singular. Este sempre será convergente e focado na trajetória e nos rumos do país do ponto de vista das suas potencialidades, vulnerabilidades e capacidades para levar adiante um projeto de futuro que inclua o interesse nacional, a democracia, o desenvolvimento, a defesa da soberania e a projeção internacional.

Trata-se de um imenso desafio na atualidade, posto que conceber e examinar os países nas suas respectivas escalas nacionais a partir dessa visão abrangente, estratégica e integradora, implica que nos preparemos para enfrentar a poderosa força dos vetores de variada intensidade e direção que atuam em todos os quadrantes do mundo globalizado e nos impelem para os movimentos centrífugos e a desagregação, a dispersão, a superespecialização, a informação e o conhecimento compactados, o individualismo e o encantamento com a escala local e a vida cotidiana.

Os 10 textos selecionados e reunidos neste livro-coletânea foram elaborados pelos alunos para sua conclusão de curso e constituem uma excelente amostra desse modo de examinar os temas e problemas do país na atual conjuntura. Eles constituem assim notável esforço de engajamento numa contracorrente às forças de desagregação, pois todos eles – a despeito das suas áreas de interesse – mantêm-se aderentes ao fio condutor inspirado pela premissa norteadora do curso, em que a ideia de estratégia e projeto nacionais é prevalente.

As intersecções entre soberania, defesa e meio ambiente são abordadas por **Francisco André Barros Conde** e **Rodrigo Augusto Lima de Medeiros**, o primeiro deles referido aos domínios brasileiros no Atlântico Sul e a Amazônia Azul, neste caso, o Arquipélago São Pedro e São Paulo. O autor examina as implicações e os riscos potenciais para o exercício da soberania plena do país ali, decorrente da recente decisão do governo de criar uma unidade de conservação ambiental no arquipélago, incluída a Zona Econômica Exclusiva (ZEE).

O segundo explora conceitualmente a dupla face do meio ambiente, isto é, uma delas estritamente vinculada à proteção e conservação da natureza em si, e outra precipuamente geopolítica em que sobressai a disputa internacional pelos recursos naturais e as tentativas de ingerência externa no domínio e controle destes, a exemplo do que tem ocorrido nas últimas décadas envolvendo a Amazônia brasileira.

As relações entre a defesa e o domínio nacional soberano de tecnologias sensíveis de emprego civil e militar – como é o caso da energia nuclear – são abordadas por **Vinícius Correia Damaso**, em que examina a resistência do país às pressões internacionais para que venha a aderir ao Protocolo Adicional no acordo de salvaguardas com a AIEA. Segundo o autor, na hipótese de ceder a essas pressões, essa decisão teria impactos de natureza estratégica para o interesse nacional, pois ela acarretaria riscos à proteção do conhecimento e das tecnologias sensíveis até aqui desenvolvidas de forma autônoma no esforço de pesquisas nucleares, sobretudo no campo do desenvolvimento de equipamentos (caso das ultracentrífugas) e de engenharia envolvidos no ciclo de produção de combustível nuclear.



As interações da defesa nacional com a atividade de inteligência são abordadas nos textos de **Jorge Gonçalves Visconde** e **Marcos Augusto Bastos Nelvaud**. No primeiro o autor defende que as missões diplomáticas brasileiras no exterior e a operação da política externa do país seriam favorecidas por uma maior participação dessas com a atividade nacional de inteligência. O segundo destaca o recente processo de institucionalização do setor de inteligência no país e defende uma maior integração deste com a defesa nacional e a diplomacia, considerando que este está capacitado para analisar e processar informações estratégicas dos ambientes interno e internacional que são essenciais para a defesa dos interesses nacionais.

Um tema recorrente do âmbito da defesa nacional em seu aspecto estritamente militar, é o da interoperabilidade no planejamento e nas operações conjuntas das forças armadas brasileiras, aqui abordado por **Roberto Barros de Oliveira**, em que aponta para o que se encontra expresso nos documentos da defesa nacional (Política, Estratégia e Livro Branco). Destaca ainda fatores importantes que favorecem ou não esse objetivo, como é o caso da cultura organizacional das forças (cita o exemplo dos EUA) e, para o caso brasileiro, defende que um caminho promissor para alcançar esse objetivo é o de promover a integração do ensino militar.

O planejamento estatal brasileiro de alcance nacional é abordado por **Gustavo Pereira Pinto**, em que analisa sua evolução por meio dos diversos planos nacionais de desenvolvimento desde o Plano de Metas até a série atual do Plano Pluri Anual (PPA), destacando que uma das limitações desses diversos planos é que eles não contemplam o planejamento estratégico – abrangente e de longo prazo – capaz de incluir programas e projetos que ultrapassam os ciclos quadrienais ou quinquenais, como são os casos dos projetos estratégicos de defesa nacional, a exemplo do Prosub.

Também em relação aos temas de intersecção com a defesa e a segurança nacionais, **Marina Carvalho de Lorenzo** defende a importância de programas de renda básica como o Bolsa Família (criado em 2003) para o desenvolvimento e a segurança do país, baseada numa perspectiva mais ampla de segurança que ultrapassa aquela de dimensão estritamente militar e que é inspirada sobretudo na Escola de Copenhague (ambiental, alimentar, psicossocial, etc.), segundo a qual promover condições de acesso ao bem-estar da população é fator de promoção de coesão social e de paz.

Finalmente, os textos de **Oswaldo Gomes dos Reis Junior** e de **Gisele Leite L'Abatte** tratam de temas relacionados à formação e gestão dos recursos humanos das forças armadas. O primeiro examina o percurso da criação da carreira civil da defesa, destacando a importância dessa medida, levando em consideração que a sua efetivação contribuirá para dar concretude ao que está consignado no projeto de criação do Ministério da Defesa. O segundo examina o modo pelo qual militares especializados – nesse caso os oficiais médicos de Hospital da Força Aérea – incorporam e desenvolvem consciência e atitudes de pertencimento e adesão aos princípios e à cultura da organização por eles integrados, contribuindo assim para a sua eficiência e a excelência.

Em suma, um livro que brinda o leitor atento e interessado com um excelente conjunto de reflexões sobre o Brasil, da perspectiva da defesa nacional.

**Wanderley Messias da Costa**  
Professor Titular de Geografia da USP



## A criação de Unidades de Conservação na Zona Econômica Exclusiva de São Pedro e São Paulo e os reflexos na Soberania Brasileira nas águas jurisdicionais no Atlântico Sul

Francisco André Barros Conde<sup>1</sup>  
Viviane Machado Caminha<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo identifica os principais impactos da criação das Unidades de Conservação (UC) na Zona Econômica Exclusiva do Arquipélago de São Pedro e São Paulo (ASPSP), no que se refere à Soberania do Brasil naquela região do Atlântico Sul. Por meio de uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, baseada em análise documental, aborda-se a evolução do entendimento de soberania dos estados sobre os espaços marítimos; são identificados os posicionamentos do Brasil perante o Sistema Internacional em sua história recente, no que se refere ao tema ambiental; e são analisados os principais aspectos ligados à legislação e à efetividade das UC criadas no ASPSP. Como resultado, ao término do trabalho observa-se que as UC criadas teriam sido uma resposta política e intempestiva a pressões externas, e se conclui que, uma vez criadas, tais áreas poderão ter impacto negativo na soberania do Brasil sobre suas águas jurisdicionais, caso não sejam implementadas de forma efetiva. **Palavras-chave:** Atlântico Sul. Direito do Mar. Arquipélago de São Pedro e São Paulo. Unidades de Conservação. Soberania. Amazônia Azul.

*The creation of Protected Areas in the São Pedro and São Paulo Exclusive Economic Zone and the effects on Brazilian Sovereignty in jurisdictional waters in the South Atlantic*

### ABSTRACT

*This article identifies the main impacts of the creation of Protected Areas (PAs) in the Exclusive Economic Zone of the St. Peter and St. Paul Archipelago (SPSPA), regarding Brazil's Sovereignty in that region of the South Atlantic. Through an exploratory research of qualitative nature, based on documentary analysis, this paper describes the evolution of the understanding of state sovereignty over maritime spaces; identifies the Brazil's positions, in its recent history, regarding the environmental theme on the International System; and analyzes the main aspects related to the legislation and effectiveness of the PAs created in the SPSPA. As a result, at the end of the work, it is observed that the PAs created would have been a political and untimely response to external pressures, and it is concluded that, once created, such areas could have a negative impact on Brazil's sovereignty over its jurisdictional waters, if not implemented effectively.*

**Keywords:** South Atlantic. Law of the Sea. St. Peter and St. Paul Archipelago. Protected Areas. Sovereignty. Blue Amazon.

1 Capitão de Mar e Guerra. Secretário Adjunto da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Secirm). Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019.

2 Historiadora. Doutora em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (UFRJ) e Professora Adjunta na Escola Superior de Defesa.



## 1 INTRODUÇÃO

Os oceanos são reconhecidos atualmente como o verdadeiro “pulmão do mundo”, e estão cada vez mais no centro das atenções da proteção ambiental. Com este discurso, em março de 2018, por meio dos Decretos nºs 9.312/2018 e 9.313/2018, o governo brasileiro criou dois mosaicos<sup>3</sup> de Unidades de Conservação (UC), ampliando de 1,5% para 26% o percentual de áreas protegidas em nossas águas jurisdicionais (SILVA, 2019). Um destes mosaicos está localizado no Arquipélago de São Pedro e São Paulo (ASPSP), e é o objeto de estudo deste trabalho.

As UC criadas em região oceânica, dentro da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) diferem daquelas criadas em terra por terem sua soberania “restrita” ao direito de exclusividade no uso dos seus recursos naturais e no estabelecimento de normas para a conservação destes, conforme a Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (CNUDM) (ONU, 1982). Outro ponto importante são as características geográficas envolvidas na criação das UC em São Pedro e São Paulo, como a distância do continente e o tamanho da área a ser protegida, que se refletem na necessidade de se manter um aporte de recursos condizente com o desafio. Esta soberania “restrita” e as características geográficas peculiares, que diferenciam o ambiente oceânico, nos levam a questionar de que forma a criação de Unidades de Conservação na ZEE do Arquipélago de São Pedro e São Paulo influencia a Soberania do Brasil sobre as suas águas jurisdicionais no Atlântico Sul, conhecidas como “Amazônia Azul”.

Para responder tal questão, este trabalho tem como objetivo identificar os principais impactos da criação de Unidades de Conservação na ZEE do ASPSP, no que se refere à Soberania do Brasil naquela região da Amazônia Azul. Para tanto, foi analisada a hipótese de que as UC criadas teriam sido uma resposta política e intempestiva a pressões externas, e que, uma vez criadas, tais áreas poderão ter impacto negativo na soberania do Brasil sobre suas águas jurisdicionais, caso não sejam implementadas de forma efetiva.

Em que pese o conceito de soberania sobre os espaços marítimos ainda não ser um consenso entre os países, a adoção da CNUDM representou um grande esforço da comunidade internacional em padronizar o entendimento de tal conceito, sendo considerada hoje a maior referência sobre o assunto (LONGO, 2014). Quanto ao tema meio ambiente, além da própria Convenção, que dedica uma de suas partes à proteção e preservação do meio marinho, este estudo se baseou na Lei Federal nº 9.985/2000, conhecida como lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ou “Lei do SNUC”, nos decretos que a regulam e no já citado Decreto nº 9.313/2018, que criou as UC em São Pedro e São Paulo.

Para alcançar o objetivo proposto, buscou-se analisar a evolução do entendimento de soberania dos estados sobre os espaços marítimos; identificar os posicionamentos do Brasil perante o Sistema Internacional em sua história recente, no que se refere ao tema ambiental; além de analisar os principais aspectos ligados à legislação e à efetividade das UC criadas em SPSP. Desta forma, foi realizada uma pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, baseada em análise documental das normas já mencionadas, além de outras referências, como os livros “Manual de Direito do Mar”, do professor Zanella (2017), “Em busca do Consenso”, de autoria do comandante Longo (2014), “Meio Ambiente Marinho e Direito” coordenado pela

3 Mosaico – conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, artigo 26 da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).





doutora Carina Oliveira (2015), “A diplomacia na construção do Brasil”, do professor Ricupero (2017), entre outros, além de artigos científicos, artigos jornalísticos, trabalhos acadêmicos, eventos e vídeos relacionados ao tema.

O presente artigo está estruturado em quatro seções, na primeira se apresenta uma síntese histórica da evolução do entendimento internacional do direito de soberania sobre os espaços marítimos, que resultou no reconhecimento do nosso direito de soberania sobre a Amazônia Azul; na segunda, é feita uma retrospectiva do posicionamento brasileiro diante do tema conservação ambiental e soberania, em que se contextualiza o momento político em que foram criadas as referidas UC; na terceira seção são apresentadas as normas jurídicas e as peculiaridades da criação das UC em São Pedro e São Paulo; e por último, são analisadas as principais implicações da criação de UC no Arquipélago de SPSP, quanto à Soberania brasileira em sua ZEE.

## 2 A LEI DO MAR E A AMAZÔNIA AZUL

Diferentes dos espaços terrestres, os marítimos não podem ser “ocupados”, e deste modo, desde a antiguidade, foram definidas várias teorias para expressar a relação de domínio dos territórios terrestres sobre mar e a consequente restrição de uso desta área pelos demais. Zanella (2017) conta que, após a vitória do Império Romano sobre Cartago, surgiu o conceito de “Mare Nostrum” (nosso mar), que expressava o total domínio de Roma sobre o Mediterrâneo e evidenciava a intenção romana de fiscalizar os mares e não permitir seu uso indiscriminado pelos povos conquistados. Zanella ainda afirma que no final do século XVI e início do século XVII, houve grande embate entre duas correntes. Uma delas defendia o conceito de “Mare Liberum” (mar aberto), proposto em 1609 pelo jurista Hugo Grócio, que a serviço da Holanda, defendia ser o mar “coisa comum”, insuscetível à apropriação e de utilização livre. A este conceito se opôs o “Mare Clausum” (mar fechado), defendido pelo português Frei Serafim, em 1625, e proposto formalmente pelo inglês John Selden em 1635, cujo significado seria de que o mar e as rotas marítimas estariam passíveis de apropriação por seus descobridores, que deste modo poderiam regular as regiões marítimas adjacentes ao seu território e colônias, mas que não excluía a liberdade coletiva de navegação em alto-mar. O autor afirma ainda que foi esta querela entre o “Mare Liberum” e o “Mare Clausum” que iniciou a discussão relacionada ao princípio da liberdade de navegação, e que gerou a base jurídica para a liberdade dos mares, atualmente consagrada (ZANELLA, 2017).

No século XVIII, a soberania sobre os espaços marítimos passou a ser vinculada à segurança do estado costeiro. Longo (2014) cita o critério das três milhas náuticas<sup>4</sup> para a definição do mar territorial, que associado ao alcance de um tiro de canhão, remete à capacidade de defesa do estado costeiro, sendo assim estabelecido como regra consuetudinária para definir o limite da soberania do estado costeiro sobre seu mar adjacente no início do século XVIII e perdurando até o século XX. Após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), alguns países estabeleceram de forma unilateral suas definições de mar territorial, que por vezes chegavam a duzentas milhas náuticas<sup>5</sup> (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009).

4 Cerca de 5 km e meio (1 milha náutica corresponde a 1.852 metros).

5 Cerca de 370 km, entre eles Peru, Chile e Equador em 1952 e o próprio Brasil em 1970 (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p. 575).



Em uma tentativa de buscar a padronização das regras que definiriam o domínio dos estados sobre seu mar adjacente, foram conduzidas nos anos de 1958 e 1960 em Genebra, duas conferências para tratar do tema Direito do Mar<sup>6</sup>, no âmbito das Nações Unidas (ONU). O professor Hildebrando Accioly enfatiza a questão da falta de consenso entre os defensores da livre navegação, personificados pelas grandes potências marítimas e os defensores do controle e da proteção do mar adjacente à costa dos estados (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009). Acrescenta o comandante Longo que em função da existência, já nesta época, de uma consciência das novas dimensões econômicas do mar, e da finitude destes recursos, o consenso para a definição dos limites de soberania dos estados sobre os territórios marítimos não foi alcançado. Além da questão da pesca, durante a década de 1960, o progresso tecnológico já possibilitava a exploração dos fundos marinhos em grandes profundidades, o que abriu maiores perspectivas para a mineração nos oceanos (LONGO, 2014).

Em nova tentativa de se regulamentar o uso dos espaços marinhos, no ano de 1973 na cidade de Nova York, iniciou-se a terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, cuja finalização só veio a ocorrer em 1982, em Montego Bay, na Jamaica. Segundo Longo, o documento resultante desta conferência, a “Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar” (CNUDM), também conhecida por “Convenção da Jamaica” ou “Lei do Mar”, ou ainda por UNCLOS (sigla em inglês correspondente à CNUDM) foi considerada pelos seus participantes como o resultado do maior e mais prolongado processo de negociação na história das Nações Unidas (LONGO, 2014).

A CNUDM trouxe uma padronização para as questões referentes ao ordenamento jurídico dos espaços marítimos, buscando um consenso entre os defensores da apropriação territorial dos oceanos e os que defendiam a liberdade de navegação marítima. A partir de alguns conceitos definidos nas convenções anteriores, os espaços oceânicos foram divididos em dois tipos de áreas, aquelas que estão sob a jurisdição do estado costeiro, constituído pelo Mar Territorial (MT), pela Zona Contígua (ZC), Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e pela Plataforma Continental (PC); e outro considerado Patrimônio Comum da Humanidade, formado pelo alto-mar e pela Área, subordinadas à regulação e administração internacional (BROZOSKI, 2018). A Convenção foi dividida em 17 partes e nove anexos, que entre outros assuntos, abordam individualmente cada uma das regiões mencionadas, além de haver uma destas partes dedicada à proteção e preservação do meio marinho (Parte XII). Pela Tabela 1 e Figura 1 pode-se observar como a soberania do país costeiro vai “diminuindo” com o aumento da distância dos limites de cada região às Linhas de Base<sup>7</sup>:

6 “Direito do Mar” se refere ao conjunto de normas e regras relativas aos espaços marítimos, já o termo “Direito Marítimo” se restringe às questões correspondentes ao transporte marítimo mercantil e assuntos relacionados (ZANELLA, 2017, p. 33).

7 Definidas no artigo 5 da CNUDM como “[...] linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicadas nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro.” (ONU, 1982, p. 37).

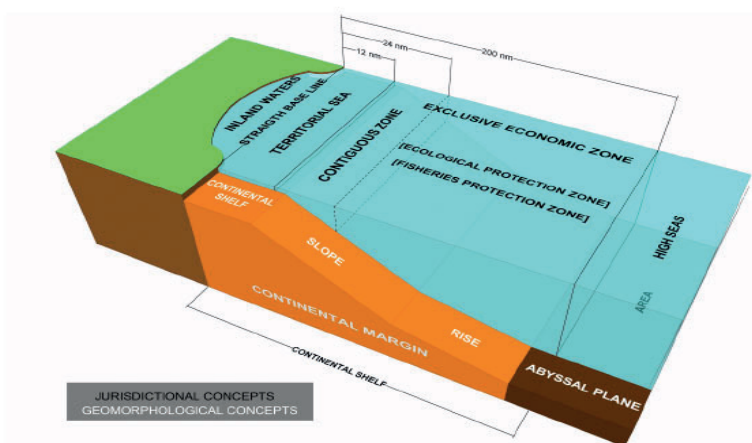


Tabela 1 – Regiões definidas pela CNUDM e a Soberania dos estados costeiros

Região	Distância em relação às Linhas de Base	Soberania dos estados costeiros
Mar Territorial (MT)	0 a 12 MN (22 km).	Estado costeiro exerce soberania plena sobre a massa líquida e o espaço aéreo sobrejacente ao mar territorial, bem como ao leito e subsolo deste mar (CNUDM, Artigos 2 a 4).
Zona Contígua (ZC)	12 MN a 24 MN (44 km)	Estado costeiro pode atuar a fim de evitar ou reprimir as infrações às suas leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração e sanitários no seu território ou mar territorial (CNUDM, Artigo 33).
Zona Econômica Exclusiva (ZEE)	12 MN a 200 MN (370 km)	Estado costeiro tem “direitos de soberania” para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e no que se refere a outras atividades com vista à exploração e aproveitamento da ZEE para fins econômicos, como a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos (CNUDM, Artigos 55 a 57).
Plataforma Continental (PC)	Variável, podendo ir de 200 MN até 350 MN (650 km) ou 100 MN além da isóbata de 2.500 m, de acordo com critérios técnicos.	Estado costeiro exerce “direitos de soberania” para efeitos de exploração e aproveitamento dos recursos naturais, que são os recursos minerais e outros recursos vivos do leito do mar e subsolo bem como os organismos vivos pertencentes a espécies sedentárias, isto é, aquelas que no período de captura estão imóveis no leito do mar ou no seu subsolo ou só podem mover-se em constante contato físico com esse leito ou subsolo. Os direitos do Estado costeiro na plataforma continental são exclusivos no sentido de que, se o Estado costeiro não explora a plataforma continental ou não aproveita os seus recursos naturais, ninguém pode empreender estas atividades sem o expresse consentimento desse Estado (CNUDM, Artigos 76 e 77).

Fonte: Adaptado de [https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul) (2019).

Figura 1 – Regiões marítimas definidas na CNUDM



Fonte: <http://watchthemed.net/index.php/page/index/2> (2019).

A criação da ZEE se destaca como uma inovação em termos de conceito de soberania sobre espaços geográficos, sendo aplicada de forma relativa, e válida apenas quanto ao direito de uso exclusivo dos recursos naturais lá existentes. Tal inovação atendeu em parte aos países costeiros, pois lhes garantiu a exclusividade daqueles recursos, mas não reconheceu este espaço como parte do território, estando sujeito apenas às normas jurídicas previstas nas convenções internacionais (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009). Outra novidade introduzida



pela CNUDM foi o conceito de “passagem inofensiva”<sup>8</sup> de navios de todos os estados pelo Mar Territorial e demais áreas, desde que o façam de acordo com regras previstas na Convenção, atendendo desta forma ao grupo de países que defendiam a liberdade de navegação. Ao final do processo, Longo conclui que o documento final atendeu apenas em parte aos dois lados da contenda, ou seja, o consenso não foi totalmente satisfatório (LONGO, 2014).

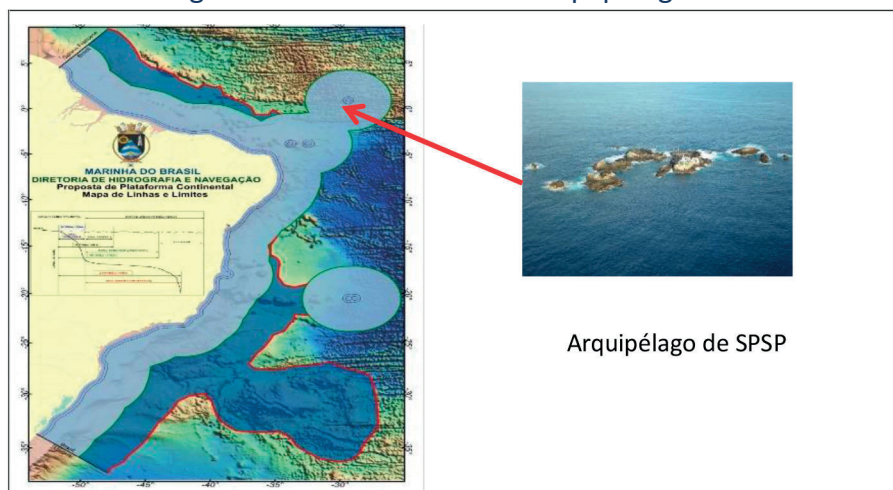
Quanto à definição dos limites, cabe destacar a distinção entre o estabelecimento da ZEE e da Plataforma Continental. Esta última, por estar sujeita a critérios técnicos e variáveis relacionadas às características do fundo do mar, deve ser submetida à Comissão de Limites da Plataforma Continental, na ONU, que julga tecnicamente e reconhece ou não, o pleito. Já a ZEE é autodeclarada pelos países, levando em consideração as suas Linhas de Base (publicadas no site da ONU) e a distância de 200 milhas, devendo o Estado costeiro publicá-las em cartas náuticas (KRASKA, 2011, p. 140).

Para solucionar possíveis conflitos de interpretação e aplicar a CNUDM, foi estabelecido em Hamburgo o Tribunal Internacional do Direito do Mar, TIDM (ou ITLOS, sigla em inglês) que representa a última instância e tem atuado ativamente em casos relacionados à solução de conflitos envolvendo os diversos interesses impactados pela Lei do Mar, incluindo os relacionados à apreensão de embarcações estrangeiras (PRADO, 2015).

O resultado da CNUDM para o Brasil foi a legitimação do direito de uso exclusivo de um grande “espaço marítimo”, em especial da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) e da Plataforma Continental (PC) que representam um acréscimo de 5,7 milhões de km<sup>2</sup> aos domínios brasileiros<sup>9</sup>. O tamanho e a riqueza existente nesta região levaram, no dia 25 de fevereiro de 2004, ao então Comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, publicar um texto no Jornal Folha de S. Paulo, em que comparou esta área marítima com a Amazônia brasileira, destacando a sua importância econômica e estratégica para o

Brasil, chamando-a de “Amazônia Azul”<sup>10</sup>. Na Figura 2 se identifica o posicionamento do Arquipélago de São Pedro e São Paulo dentro desta área.

Figura 2- Amazônia Azul e o Arquipélago de SPSP



Arquipélago de SPSP

Fonte: Adaptada de DHN<sup>11</sup> (2019).

8 No Brasil se usa internamente o termo “passagem inocente”, definida na CNUDM como passagem feita de modo contínuo e rápido, e cujas peculiaridades constam nos artigos 19 a 21 da referida Convenção (ONU, 1982).

9 Após a inclusão da Elevação de Rio Grande em nossa Plataforma Continental, submetida à ONU em dezembro de 2018, de acordo com: [https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul). Acesso em: 23 ago. 2019.

10 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2502200409.htm>. Acesso em: 23 ago. 2019.

11 Diretoria de Hidrografia e Navegação da Marinha.



No livro “Amazônia Azul, A Última Fronteira” (2013), destacam-se os programas conduzidos no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), que se destinam a promover a pesquisa científica em toda a Amazônia Azul, por meio de vários programas, com o propósito de fornecer o subsídio necessário ao ordenamento da exploração sustentável dos recursos do mar. Entre estes programas, encontra-se o PROARQUIPÉLAGO, que visa aumentar o conhecimento sobre o Arquipélago de São Pedro e São Paulo, além de levantar as potencialidades ali existentes. É importante salientar que este programa é responsável pela ocupação efetiva<sup>12</sup> das ilhas por cientistas brasileiros, de modo ininterrupto desde 1998, o que legitima nosso direito de exclusividade sobre os recursos de sua ZEE (TELEMBERG; MOREIRA, 2013), tendo em vista o disposto no artigo 121 da Convenção: “Os rochedos que não se prestam à habitação humana ou à vida econômica não devem ter zona econômica exclusiva nem plataforma continental.” (ONU, 1982, p. 103).

Além da posição estratégica, na “entrada norte” do Atlântico Sul, a região do Arquipélago de São Pedro e São Paulo abriga depósitos minerais valiosos e funciona como um banco genético para diversas espécies, como a lagosta, além de fazer parte da rota migratória de cardumes valiosos, como a albacora laje, uma espécie de atum (TELEMBERG; MOREIRA, 2013).

Face aos dados levantados, fica evidente que a CNUDM não foi um consenso, e sim uma solução de compromisso entre os países defensores da apropriação territorial dos mares adjacentes e os que defendiam a liberdade de navegação marítima. Observa-se, pois, que por ser a ZEE uma área autodeclarada, a presença brasileira em São Pedro e São Paulo é fundamental para legitimar os direitos do Brasil sobre o Arquipélago, ao demonstrar a vontade do país em ter o território e os recursos de seu entorno. Cabe destacar ainda, a importância de se buscar uma representação no Tribunal Internacional do Direito do Mar, colegiado responsável em decidir em última instância quanto à solução de possíveis controvérsias quanto à aplicação da CNUDM. Por último, também ficou evidente a preocupação dos países com a preservação do meio ambiente ao dedicar a parte XII da Convenção à proteção e preservação do meio marinho.

### 3 O BRASIL, SOBERANIA E MEIO AMBIENTE

O pensamento construtivista trouxe para as Relações Internacionais (RI) alguns conceitos da Sociologia, como os relacionados à interação agente e estrutura, proposta pelo sociólogo britânico Anthony Giddens, e desta maneira, os países e o Sistema Internacional se relacionariam da mesma forma que os indivíduos e a sociedade (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Seguindo a mesma linha de raciocínio, Becker afirma que o conceito de soberania inclui uma dimensão interna, na qual o soberano dispõe de uma máxima autoridade política e jurídica no interior do Estado e uma dimensão externa, relacionada à independência dos demais soberanos, uma vez que não reconhece nenhum poder superior ao seu próprio (BECKER, 2018). Desta maneira, pode-se esperar que o Estado soberano exerça com plenitude o seu direito de regular o uso de seus domínios, observando seus objetivos, acima de outros que porventura possam vir de encontro aos seus interesses.

<sup>12</sup> Baseada na teoria da efetividade da posse, na qual, além do uso de sinais externos (bandeiras, etc.) se deve manifestar a vontade de ter o território (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009).



Um dos temas que passaram a ditar a pauta internacional no final do século passado foi a questão ambiental. Em abril de 1968, um grupo de cientistas, humanistas, líderes políticos, economistas e industriais europeus se reuniram em Roma para discutir os problemas globais. Estava criado o Clube de Roma<sup>13</sup>, que publicou em 1972 um relatório fruto de estudo encomendado ao Massachusetts Institute of Technology (MIT), chamado de “Limites do Crescimento”, no qual se demonstrava que haveria o esgotamento dos recursos não renováveis até o ano de 2100, ocasionado pela grande demanda da atividade industrial, caso não fossem adotadas medidas de redução de consumo (MEADOWS et al., 1972).

Ainda em 1972, foi realizada a Conferência de Estocolmo, convocada por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, consagrando este ano como aquele em que a conscientização quanto ao risco de destruição do meio ambiente tomou âmbito global. Além disso, a Conferência de Estocolmo inaugurou um antagonismo entre os países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte da poluição global, que buscavam uma solução conjunta com a participação dos demais e os países em desenvolvimento, ainda não sensibilizados com o tema, sem o interesse em tomar medidas que poderiam limitar seu potencial de desenvolvimento econômico (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009).

Naquele momento histórico, o Brasil estava sob o regime militar (1964-1985), tendo como presidente o General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o país estava vivendo o “milagre econômico”, um momento de franco crescimento da economia (RICUPERO, 2017). Quanto à posição brasileira neste fórum, Duarte afirma que “em Estocolmo o país foi atacado e procurou defender seus argumentos e posições por vezes altamente polêmicos” (DUARTE, 2016, p. 4). Moura concorda, dizendo que naquela convenção a delegação brasileira defendeu a soberania nacional, argumentando que: “[...] o crescimento econômico e populacional dos países em desenvolvimento não deveria ser sacrificado e que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços para evitar a poluição ambiental.” (MOURA, 2016, p. 15).

Nos 20 anos seguintes, o país participou de grandes debates em fóruns mundiais, nos quais desejava participar como formulador de políticas, dentre estes, destaca-se a III Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar (1973-1982), com sua parte XII dedicada à proteção e preservação do meio marinho. Durante estas duas décadas, o Brasil continuou sendo muito criticado por sua postura, “[...] insensível aos apelos da sociedade global para que sustasse a destruição do ‘pulmão do mundo’” (DUARTE, 2016, p. 4).

No ano de 1987, os debates sobre o meio ambiente foram intensificados com o lançamento do Relatório Brundtland, ou “Nosso Futuro Comum”, preparado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Neste documento, o termo “Desenvolvimento Sustentável”, embora já tivesse sido empregado em outras ocasiões, foi definido formalmente como: “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (LEITE, 2015, p. 209). A importância desta ideia vem do fato de tentar buscar um ponto de equilíbrio no binômio desenvolvimento e sustentabilidade, tentando diminuir o antagonismo reinante no Sistema Internacional.

A importância do Relatório Brundtland para o Brasil é notória ao se observar a intensificação do debate ambiental no Sistema Internacional, em um momento de reabertura política do país, tendo coincidido com a introdução do capítulo “Meio Ambiente” na Constituição Federal de 1988 (MOURA, 2016). Além disso, influenciou

13 Conforme o site: <http://www.clubofrome.org/about-us/history/>. Acesso em: 23 ago. 2019.



de forma determinante a Conferência de 1992, realizada no Rio de Janeiro, a Rio 92<sup>14</sup> (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009).

Durante o período entre as convenções de 1972 e 1992, a identidade de “vilão ambiental” levou o Brasil a sofrer pressões internacionais, entre elas, a dificuldade de acesso a recursos financeiros externos (DUARTE, 2016). Tais recursos eram vitais para a recuperação da economia brasileira no final da década de 1980, combatida pela alta dívida externa e hiperinflação (LACERDA et al., 2010).

Segundo Ricupero, no início dos anos 1990, o Brasil não gozava de boa imagem no cenário internacional. Além da já citada questão ambiental, escândalos maciços de corrupção e o colapso da economia passavam a imagem de que o país não seria capaz de concluir com êxito a redemocratização. Nesse contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92, representou uma oportunidade para o país demonstrar ao mundo seu compromisso com o meio ambiente. Aquele autor menciona ainda que a Rio 92 foi o palco da assinatura das mais importantes convenções ambientais celebradas até hoje, a Convenção das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas e a Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade, e que a maciça presença de líderes mundiais a destacou como a mais importante das reuniões ambientais em toda a história e uma das maiores entre as grandes conferências das Nações Unidas (RICUPERO, 2017). Naquele momento, pode-se observar que o Brasil mudou sua postura diante das políticas voltadas para a defesa ambiental, com o que concorda Abreu, ao fazer uma síntese do pensamento geopolítico nacional a partir de 1990, e citar a influência do ambientalismo no binômio desenvolvimento e segurança, não necessariamente prejudicial, mas norteador dos rumos estratégicos da ação executiva do Estado (ABREU, 2018).

Em que pese todos estes esforços do Governo brasileiro, a reputação do Brasil como defensor do meio ambiente no cenário mundial foi posta mais uma vez em dúvida em junho de 2017, quando em visita oficial do Presidente Michel Temer à Noruega, o governo daquele país afirmou que o desmatamento na Amazônia teria alcançado índices preocupantes em 2015 e 2016. Tal observação justificou o corte de repasses para o Fundo Amazônia, que estariam indexados à extensão da área desmatada, e que correspondiam a aproximadamente 200 milhões de reais. O valor acumulado dos repasses até então, era de 2,8 bilhões de reais. Além disso, o governo brasileiro teria sido criticado por autoridades norueguesas em razão de dispositivos aprovados pelo Congresso Nacional que reduziriam áreas de proteção ambiental, incluídos em medidas provisórias enviadas por Michel Temer, mas vetados pelo próprio presidente na semana da visita presidencial àquele país<sup>15</sup>.

Em março de 2018, aproveitando a realização da Cúpula Mundial dos Oceanos<sup>16</sup>, evento promovido pela revista “The Economist” e que reuniu na Costa Leste do México mais de 360 líderes mundiais, entre presidentes e ministros de vários países, representantes da comunidade científica, e de organizações multilaterais, o então Presidente da República Michel Temer, demonstrando novamente o compromisso brasileiro com a preservação ambiental,

14 “Tal Conferência reuniu 178 representantes de estados e diversas ONGs em torno de única causa: promoção da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento. Os documentos extraídos dessa Conferência deram a tônica do direito internacional ambiental a partir de então.” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p. 642).

15 “Tal Conferência reuniu 178 representantes de estados e diversas ONGs em torno de única causa: promoção da proteção do meio ambiente e do desenvolvimento. Os documentos extraídos dessa Conferência deram a tônica do direito internacional ambiental a partir de então.” (ACCIOLY; SILVA; CASELLA, 2009, p. 642).

16 Disponível em: <https://events.economist.com/events-conferences/americas/world-ocean-summit>. Acesso em: 24 ago. 2019.



dirigiu-se aos participantes por meio de um vídeo<sup>17</sup>, no qual anunciou a assinatura dos Decretos nºs 9.313 e 9.312, ambos de 19 de março de 2018, que instituíram respectivamente as Unidades de Conservação (UC) marinha dos arquipélagos de São Pedro e São Paulo e de Trindade e Martim Vaz, pela primeira vez em áreas Oceânicas, como forma de cumprir a meta cinco do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (Vida na água), de conservar pelo menos 10% das zonas costeiras e marinhas, até 2020 (ONU, 2015).

Pela análise dos fatos apresentados, é possível observar que desde a Conferência de Estocolmo em 1972 o tema preservação do meio ambiente tem ocupado um papel muito importante na agenda mundial. Os países mais desenvolvidos, preocupados inicialmente com a escassez dos recursos, buscaram limitar o consumo dos países em desenvolvimento, o que causou reação de países como o Brasil, que vivia o momento do seu milagre econômico e adotou a postura de priorizar a soberania sobre a utilização dos seus recursos, mesmo sofrendo pressão das grandes potências em fóruns internacionais.

Em 1987, o conceito “Desenvolvimento Sustentável” surgiu como um modo de tentar conciliar os interesses antagônicos. Naquele momento, o Brasil vivia uma situação bem diferente em sua economia, quando a necessidade de buscar recursos estrangeiros era grande. A realização da Rio 92 foi um marco na mudança de postura do país no que diz respeito à questão ambiental, sobretudo quanto aos compromissos assumidos em acordos internacionais. Em 2018, esta postura levou ao estabelecimento das Unidades de Conservação nas Ilhas Oceânicas, como prova de que o governo havia “mudado de ideia” quanto à redução de áreas de preservação, após a crítica recebida durante visita à Noruega, ficando evidente a utilização do poder econômico das grandes potências como meio de pressão, ao se valerem de fundos de financiamento ambientais, como o Fundo Amazônia.

#### 4 AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NA ZEE DO ARQUIPÉLAGO DE SÃO PEDRO E SÃO PAULO

De acordo com o artigo 20 da Constituição Federal do Brasil (1988), são considerados bens da União, entre outros, os recursos naturais da Plataforma Continental e da Zona Econômica Exclusiva (ZEE), as ilhas oceânicas e as costeiras, excluindo aquelas que contenham a sede de municípios, exceto se estas forem afetadas ao serviço público e a unidade ambiental federal (BRASIL, 2016). Deste modo, pode-se afirmar que os recursos existentes na área compreendida pelo Arquipélago de São Pedro e São Paulo, formado por ilhas oceânicas cujo tomo pertence à Marinha do Brasil e sua respectiva ZEE, inserida em um mosaico de Unidades de Conservação sob a administração do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, ICMBio fazem parte dos bens da União.

Uma vez classificados como bens da União, é justo dizer que estes recursos estão incluídos no patrimônio nacional brasileiro e assim concluir que sua proteção está alinhada ao primeiro Objetivo Nacional de Defesa, qual seja, garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial, assim definido em nossa Política Nacional de Defesa:

Trata-se de assegurar a condição inalienável de fazer valer a vontade nacional e de exercer a última instância da autoridade do Estado, sobre o conjunto das instituições, bens nacionais, direitos e obrigações, valores e costumes, bem como a estabilida de a ordem jurídica em todo o território nacional (BRASIL, 2016a, p. 12)<sup>18</sup>.

17 Disponível em: <https://youtu.be/bhmolvX6cCA>. Acesso em: 24 ago. 2019.

18 Grifo nosso.





A partir dessa definição é possível depreender que a garantia da soberania na ZEE de SPSP pode ser entendida como a capacidade de fazer valer a vontade nacional quanto ao uso dos recursos naquela área e nela exercer a autoridade do Estado brasileiro. Vale lembrar que a Soberania na ZEE é entendida de maneira relativa, restrita apenas à exclusividade do uso e à proteção dos recursos lá existentes, conforme definido na CNUDM.

Em outras palavras, identifica-se como bens estatais a serem protegidos, a soberania em área estratégica na entrada do Atlântico Sul e os recursos de sua ZEE, como os depósitos minerais valiosos, o banco genético para diversas espécies e a rota migratória de cardumes de atum, assim como os interesses nacionais, de desenvolvimento econômico e a preservação ambiental no Arquipélago de São Pedro e São Paulo e em sua ZEE.

Cabe destacar que por estar localizado em rota migratória de peixes valiosos como a albacora lage, há uma concentração de barcos pesqueiros, sobretudo estrangeiros, nas imediações da ZEE de São Pedro e São Paulo. Em evento no Congresso Nacional, o professor Rodrigo More, candidato brasileiro ao Tribunal Internacional do Direito do Mar, destacou que a disputa por espaço para a realização da pesca em alto-mar chegou a gerar um incidente entre um barco de pesca chinês e um brasileiro nas proximidades da ZEE do Arquipélago, e que este último quase foi a pique, após abalroamento aparentemente proposital pela embarcação com bandeira da China (informação verbal)<sup>19</sup>.

Na tentativa de se definir as ameaças que poderiam causar danos ao meio ambiente, o diagnóstico biológico e socioeconômico apresentado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) apontou a pesca realizada pela pequena embarcação que apoia o PROARQUIPÉLAGO, e a presença entre 2014 e 2016, de 48 embarcações na ZEE do arquipélago. O mesmo documento, entretanto, não relaciona diretamente a referida pesca e a presença dos outros barcos pesqueiros a um impacto concreto à biodiversidade na região de São Pedro e São Paulo. Por outro lado, a riqueza do banco genético lá identificado, teria levado o MMA a propor a criação das Unidades de Conservação (UC), em função de potencial ameaça aos recursos lá existentes (FRANCINI-FILHO et al., 2017).

Outra presença importante nos Oceanos e que já pode ser notada no Atlântico Sul, são as Organizações Não Governamentais (ONG) com viés ambiental, que assim como em nossa “Amazônia Verde”, tendem a aumentar sua atuação quando o estado não se faz presente ou se mostra incapaz de cumprir suas funções. Um exemplo disso é a atuação do Greenpeace na costa africana, em Guiné Bissau, realizando “patrulhas”, em apoio às autoridades locais para inibir a pesca ilegal<sup>20</sup>.

Neste momento, é importante destacar a exclusividade do Estado costeiro quanto à tarefa de proteger seus recursos marinhos. Na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em seu artigo 73, item 1, consta que o Estado costeiro poderá exercer a fiscalização, incluindo visita, inspeção, apresamento e medidas judiciais, com a finalidade de garantir seus “direitos de soberania” de exploração, aproveitamento, conservação e gestão dos recursos vivos da ZEE (ONU, 1982). Acrescenta a CNUDM, ao abordar a questão proteção e preservação do meio marinho, em sua Parte XII, no artigo 224, o seguinte:

19 Seminário Internacional “Desafios à Defesa Nacional e o Papel das Forças Armadas”, em Brasília, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em 14 de agosto de 2019.

20 De acordo com vídeo disponível em: <https://youtu.be/Bc92EVM4F1A>. Acesso em: 23 ago. 2019.



Somente os funcionários oficialmente habilitados, bem como os navios de guerra ou aeronaves militares ou outros navios ou aeronaves que possuam sinais claros e sejam identificáveis como estando a serviço de um governo e para tanto autorizados, podem exercer os poderes de polícia em relação a embarcações estrangeiras em aplicação da presente Parte (ONU, 1982, p. 167).

A criação das UC em São Pedro e São Paulo (SPSP) seguiu o previsto na Lei Federal nº 9.985/2000, conhecida como Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, ou “Lei do SNUC”, regulamentada pelo Decreto nº 4.340/2002. Cabe destacar que, de acordo com o artigo 22 da mencionada Lei, tais Unidades podem ser criadas por atos do poder público, federal, estadual ou até mesmo municipal; entretanto, qualquer desafetação ou redução dos seus limites só pode ser feita mediante lei específica, conforme o parágrafo sétimo do mesmo artigo (BRASIL, 2000). Esta lei define dois grupos de Unidades de Conservação, as Unidades de Proteção Integral, que têm por objetivo preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto<sup>21</sup> dos seus recursos naturais, e as Unidades de Uso Sustentável, que visam compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Cada grupo se subdivide em categorias.

Em São Pedro e São Paulo, por meio do Decreto nº 9.313, de 19 de março de 2018, foi criado um mosaico com duas UC em categorias diferentes (Figuras 3, 4 e 5), um Monumento Natural (MONA), pertencente ao grupo de proteção integral e que tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica; e no seu entorno, uma Área de Proteção Ambiental (APA), do grupo de Uso Sustentável, destinada a proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais (BRASIL, 2000).

Figura 3 – Unidades de Conservação no Brasil



Fonte: <http://www.icmbio.gov.br/portal/ultimas-noticias/20-geral/9509-brasil-cria-quatro-novas-unidades-marinhas>. Acesso em: 23 ago. 2019.

21 Uso indireto é aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (BRASIL, 2000).



Figura 4 – Unidades de Conservação em SPSP



Fonte: <https://www.wwf.org.br/?64183/Brasil-protege-mais-90-milhes-de-hectares-no-mar>

Figura 5 – Arquipélago de SPSP



Fonte: Acervo Secirm (2019).

O detalhamento das normas e ações de fiscalização destas UC deverá constar nos respectivos Planos de Manejo<sup>22</sup>, a serem elaborados em até cinco anos após a data de sua criação. Atualmente, já se encontra em vigor, de maneira provisória, a Portaria Conjunta nº 3, assinada pelo Presidente do ICMBio e pelo Comandante da Marinha, em 24 de agosto de 2018, e que define algumas regras para a Área de Proteção Ambiental (BRASIL, 2018a). Quanto ao MONA, a lei do SNUC define que, para as unidades de proteção integral, até que seja elaborado o plano de manejo, todas as atividades na área devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos ali existentes (BRASIL, 2000).

É oportuno, então, questionar a aplicabilidade da lei do SNUC ao ambiente marinho. Embora o referido Sistema tenha como um dos objetivos definidos em seu artigo 4º “contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais” (BRASIL, 2000, p. 3), vale salientar que a Lei nº 9.985/2000 tem características mais voltadas para o ambiente terrestre, e sua adequabilidade ao meio marinho, sobretudo o oceânico pode ser questionada. Concordam com esta afirmação Leuzinger e Silva, ao apontarem a questão da tridimensionalidade, que leva o ambiente marinho a uma maior complexidade, e concluem que: “[...] é possível indagar-se se as características de unidades de conservação previstas no SNUC propiciam a proteção do meio marinho, considerando-se os fundos marinhos e a biodiversidade ali existente.” (LEUZINGER; SILVA, 2015, p. 260).

Vale ressaltar que no caso das unidades de São Pedro e São Paulo, pela primeira vez esta norma jurídica foi aplicada em uma área oceânica tão distante e isolada, a qual apresenta algumas peculiaridades geográficas e jurídicas em relação às unidades terrestres.

O Arquipélago de São Pedro e São Paulo está localizado a cerca de 1.100 km da costa brasileira e 1.820 km da costa africana, é formado por um grupo de pequenas ilhas onde a maior tem dimensões aproximadas de 100 por 150 metros, tendo seu ponto culminante, de 18 metros, na ilha de São Paulo. Mesmo sendo tão pequeno, ele proporciona ao Brasil uma ZEE de aproximadamente 450 mil km<sup>2</sup>, área pouco menor que o estado da Bahia (OLIVEIRA; SOUZA, 2018).

22 Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (BRASIL, 2000).



Tais características tornam a fiscalização efetiva desta UC um grande desafio. Uma área desta magnitude e a tamanha distância de uma base logística implicam na necessidade de emprego de meios navais com autonomia condizente com a missão, além de apoio de aeronave com capacidade de esclarecimento aéreo. É interessante salientar que países como o Chile também estão enfrentando este desafio. Em trabalho realizado no Curso de Estado Maior da Academia de Guerra Naval daquele país, ao se analisar quais as operações marítimas seriam necessárias à fiscalização dos Parques Marinhos Motu Motiro Hiva e Nazca-Desventuradas, foi identificada a necessidade de se definir previamente os objetivos desta fiscalização por meio do Plan General de Administración (algo como um plano de manejo), além de ter sido reafirmada a eficiência do binômio navio e avião e sugerida sua evolução para o trinômio navio, avião e satélite, o que proporcionaria informações em tempo real e assim uma melhor concepção do panorama de superfície (SIMEONE, 2017).

A dificuldade em se efetivar algumas UC cunhou o termo “paper parks”, que vem sendo utilizado na literatura acadêmica para identificar as áreas de proteção ambiental criadas legalmente, mas não implementadas na prática. O professor Alexandre Silva, em artigo que aborda esta questão, é crítico quanto à criação intempestiva das UC nas ilhas oceânicas brasileiras, em um dos pontos mais remotos do território, e diz que estas não atenderiam aos objetivos de proteção da biodiversidade, mas ao contrário, visariam apenas atingir uma meta numérica, de caráter político. Cabe destacar que a criação destas UC elevou de 1,5% para 26% o percentual de áreas protegidas em nossas águas jurisdicionais, ultrapassando em muito a meta internacional de 10% (SILVA, 2019).

Observa-se, pois, que as características geográficas do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e sua ZEE, associadas à condição jurídica definida na CNUDM, são grandes desafios a serem vencidos para a proteção dos bens e interesses nacionais naquela região. A falta de vontade política para vencer tais desafios, pode incluir as UC criadas em SPSP na lista dos “paper parks”, tornando-as atrativas para a ação de ameaças aos seus recursos ou para presenças não autorizadas em águas jurisdicionais brasileiras.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O dilema entre a liberdade de navegação e a apropriação territorial do mar adjacente aos países costeiros é um assunto que ainda causa muita discussão. O estabelecimento do conceito de ZEE na CNUDM foi uma maneira de se tentar conciliar os dois pontos de vista.

A postura do Brasil em relação ao dilema “desenvolvimento versus preservação ambiental” mudou ao longo de sua história recente, diante de alterações das conjunturas externa e interna, tendo sido a criação das UC em estudo uma mera resposta ao Sistema Internacional em um momento de fortes críticas.

A Soberania sobre a ZEE do Arquipélago de São Pedro e São Paulo, parte integrante de nossa Amazônia Azul, pode ser entendida como o direito de exclusividade do uso e proteção de seus recursos, sendo as Unidades de Conservação um meio para tal.

O processo de criação destas UC, entretanto, foi conduzido de modo intempestivo, sem que tenham sido estabelecidas, previamente, estratégias para a fiscalização de uma área tão extensa e remota, o que demandará grande esforço das autoridades fiscalizadoras, notadamente com o uso do binômio navio e avião, e futuramente, do trinômio navio, avião e satélite.



Ao criar tais Unidades de Conservação, mesmo que visando simplesmente atingir metas assumidas em tratados internacionais, o Brasil se compromete perante a comunidade internacional em tomar ações para torná-las efetivas.

Caso não haja efetividade nestas Unidades de Conservação e a fiscalização não se faça presente, haverá o risco de embarcações pesqueiras atuarem de forma ilegal na região, cujas ameaças podem se materializar sob a forma de crimes ambientais, pondo em risco o valioso banco genético de São Pedro e São Paulo. Como agravante, a simples existência de uma Unidade de Conservação pode ser fator de incentivo para ações não autorizadas de entidades não governamentais, ligadas à defesa do meio ambiente, exercendo um direito que é exclusivo do Estado brasileiro sobre sua ZEE. Tais fatos caracterizariam uma situação de perda de soberania e deporiam de maneira desfavorável contra a imagem do Brasil, demonstrando descaso ambiental com a Amazônia Azul.

Como alerta para futuros processos de criação de Unidades de Conservação em áreas oceânicas na Zona Econômica Exclusiva, propõe-se estabelecer um planejamento prévio das ações de fiscalização a serem executadas, baseadas nos efeitos desejados de proteção e na previsão dos recursos necessários à sua manutenção. Além disso, é importante que a gestão dos espaços oceânicos brasileiros seja feita com a tempestividade necessária, empregando ferramentas jurídicas e de planejamento espacial, adequadas ao ambiente marinho. Para futuros trabalhos, sugere-se aprofundar o estudo em métodos como o Planejamento Espacial Marinho (PEM), ora em implantação no Brasil por meio da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. Amazônia: a Geopolítica como instrumento fundamental para as formulações políticas e estratégicas de desenvolvimento, preservação ambiental e segurança. **Caderno de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, n. 2, p. 12-17, ago. 2018.

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BECKER, Evaldo. Soberania. In: SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela (org.). **Dicionário de segurança e defesa**. São Paulo: Unesp, 2018. p. 1113-1120.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Denise Zaiden Santos. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2016a.

BRASIL. Decreto nº 9.313, de 19 de março de 2018. Cria a Área de Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo e o Monumento Natural do Arquipélago de São Pedro e São Paulo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 mar. 2018.

BRASIL. Portaria Conjunta nº 3, de 24 de agosto de 2018. Disciplina a atividade de pesca na Área Proteção Ambiental do Arquipélago de São Pedro e São Paulo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2018a.



BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2000.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. **A Geopolítica Contemporânea dos Oceanos**. 184 f. Tese (Doutorado) – Curso de Economia Política Internacional, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DUARTE, Lilian. **Política externa e meio ambiente** (Descobrimo o Brasil). São Paulo: Zahar, 2003.

FRANCINI-FILHO, Ronaldo Bastos et al. **Diagnóstico biológico e socioeconômico para a proposta de criação de uma Área de Proteção Ambiental (APA) e um Refúgio de Vida Silvestre (REVIS) no Arquipélago São Pedro e São Paulo**. Brasília: MMA, 2017.

KRASKA, James. **Maritime power and the law of the sea**. New York: Oxford Express, 2011.

LACERDA, Antônio Corrêa de et al. **Economia brasileira**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITE, José Rubens Morato et al. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. Unidades de Conservação Marinhas. In: OLIVEIRA, Carina Costa de (org.). **Meio ambiente marinho e Direito**. Curitiba: Juruá Editora, 2015. p. 253-285.

LONGO, Airton Ronaldo. **Em busca do consenso**: Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília: Secirm, 2014.

MEADOWS, Donella H. et al. **The limits to growth**. New York: Universe Books, 1972.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Governança ambiental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 1. p. 13-43.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**: Correntes e debates. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OLIVEIRA, Jorge Eduardo Lins; SOUZA, Marco Antônio Carvalho de (org.). **Arquipélago de São Pedro e São Paulo**: 20 anos de pesquisa. Recife: Via Design, 2018.

ONU. **Transformar nuestro mundo**: la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York, A/Res/70/1, de 25 de setembro de 2015.

ONU. **Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do mar**. Jamaica, 10 de dezembro de 1982.



PRADO, Rafael Clemente de Oliveira. O Sistema de solução de controvérsias segundo a Convenção das Nações Unidas sobre o **Direito do Mar** e a Jurisdição do Tribunal Internacional do Direito do Mar. In: MENEZES, Wagner (org.). *Direito do mar: desafios e perspectivas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015. Cap. 6. p. 472-483.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016**. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

SILVA, Alexandre Pereira. Brazilian large-scale marine protected areas: Other “paper parks?” **Ocean and Coast Management**, v. 169, p. 104-122, 2019.

SIMEONE, Sebastián Cabrera. **Proposición de los tipos de operaciones marítimas que deba realizar la Armada de Chile con la finalidad de cautelar las áreas marinas protegidas**. 2017. 51 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Curso de Estado Mayor, Academia de Guerra Naval de Chile, Viña del Mar, Chile, 2017.

TELEMBERG, Marcia Stein (org.); MOREIRA, Lucia Helena. **Amazônia azul: a última fronteira**. Brasília, DF: CCSM, 2013.

ZANELLA, Tiago V. **Manual de Direito do mar**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2017.



## Limites estratégicos entre as agendas ambiental e de segurança/defesa nacional: notas para uma geopolítica ambiental no Brasil do século XXI

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros<sup>1</sup>  
Gustavo de Souza Abreu<sup>2</sup>

### RESUMO

Com dimensões territoriais e marítimas continentais, o Brasil dispõe de múltiplos desafios tanto para a agenda de Segurança e Defesa Nacional quanto para a Agenda Ambiental. Entretanto, esse imenso potencial de recursos ainda não se traduz em crescimento econômico, desenvolvimento sustentável, projeção internacional, vantagens comparativas, tampouco em justiça social. O fim do século XX e o despertar do século XXI trouxeram aos Estados Nacionais duas ordens de fenômenos: interdependências ambientais assimétricas (recursos não renováveis, vulnerabilidades climáticas); e interconexões socioeconômicas (fluxos globais de capitais, mercadorias, informações e pessoas). É refletindo sobre esse contexto de interdependência e interconexão que este artigo analisará alguns desafios para o Estado nacional brasileiro na Defesa da soberania (autodeterminação), no uso racional do território (desenvolvimento sustentável) e na promoção da cidadania (justiça social). A fim de dimensionar essas variáveis dependentes em função de escolhas políticas, este artigo problematiza os desafios de se identificar limites estratégicos entre a agenda ambiental e a agenda de segurança nacional ao examinar instrumentos conceituais de uma possível geopolítica ambiental.

**Palavras-chave:** Agenda de Segurança Nacional. Agenda Ambiental. Geopolítica Ambiental.

### Strategic limits between the environmental and the national security agendas: Notes for an environmental geopolitics. Brazil in 21st Century

### ABSTRACT

*As a large country, Brazil has multiple challenges for both the National Security Agenda and the Environmental Agenda. However, this immense resource potential does not yet translate into economic growth, power projection, sustainable development, comparative advantages, or social justice. The end of the twentieth century and the beginning of the twenty-first century brought to national states two orders of phenomena: environmental interdependencies (nonrenewable resources, climate vulnerabilities) and socioeconomic interconnections (global flows of capital, commodities, information, people). It is by reflecting on this context of interdependence and interconnection that this paper will analyze some challenges for the Brazilian national state in the defense of sovereignty (self-determination), in the rational use*

1 Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente (MMA). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Professor titular do Centro Universitário CEUB. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019.

2 Doutor em Ciências Militares (ECEME) e Mestre em Direito das Relações Internacionais (Uniceub). Especialista em Relações Internacionais (UnB), em Política, Estratégia e Administração Militar (ECEME), em MBA-Gestão Executiva (FGV, RJ) e em Strategy and Defense Policy (CHDS, National Defense University, Washington-DC, EUA). Professor da Escola Superior de Defesa





*of territory (sustainable development) and in the promotion of citizenship (social justice). To dimension these dependent variables in function of political choices, this article discusses the challenges of relating environmental and national defense agendas in the context of an environmental geopolitics.*

*Keywords: Nacional Security Agenda. Environmental Agenda. Environmental geopolitics.*

## 1 INTRODUÇÃO

As interconectividades do mundo contemporâneo trazem novos desafios para o Estado nacional. A questão ambiental está na ordem do dia e precisa ser repensada em termos de segurança/defesa nacional. No século XXI, o Brasil depara-se com o desafio de promover o desenvolvimento nacional no contexto de uma ordem mundial de divisão internacional do trabalho já preestabelecida, contudo, no horizonte, apresentam-se alternativas aos modelos hegemônicos. O desenvolvimento do Brasil depende da capacidade sociopolítica de coadunar interesses econômicos e ambientais. Sugere-se neste artigo que a elaboração de uma geopolítica ambiental que associe pauta ambiental e pauta de segurança/defesa nacional, no Brasil, é um dos caminhos mais promissores para a inserção brasileira no concerto das nações.

Com área territorial de 8.515.767 km<sup>2</sup> (851.576.700 hectares), população estimada de 210,3 milhões (IBGE, 2019)<sup>3</sup>, Produto Interno Bruto de R\$ 6,8 trilhões (BANCO CENTRAL, 2018) e 5,7 milhões de km<sup>2</sup> de área oceânica ao longo da costa brasileira<sup>4</sup>, o Brasil dispõe de múltiplos desafios tanto para a agenda de segurança e defesa nacional (ABREU, 2018) quanto para a agenda ambiental (MEDEIROS, 2019). O frustrante é constatar que o imenso potencial de recursos humanos, minerais, florestais, pesqueiros, de solo, de biodiversidade, de serviços ecossistêmicos e madeireiros ainda não se traduz em crescimento econômico sustentável, projeção internacional, vantagens comparativas, tampouco em justiça social. O fim do século XX e o despertar do século XXI trouxeram, com mais intensidade, às políticas públicas de Estado duas ordens de fenômenos: (a) as interdependências ambientais (recursos não renováveis, vulnerabilidades climáticas); e as interconexões socioeconômicas (fluxos globais de capitais, mercadorias, informações, pessoas). É refletindo sobre esse contexto de interdependências e interconexões que este artigo analisará os desafios para o Estado nacional brasileira na defesa da soberania (HELLER, 1947; TOKATLIAN, 1990; CASTRO, 2004; ABREU, 2018), na utilização racional do território (SACHS, 2004;) e na promoção da cidadania com justiça social (MARSHALL, 1967; RAWLS, 1997).

Na nova ordem econômica internacional, o modo de produção fordista dá lugar a uma lógica especulativa de acúmulo flexivo de capital que rompe com a lógica da produção fabril. O espaço parece encolher em uma “aldeia global” de telecomunicações e em uma “espaçonave Terra” de interdependências, os horizontes temporais se reduzem a um ponto em que vivenciamos a compressão do tempo-espaço na atual condição pós-moderna (HARVEY, 1989) ou na condição de uma modernidade reflexiva que se reinventa a cada momento de crise profunda (GIDDENS, 2010). Simultaneamente, a hipótese de Gaia traz à política a complexidade científica de lidar com a Terra enquanto organismo vivo que se autorregula em trocas biogeoquímicas (LOVELOCK, 1990). As discussões do antropoceno

3 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal do IBGE. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) Acesso em: 16 ago. 2019.

4 Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Economicamente Exclusiva e Plataforma Continental (Marinha do Brasil). Disponível em: [https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia\\_azul/index.html](https://www.mar.mil.br/hotsites/amazonia_azul/index.html). Acesso em: 17 ago. 2019



(CRUTZEN; STOEMER, 2000) também problematizam, politicamente, as consequências das decisões humanas no contexto das eras geológicas do planeta e de seus limites existenciais (LATOURE, 2014).

As ferramentas de consecução dos objetivos nacionais que dispõem os Estados nacionais precisam ser calibradas conceitualmente, uma vez que operam em contextos internacionais cada vez mais complexos. Os países da América do Sul, em geral, e o Brasil, em particular, deparam-se com o desafio de promover o desenvolvimento nacional em uma ordem mundial com divisão internacional do trabalho já preestabelecida (WALLERSTEIN, 1992)<sup>5</sup>. Entretanto, é possível vislumbrar, no horizonte, alternativas aos modelos hegemônicos dos países desenvolvidos, cabendo aos países em desenvolvimento encontrar seus próprios caminhos (ESCOBAR, 1995; CHANG, 2004).

A fim de dimensionar essas variáveis dependentes em função de escolhas políticas, este artigo problematiza os limites estratégicos entre a agenda ambiental e a agenda de segurança e defesa nacional ao examinar o trinômio espaço, atores e poder. Com base na literatura especializada da Policy Analysis (BEYME, 1985), agenda é um conjunto diversificado de problemas, assuntos e soluções sobre os quais políticos, cidadãos, grupos de interesses, mídia, servidores públicos, empresários, especialistas, entre outros, concentram sua atenção em um determinado tempo (BIRKLAND, 2007; SOUZA, 2007). As construções da agenda ambiental e da agenda de segurança e defesa nacional seguem caminhos diversos, contudo, compartilham a complexidade das disputas entre diferentes atores sociais que buscam influenciar as funções alocativa, distributiva e estabilizadora do Estado. Assim, este artigo utiliza a noção de agenda-setting para examinar os limites estratégicos entre as questões ambientais e as questões de segurança e defesa nacional<sup>6</sup>.

A interação entre diferentes atores sociais em determinado campo do conhecimento gera formulações que fundamentarão tomadas de decisão dos agentes políticos (COBB; ROSS, 1976). Serão problematizados parâmetros analíticos para a adequação de ações ambientais e de segurança e defesa no âmbito da atuação do Estado brasileiro (ator) na consecução de ações (poder/governo) para o território brasileiro (espaço). Assim, serão amarradas a argumentação conceitualmente com a noção de uma geopolítica (CASTRO, 1999; MIYAMOTO, 1991; FERNANDES, 2002; COSTA, 1992; 2019; MEDEIROS, 2018) aplicada às vulnerabilidades ambientais (QUEIROZ, 2012). Ou seja, o artigo enquadra os argumentos na concepção de geopolítica ambiental.

Em resumo, para Bertha Becker, geopolítico é o “campo de conhecimento que analisa relações entre poder e espaço” (2005, p. 71). O Estado é o principal ator geopolítico uma vez que tem o legítimo monopólio da violência física (WEBER, [1921] 2004). O Estado impõe a soberania de seu ordenamento jurídico-institucional dentro de seu território, podendo,

5 Comumente referenciado na literatura especializada como “sistema-mundo” (WALLERSTEIN, 1992).

6 O artigo opta por utilizar os termos segurança e defesa nacional conjugados para evidenciar a continuidade analítica entre a segurança nacional e defesa nacional no que tange as ameaças e vulnerabilidades decorrentes da agenda ambiental. Em uma escala analítica, a segurança nacional tem espectro mais amplo de atuação do Estado, ao passo que a defesa nacional significa uso das forças armadas para, efetivamente, fazer frente a ameaças externas. No Brasil, às vezes, esses termos se confundem. Para pacificar o entendimento, este artigo utiliza os termos conjugados para evidenciar a continuidade (escalar) da segurança nacional (geral) para a defesa nacional (restrito), o artigo acompanha o entendimento de Abreu (2018) sobre a lógica da segurança em um sistema de proteção e defesa (BUZAN, 1998; ABREU, 2018).



pretensiosamente, impor suas concepções territoriais para outros Estados, em condições assimétricas de negociações. Entretanto, o Estado não é o único ator no jogo geopolítico<sup>7</sup>.

Em âmbito nacional, equacionar o uso (ocupação) do solo dentre demandas de aumento de produtividade e demandas de conservação de serviços ecossistêmicos é imperativo para destravar a questão do desenvolvimento (ESCOBAR, 1995; FURTADO, 1987). Nas relações internacionais, a inserção econômica do Brasil no mercado internacional não deve reproduzir o ciclo de dependência tecnológica (BECKER, 1993; BAER, 2002). Este artigo encontra evidências suficientes para compreender que o caminho da conjugação entre a agenda ambiental e a agenda de segurança nacional pode tornar-se a porta de entrada para maior inserção do Brasil no mercado internacional, conseqüentemente, para o tão almejado desenvolvimento nacional.

Não obstante as regulamentações da agenda ambiental e da agenda de segurança e defesa nacional, os governos nem sempre se esforçam em materializar em ações aquilo que consta das regulamentações como princípios e instrumentos. A posição dos governos brasileiros em relação às questões ambientais e de segurança nacional tem sido uma das principais causas desse relativo descompasso entre concepções, regulamentações e ações na execução (BARROS, 2011; BAPTISTA; REZENDE, 2011; MOURA, 2016). É preciso separar a evolução conceitual ou mesmo do aparato legal, que é mais linear e tem propósito incremental, dos altos e baixos da implementação administrativa de políticas públicas. Os governos são mais voláteis e têm interesses de curto prazo, de modo que, raramente, eles põem em primeiro plano a agenda de segurança e defesa nacional tampouco a agenda ambiental. A hipótese desta pesquisa é a seguinte: a projeção geopolítica do Brasil depende de o Brasil ser capaz de assumir a liderança ambiental no concerto das nações.

Para refutar ou confirmar essa hipótese, este artigo propõe compreender o que existe, conceitualmente, de defesa nacional na agenda ambiental e o que há de ambiental na agenda de defesa nacional. O artigo faz isso em dois momentos: (a) ao analisar, na seção 2, a evolução da agenda ambiental brasileira, destacando pressões internacionais e motivações nacionais; e (b) ao examinar, na seção 3, o endereçamento da questão ambiental na agenda de segurança e defesa nacional<sup>8</sup>. Como consequência dessa análise, o artigo conceitua geopolítica ambiental à medida que compreende a projeção externa da liderança do Brasil com capacidade técnico-científica para indicar os caminhos políticos de se enfrentar as ameaças ambientais globais que se darão com a aproximação da agenda de segurança nacional com a agenda ambiental. Levando a sério as orientações do Livro Branco de Defesa (2012), no contexto de discussão sobre mudanças no ambiente estratégico do século XXI, as alusões à vocação brasileira para o diálogo e a consolidação da política de defesa aparecem como “componentes essenciais

7 A geopolítica é uma teoria do poder, apoiada fundamentalmente no território, e só tem valor se utilizar os fatores geográficos na formulação de uma política (MIYAMOTO, 1981, p. 7). A dinâmica de uma geopolítica ambiental que fundamenta um pensamento político-administrativo para o governo do território, da natureza e da nação se institui em práticas e categorias historicamente fabricadas (BERGER; LUCKMANN, 1973) para lidar com a complexidade territorial brasileira. É nesse contexto que opera de modo explícito uma geopolítica ambiental que se utiliza de todo o estoque prático-simbólico das categorias anteriormente instituídas na lógica da administração do território nacional (MEDEIROS, 2018).

8 Discute-se se há efetivamente uma política pública de defesa e segurança nacional. Segundo Abreu (2018), “os governos brasileiros não optaram por adotar os institutos das ‘grandes’ políticas nacional de segurança e estratégia nacional de segurança, deixando de observar importantes princípios que regem a temática no mundo” (p. 89-90). Não entraremos especificamente nessa discussão aqui. Para efeito deste artigo, assumimos que a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END), o Livro Branco de Defesa (LBD) e o Livro Verde de Defesa (LVD) são em termos conceituais a configuração de uma agenda de segurança e defesa nacional.



para a inserção afirmativa e cooperativa do Brasil no plano internacional” (2016, p. 27. Grifo nosso). Potencialmente, a agenda ambiental é a entrada para o Brasil ampliar sua projeção internacional, favorecendo a inserção do Brasil no mercado internacional e a consolidação de sua liderança em fóruns multilaterais<sup>9</sup>.

Metodologicamente, o artigo realiza pesquisa exploratória, examinando tratados internacionais, leis, políticas públicas e programas governamentais em uma abordagem hipotético-dedutiva. Assim, a pesquisa procura encontrar denominadores comuns no que tange a elaboração de notas preliminares sobre uma possível geopolítica ambiental. Nesse contexto, o artigo examinará a transformação paradigmática de uma geopolítica ampliada para a questão da coesão e da unidade nacional via desafios ambientais e de segurança nacional. A geopolítica ambiental exige perspectivas multi, inter e transdisciplinares. As agendas políticas e as agendas científicas que lidam com questões geopolíticas e ambientais devem lidar com fenômenos socioeconômicos imbricados, superando modelos explicativos monocausais (naturalistas ou culturalistas) em favor de uma apreensão mais complexa das relações entre sociedade, natureza e indivíduos. Conjugar conceitualmente ações ambientais com ações de segurança nacional deve impulsionar maior controle territorial por parte das instituições de Estado, assim como inserção brasileira no cenário mundial, contribuindo para os desígnios de uma nação consciente de seu papel no mundo, formuladora de uma geopolítica ambiental em favor dos seus interesses nacionais.

Em resumo, este trabalho se organiza em três seções. A primeira seção procura dimensionar elementos das agendas ambientais, destacando pressões internacionais, motivações nacionais e defesa de nossa soberania. A segunda seção examina a inserção da temática ambiental no contexto dos principais documentos oficiais que orientam políticas de segurança/defesa nacional. A terceira seção sistematiza notas para um conceito de geopolítica ambiental no contexto dos desafios do Brasil na área ambiental e de segurança/defesa nacional. As considerações finais concluem que as vinculações entre as agendas de defesa/segurança nacional e ambiental podem ser promissoras à medida que o Brasil assuma seu papel de protagonista numa geopolítica ambiental.

## **2 POLÍTICA AMBIENTAL DO BRASIL: PRESSÃO INTERNACIONAL, MOTIVAÇÃO NACIONAL E DEFESA DA SOBERANIA**

Já é lugar comum classificar o Brasil como país dos superlativos ambientais que inclui ser a maior área contínua de florestas tropicais (FAO, 2006)<sup>10</sup>, aproximadamente, 16% da água doce do planeta em estado líquido (TUNDISI, 2005) e, mais ou menos, 20% da biodiversidade do planeta (LEWINSOHN, 2006), ativos que credenciam o Brasil a liderança ambiental global. Além de haver um contexto mundial de amadurecimento da agenda ambiental, a aderência do Brasil segue caminhos próprios. Segundo a avaliação de Renato Santos de Souza (2000), o Brasil é um país intermediário quando se trata de aplicação de instrumentos de política ambiental. Ou seja, na leitura de Souza (2000, p. 274-313), mesmo não tendo um sistema de proteção ambiental tão antigo e organizado quando de alguns países desenvolvidos, o Brasil é

<sup>9</sup> Segundo dados do Ministério da Economia, a participação do Brasil no comércio internacional foi de 1,2% em 2018. A série histórica não oscila muito.

<sup>10</sup> FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO. Global forest resources assessment 2005. United Nations: Report, 2006.



um dos principais precursores dentre os países em desenvolvimento, tendo sistema superior aos existentes na maioria deles.

Grosso modo, há quatro principais instrumentos de políticas ambientais:

- (i) Operações de comando e controle (fiscalização, combate ao desmatamento ilegal, brigadas de combate a incêndios);
- (ii) Regulamentação do uso de recursos naturais e de ocupação do solo (Licenciamento Ambiental e Código Florestal);
- (iii) Instrumentos de mercados (financiamentos subsidiados, estímulos à inovação tecnológica);
- (iv) Coercitivos (tipificações de crimes ambientais e responsabilidade civil por danos).

Apesar da desorganização fundiária na ocupação territorial do Brasil e do baixo controle estatal das atividades potencialmente poluentes, o modelo brasileiro de regulamentação ambiental é relativamente alinhado com os esforços internacionais. O maior gargalo está na execução das políticas ambientais. Há muitas pontes entre a agenda ambiental brasileira e a agenda de segurança e defesa nacional. Ilustrativamente, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA, 1981) objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana<sup>11</sup>.

Não é fácil equacionar a influência externa no que tange a construção da agenda ambiental no Brasil, contudo, é importante ressaltar que há motivações nacionais suficientes para se deflagrar uma política ambiental autóctone. Sempre foi uma questão do Estado nacional moderno o controle utilitarista dos recursos naturais (ABREU, 2018; SCOTT, 1998), sem proselitismo de conservação da natureza. Mesmo que a revolução industrial europeia do século XIX tenha apresentado ao mundo a potencialidade do consumo voraz da humanidade por recursos naturais (HOBBSAWN, 1997), é no século XX que a questão ambiental se evidencia com a intensificação da industrialização, explosão demográfica, racionalização do uso de recursos naturais, produção e consumo de massa, urbanização acelerada, mecanização da agropecuária (SANTOS, 1993).

Para sistematizar a argumentação sobre os limites estratégicos entre a agenda ambiental e a agenda de segurança e defesa nacional, é preciso demonstrar o estado da arte da formulação da agenda ambiental no Brasil em contraste com aspectos internacionais, sopesando com referências as relações exteriores. Para tanto, esta seção aborda dois pontos específicos: a legislação ambiental brasileira nos séculos XX e XXI, apontando influências internacionais; e a institucionalização da agenda ambiental e suas configurações internas e internacionais.

Caso se divida o arcabouço jurídico brasileiro especializado que dá suporte legal às agendas ambientais, pode-se entender a relação entre o externo e o interno na consolidação do que denominamos de política pública ambiental brasileira. Seguindo o entendimento majoritário (MOURA, 2016; BURSZTYN, 2013; ALVAREZ, 2010), a política ambiental brasileira inicia-se na década de 1930. Momento em que normas mais sistematizadas afeitas à gestão de recursos naturais foram editadas.

A trajetória normativa do Brasil migra, gradualmente, do uso de recursos como sinônimo de garantia de exploração de matéria-prima valiosa, passando pelo incentivo à

11 Lei nº 6.938/1981 que institui a Política Nacional do Meio Ambiente.



indústria, até os instrumentos de gestão ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores. Esse lento processo revela os altos e baixos das necessidades de “racionalizar” (no sentido weberiano de “criar regra”) o uso do solo (vegetação nativa, cultivos agrícolas, pastos, água, infraestrutura, cidade, mineração). Os países passam por esse processo e se influenciam mutuamente. Revisitar esse processo revelará as escolhas do Estado brasileiro e as consequências para a sociedade civil na regulamentação do uso do solo: lógica de ocupação territorial do Brasil que regula o uso privado e o patrimônio territorial dos entes da Federação.

Inicialmente, a tentativa de estruturar um arcabouço jurídico capaz de organizar a exploração dos recursos naturais e o uso do solo no Brasil. De acordo com Adriana Moura (2016), as décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960:

Não havia propriamente uma política ambiental no Brasil ou uma instituição gestora da temática ambiental. Havia políticas setoriais que consideravam tangencialmente a questão ambiental, tendo como foco a exploração dos recursos naturais. A principal preocupação no período era a administração ou o ‘controle racional’ dos recursos naturais, visando o melhor uso econômico (MOURA, 2016, p. 14).

Ainda não existia uma política ambiental completa, faltando unidade gestora para a temática. Políticas setoriais, tais como mineração em suas três versões do código de Minas (1934, 1940 e 1967) e as duas versões do Código Florestal (1934, 1965), buscavam mais controle do uso dos recursos naturais, regulando o acesso, portanto, preocupação mais de acesso do que propriamente ambiental na lógica da racionalização do uso ou de um Estado utilitarista (SCOTT, 1998).

No cenário internacional, a preservação da natureza já era pauta de organizações da sociedade civil desde meados do século XIX. Por exemplo, nos Estados Unidos (EUA), em São Francisco, a organização não governamental (ONG) Sierra Club foi fundada para atuar na conservação do meio ambiente no ano de 1892 (CASTELLS, 2010). Em sua origem, o movimento ambientalista tem caráter difuso, apresentando diversidade de significados na composição de suas ações locais. É na segunda metade do século XX que o movimento ambientalista começa a ter um caráter mais universal/holista e começa a entrar no radar dos Estados e de suas preocupações com a soberania (CASTELLS, 2010; MEDEIROS, 2018).

Mesmo que as décadas de 1930, 1940, 1950 e 1960 tenham testemunhado algumas regulamentações ambientais (Código das Águas, Código Florestal, Código de Pesca, Código de Mineração), é a década de 1970 com a influência da Conferência de Estocolmo (1972) que cresce a preocupação legislativa com os “problemas ambientais do desenvolvimento” (SOUZA, 2000). Incluem-se nas regulamentações a poluição industrial, padrões de qualidade do ar, tratamento de resíduos. Na década de 1980, a Lei nº 6.938/1981 institui a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como órgão superior do SISNAMA implanta uma lógica de governança na elaboração de resoluções ambientais (SOUZA, 2000). Posteriormente, a edição da Lei Complementar nº 140/2011 atribui mais organicidade à Política Pública Ambiental ao ajustar a cooperação entre os entes federados (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) no que tange ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relacionadas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora.



Segundo Manuel Castells (2010), desde a década de 1960, o movimento ambientalista se difunde no mundo, com caráter multifacetado, principalmente nos Estados Unidos e no norte da Europa, modificando, drasticamente, as concepções na relação entre economia, sociedade e natureza o que gera, no entendimento de Castells (2010), uma nova cultura. É nesse contexto que Castells (2010) sugere a distinção entre Ambientalismo e Ecologia: ambientalismo se refere aos comportamentos coletivos que “visam corrigir formas destrutivas de relacionamento entre o homem e seu ambiente natural, contrariando a lógica estrutural e institucional atualmente predominante” (2010, p. 225); ecologia, na perspectiva sociopolítica, como sendo “conjunto de crenças, teorias e projetos que contempla o gênero humano como parte de um ecossistema mais amplo”, visando manter o equilíbrio sistêmico (CASTELLS, 2010, p. 225).

Nesse mesmo período, anunciam-se tratados e convenções internacionais de temática ambiental com abrangência regional e mundial. Observa-se que há muita preocupação com o estoque pesqueiro dos oceanos e do uso racional de recursos. A Convenção Africana, de 1968, é um prelúdio à Convenção da ONU sobre Meio Ambiente Humano, de 1972 (Estocolmo, 1972). Mesmo no período de polarização da Guerra Fria, a pauta ambiental aparece como uma pauta Ocidental. No contexto da détente da Guerra Fria (1969 a 1979) e do prelúdio da queda do Muro de Berlim (1989), a República Federativa do Brasil (1988) inscreve em sua Constituição Federal programática o desejo de alcançar um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A Constituição brasileira incorpora o espírito do Relatório Brundtland (1987) e internaliza a ideia de preservação ambiental para presentes e futuras gerações, colocando o Estado e a coletividade como guardiões do patrimônio ambiental (MEDEIROS, 2018).

Aumenta-se o status da questão ambiental com a criação do programa das Nações Unidas para coordenar as atividades ambientais e promover a cooperação: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA, 1972). O slogan “pense globalmente, aja localmente” tornou-se símbolo da organização (GIDDENS, 1991; 2010). Considerando que a questão ambiental diz respeito a toda humanidade, pois os limites estabelecidos pelas fronteiras físicas dos Estados nacionais não são barreiras aos efeitos climáticos, questiona-se em que medida a estrutura criada sob a égide da ONU viabiliza a expressão democrática dos diferentes interesses envolvidos. A concepção liberal da ONU não desfaz a constatação realista de que as relações de poder no mundo e na ONU são assimétricas. As relações entre os Estados nacionais se pautam por variáveis tais como: poder, cooperação, mercado, defesa, geopolítica (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). A questão ambiental não se distancia dessas variáveis. A governança ambiental global tem seus limites de atuação. A autodeterminação e a soberania dos Estados nacionais não devem ser objetos de disputas ambientais.

No ano de 1992, o Brasil é palco da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), em que há o aprofundamento político do conceito de desenvolvimento sustentável. O combate à pobreza é fundamental para a conservação ambiental. “A pobreza polui” era o leme da diplomacia dos países em desenvolvimento liderados pelo Brasil. Importantes descobertas científicas da década de 1980, como a do buraco na camada de ozônio sobre a Antártida, a crescente evidência das alterações climáticas e os dados acumulados sobre a perda da biodiversidade, a Conferência marcou momento de tentativa de conciliar interesses dos países, mesmo que de modo assimétrico (MEDEIROS, 2018). Como resultados, destacam-se: Agenda 21; Convenção sobre Diversidade Biológica; Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; Declaração do Rio de Janeiro.



A liderança do Brasil na Rio 92 é sentida na condução dos acordos de redução das desigualdades entre países ricos e pobres, assim como na posição do Brasil sobre quem deveria pagar a conta da degradação ambiental (países mais poluentes, ou seja, os países industrializados/desenvolvidos). Além dessas conferências e as que sucederam (Kyoto, 1997; Rio + 10; Rio + 20), que criaram arcabouço conceitual e institucional para as questões ambientais, há uma série de mecanismos financeiros e de estudos que buscam conduzir as nações para uma agenda ambiental, tais como: Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, desde 1992); IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – desde 1988). Segundo Barros (2011) e Moura (2016), meio ambiente é a segunda área mais comum para acordos entre os países. A área ambiental perde apenas para o comércio exterior no quesito acordo internacional. Alguns acordos ambientais baseiam-se mais em princípios, não em regras prescritivas de conduta. O Brasil tem assumido papel relevante nas negociações multilaterais ambientais, sendo um key player. Nas últimas décadas, o Brasil passou de “estado-veto” para “estado-promotor”.

A expansão da agenda ambiental intensifica-se na última década do século XX e nas duas décadas do século XXI, havendo, aparentemente, mudança de perspectiva que atingirá a gestão ambiental no período de 2019 a 2022. Ao longo dos 130 anos de república, apesar de sua evolução normativa, a agenda ambiental brasileira nunca esteve no centro das preocupações dos Governos (SOUZA, 2000; SANTOS, 1993).

### **3 AGENDA DA SEGURANÇA E DEFESA NACIONAL: AMEAÇAS, DESAFIOS E MEIO AMBIENTE**

No Brasil, obviamente, a questão ambiental está no âmbito da gestão pública nacional, sendo o Direito Ambiental nacional a primeira linha de proteção do bem meio ambiente (ABREU, 2018, p. 249). Contudo, como não poderia deixar de ser, a questão ambiental, por definição, ultrapassa os limites fronteiriços entre os Estados nacionais, demandando consensos internacionais que se configuram em torno de debates políticos, científicos e multilaterais sobre mudança climática, sobrevivência de espécies, manutenção da biodiversidade, vulnerabilidades humanas, entre outros, como colocado na ecopolítica internacional (LE PRESTRE, 2000). Evidentemente que há países mais relevantes do que outros na questão ambiental. Dentro desse jogo internacional, autores como Anthony Giddens (2010) veem o Brasil como Estado assegurador, ou seja, espécie de Estados fiador das decisões da humanidade para combater as mudanças climáticas. Há ganho geopolítico nisso?

O ponto de inflexão da agenda ambiental com relação à agenda de segurança/defesa nacional assenta-se na denominada “governança ambiental global”. Segundo a Comissão sobre Governança Global (CGG) da ONU, governança são as diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições administram seus problemas comuns. Ou seja, governança é:

Processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas [...] diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

Em algumas circunstâncias de disputas ambientais os processos de governança global podem ser identificados como potenciais ameaças à soberania nacional. O fato é que a governança global apresenta os trade-off clássicos das relações internacionais: poder/





soberania versus cooperação/interdependência (NOGUEIRA; MESSARI, 2005), podendo ser percebidas na divisão clássica proposta por Edward H. Carr (1939) e Morgenthau (1948) entre realistas e idealistas/utópicos. Essas dicotomias radicais encontram nas complexas relações internacionais contemporâneas novos significados. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 1992), cada vez mais, evidenciam-se engajamentos de organismos internacionais multilaterais e organizações não governamentais da sociedade civil (ONGs) na proteção do meio ambiente.

Invariavelmente, durante quase todos os períodos da história de formação do Brasil, com maior intensidade em alguns momentos específicos do que em outros, alguns grupos mais sensíveis às questões de soberania nacional fazem a leitura interna de que ações ambientais (inclusive lutas de movimentos sociais que reivindicam terras) representam “ameaças à integridade territorial brasileira” (MEDEIROS, 2018). Como não poderia deixar de ser, essa temática é sensível para os formuladores da Política Segurança Nacional. Por exemplo, alega-se que ONGs estadunidenses e europeias atuam no Brasil como os principais responsáveis pela propagação de falsas teses ambientalistas que pregam “soberania partilhada da Amazônia” ou de “regimes estatutários internacionais para lidar com a Amazônia” (MEDEIROS, 2018).

Na área de segurança internacional, a perspectiva teórico-metodológica da Escola de Copenhague, de vertente abrangente, sustenta que as preocupações de segurança devem abranger além das ameaças militares também as advindas das áreas políticas, econômicas, ambientais e sociais (BUZAN, 1998). Assim, as ameaças estão essas áreas de atuação ampliada dos Estados e, conseqüentemente, deveriam compor o escopo das políticas de defesa dos Estados nacionais. De fato, ainda há incertezas sobre a agenda ambiental no que tange conseqüências para a agenda de Segurança Nacional, por exemplo: futuras estruturas políticas que regerem as questões ambientais; avanço da agenda ambiental na composição político-partidário nas potências militares e econômicas do mundo (BUZAN, 1998), potencializando projeção de políticas ambientais desses países para o resto do mundo (principalmente, para o Brasil).

No diagnóstico de Grace Tanno (2002), a estrutura ambiental europeia ainda é heterogênea, sem unidade em movimentos sociais, comunidades epistêmicas, organizações internacionais e organizações não governamentais, contudo, há pressão de ONGs europeias (Greenpeace e Worldwatch Institute) por securitizar questões no setor ambiental. Ainda na análise de Tanno (2002) sobre a questão ambiental, a Escola de Copenhague alerta para o fato de coexistirem dois tipos de agenda: as agendas governamentais e científicas: “o problema reside na autoridade da comunidade científica para respaldar o ‘movimento de securitização’” (2002, p. 68). Os especialistas (cientistas e ambientalistas) podem definir os rumos a serem tomados, inclusive sugerir securitizar as demandas ambientais. Contudo, ainda predomina-se o entendimento de que as “ameaças ambientais devem ser tratadas no nível local, mesmo que afetem todo o mundo” (TANNO, 2002, p. 67). A disputa seria mais na regionalização da questão com encaminhamentos locais.

O construtivismo, enquanto vertente teórica nos estudos das Relações Internacionais, também redimensiona a segurança nacional (National Security) com base em concepções ambientais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 162-185). De fato, realisticamente, essa configuração pode, futuramente, transformar-se em ameaça ao Brasil. Articular as políticas ambientais e a política de defesa pode ser um dos caminhos para mitigar essa ameaça. Entretanto, mesmo que a ordem internacional esteja cada vez mais apropriando-se da temática ambiental, a



Política Nacional de Defesa do Brasil (Versão Preliminar, 2016) faz apenas duas referências ao “meio ambiente”, sendo nos pontos 2.3.4 (páginas 9) e 3.2 (página 11). A primeira ocorrência encontra-se no tópico 2 Contexto da Política Nacional de Defesa, no subtópico 2.3 O ambiente internacional.

O PND afirma que:

As crescentes demandas por desenvolvimento econômico e social poderão impactar a sustentabilidade, mantendo ou acelerando o processo de degradação do meio ambiente, de modo que a questão ambiental será, cada vez mais, uma preocupação da humanidade. A promoção do desenvolvimento sustentável, incluindo a conservação e o uso sustentável da biodiversidade, o aproveitamento de recursos naturais e do potencial energético e a incorporação de grandes áreas ao sistema produtivo são indissociáveis da soberania nacional (PND, 2016, p. 9).

O documento reconhece que haverá aumento de pressão sobre a natureza à medida que os recursos naturais são essenciais para o modelo de desenvolvimento econômico atualmente predominante. Isso gerará degradação ao meio ambiente, gerando aumento da preocupação geral sobre a questão ambiental. O PND faz um diagnóstico genérico. Não há adequado endereçamento da questão para que se integre efetivamente aos objetivos nacionais de desenvolvimento e projeção do Brasil. A segunda ocorrência encontra-se no tópico 3 Concepção Política de Defesa e refere-se à defesa da exploração da Antártica para fins de pesquisa científica e como patrimônio da humanidade (PND, 2016, p. 11).

O Livro Branco da Defesa (2016) é um pouco mais generoso com a agenda ambiental e faz 11 referências ao termo “meio ambiente”, especificamente, no item “Ambiente Estratégico do Século XXI”. O Livro Branco afirma que, desde a década de 1990, há uma tendência de levar ao Conselho de Segurança da ONU temas que deveriam ser tratados em outras instâncias da ONU e em organismos especializados:

A “securitização” deve ser vista com cautela, pois confere a órgão pouco representativo, sujeito a dinâmicas de poder de seus cinco membros permanentes, capacidade de influenciar em temas que extrapolam à manutenção da paz e segurança internacional, como, por exemplo, meio ambiente, desenvolvimento e direitos humanos (p. 30).

O Livro Branco (2012) reconhece que a temática ambiental tem crescente importância estratégica para o Brasil, trazendo desafios de outra ordem na área de defesa. O Livro Branco destaca o princípio 2 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) que assegura aos países:

Direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento, e a responsabilidade de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional (Nota de rodapé 14, p. 43).

Ainda o documento confirma que o Brasil reconhece a importância da “cooperação internacional para a conservação do meio ambiente e para a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, sobretudo com os países vizinhos” (p. 43). O Livro Branco de Defesa (2012) e a Estratégia Nacional de Defesa (2012) destacam acordos bilaterais e regionais para a



cooperação na gestão dos recursos ambientais transfronteiriços, tais como aproveitamentos hídricos de bacias e de aquíferos. Destacam-se as agendas de coordenação no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica. Os documentos reafirmam o compromisso do Brasil com a preservação das florestas por meio do aprimoramento de medidas regulatórias, “monitoramento e fiscalização, assistência técnica, capacitação de mão de obra, facilitação de crédito e incentivo a atividades produtivas sustentáveis, prometendo esforços subsidiários do Ministério da Defesa na consecução desses objetivos.

A abordagem dos documentos de defesa ainda é muito genérica quando se trata da questão ambiental. É necessário ampliar a abordagem, dando profundidade analítica e empírica. O Brasil é país complexo quando se trata das questões socioambientais e a defesa precisa qualificar seu entendimento sobre o tema, a fim de mirar no alvo correto. Depreende-se dessa configuração os seguintes questionamentos: quais ameaças à segurança nacional as temáticas ambientais podem representar? Ou ainda, quais oportunidades ao Brasil a agenda ambiental traz? Esses questionamentos apresentam dois lados. Por um lado, a concepção de que a proteção ambiental é um entrave ao desenvolvimento nacional. Por outro lado, a concepção de que o Brasil tem a vocação de se tornar o líder mundial na agenda ambiental, potencialmente, expandindo a inserção do Brasil no cenário multilateral e no comércio internacional.

Essas questões dialogam entre si. Nos extremos, temos de um lado a tese de que as políticas ambientais, em geral, não representariam os interesses nacionais, sendo entraves ao desenvolvimento nacional, assim, sendo barreira à autodeterminação do Brasil. Essa tese advém da percepção de que políticas ambientais seriam imposições de países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Há multiplicidade de evidências de que trata isso (Clube de Roma<sup>12</sup>; histórico de normas internacionais de tratados e convenções que reduzem a autonomia dos países para lidar com seu território). De outro lado, há a percepção de que a pauta ambiental pode tornar-se o carro-chefe da inserção brasileira no mundo.

Entre esses extremos, existe gradiente de possibilidades (área cinzenta): ameaças reais; vulnerabilidades decorrentes da inoperância governamental; teorias conspiratórias; visões céticas quase irresponsáveis que querem pagar para ver; visões “Polyana” ou naive do mundo. É necessário redimensionar a questão dos elementos da segurança nacional no que tange seu vínculo com a agenda ambiental.

No Brasil, a base conceitual da Política Nacional de Defesa (2016) e da Estratégia Nacional de Defesa (2016) é a ideia de interesse nacional. De acordo com o Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01), interesse nacional é a “expressão dos anseios e desejos coletivos, despertados pelas necessidades materiais e espirituais, vitais ou derivadas, de toda a Nação” (p. 150). A formulação conceitual ainda fica muito genérica. Não há demonstração empírica do processo de formulação do interesse nacional como algo, efetivamente, construído coletivamente (ou democraticamente). Para dar concretude à formulação do interesse nacional, seria necessário trazer para o nível da realidade socioeconômica e valorativa do país. Mesmo assim, de acordo com a Política Nacional de Defesa (2016), há três pilares na consecução dos interesses nacionais: Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa (2016, p. 15). O Triplo D, cada um desempenhando papel específico. O Desenvolvimento busca “redução das deficiências estruturais de uma nação, viveiros para o surgimento de ameaças à soberania e ao bem-estar social” (2016, p. 15). A Diplomacia exerce o papel de “conjugação dos interesses

12 Relatório “Os limites do Crescimento (1972).



conflitantes de países” e, por sua vez, a Defesa exerce o papel de “dissuasão ou o enfrentamento de ações hostis”. Essas três esferas operam para garantir a segurança e a defesa nacional.

Na leitura de uma geopolítica ambiental que este artigo pretende fazer, o triplo D (Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa) da Política Nacional de Defesa (PND, 2016) pode ter mais unidade se coadunados com a pauta ambiental. Para tanto, é preciso investimentos em ciência, tecnologia e inovação e em qualificação do capital humano no uso racional dos recursos naturais que o território do Brasil dispõe. Os estrangulamentos de infraestrutura retardam desenvolvimento do país. E o estrangulamento é de toda ordem. Racionalizar o processo de licenciamento ambiental, por exemplo. O empreendedor não pode usar o licenciamento ambiental como desculpa para legitimar atrasos no cronograma de execução de obras públicas.

Prospecção biológica, biotecnologia, registro de patentes, produção científica e extrativismo de minerais estratégicos, entre outros, são alternativas à agregação de valor ao enorme patrimônio natural que o Brasil detém. Comércio de madeira e substituir floresta por commodities (grãos e carne) não parece ser a alternativa mais reacional. Há pouco valor agregado para o mercado mundial. Assim como, deixar riquezas minerais enterradas por falta de capacidade técnica para a exploração sustentável dos recursos ou por falta de investimentos é o caminho mais curto para manter o país no subdesenvolvimento. Falta de regulamentação adequada, pouca cooperação interagências do Estado brasileiro e receios infundados de interferência estrangeira também representam ameaças à liderança ambiental do Brasil.

Segundo a PND (2016), a percepção de Segurança Nacional é elaborada como condição que permite a “preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (PND, 2016, p. 5). Primeiro, conceitualmente, precisamos elaborar o significado do desenvolvimento que queremos. Na concepção dos documentos fundadores da Política e da Estratégia de Segurança Nacional, grosso modo, desenvolvimento é crescimento econômico, ou seja, capacidade de produzir bens e serviços. É preciso alargar esse conceito para incorporar a dimensão ambiental e colocar o Brasil na liderança mundial da economia da biodiversidade e da inclusão social. Isso está para além do mero desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento deve significar melhoria da condição de vida da população mais vulnerável. E isso se faz com garantia de terra para populações indígenas, comunidades quilombolas, extrativistas e agricultores familiares, assim como acesso ao crédito agrário. Além da questão rural, o dinamismo econômico urbano que pressupõe liberdade de empreender e política de valorização salarial também é fundamental.

Os objetivos nacionais de defesa (PDN, 2016) precisam ser interpretados no âmbito de uma sociedade múltipla que apresenta como desafio a complexidade de uma realidade social diversificada com megabiodiversidade. O Brasil se depara com o desafio de promover o desenvolvimento nacional no contexto de uma ordem mundial de divisão internacional do trabalho já preestabelecida, contudo, no horizonte, apresentam-se alternativas ao modelo eurocêntrico (QUIJANO, 2005; WALLERSTEIN, 1992). É nesse sentido que encontrar caminhos de sinergia entre a pauta ambiental e as concepções de segurança nacional pode tornar-se alternativa viável para projetar o Brasil a ordem mundial como liderança.

É necessário desfazer a tese de que a agenda ambiental é ameaça à soberania, ao desenvolvimento e aos interesses nacionais. Essa compreensão equivocada da política ambiental já não cabe em um cenário de interdependências e interconectividades. Cenário



que pode favorecer o Brasil em suas pretensões de projetar seus interesses no mercado internacional.

O tema se justifica pela iminente necessidade de se sopesar os riscos do atual sistema mundial de trocas econômicas e de dependência tecnológica do Brasil em face de potenciais catástrofes ambientais, políticas, econômicas e sociais. Faz-se mister refletir sobre a atual estrutura institucional (tanto na esfera pública de governo quanto na esfera da sociedade civil de atividades privadas) do Brasil que possam fazer frente a cenários cada vez mais desafiadores. Assim, é necessário avaliar a capacidade institucional do Brasil de planejar a gestão do território e promover a coesão social dos mais diferentes segmentos da sociedade brasileira. Essa capacidade institucional é fundamental para desenvolver mecanismos de respostas a catástrofes naturais, a radicalização política, a imprevistos econômicos, entre outros.

A agenda de defesa e a agenda ambiental convergem na busca de uma territorialidade estatal (MEDEIROS, 2018). Ambas têm em seu DNA os desígnios da nação brasileira para o território e o uso soberano do solo dentro do concerto de nações. Por mais que aparentemente discuta-se:

Todo o espaço terrestre é compartilhado entre Estados soberanos que pretendem exercer sobre seu território competências plenas e exclusivas. Tal princípio foi objeto da Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas de 14 de dezembro de 1962, reafirmado no Princípio 21 da Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano (1972) e no Princípio 2 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Todavia essa partilha dos recursos naturais entre Estados não é absoluta. Os espaços internacionais (as águas internacionais, o solo e o subsolo marinho, o espaço aéreo internacional), não são suscetíveis de apropriação nacional e devem ser partilhados e utilizados de forma racional e equilibrada, respeitando a “proporcionalidade exigida pelo Direito Internacional” (MIALHE, 2012, p. 202).

Encontram-se convergências e divergências entre a agenda ambiental e a agenda de segurança nacional no Brasil que apontam para tendências de uma geopolítica ambiental no século XXI. Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas (RUA, 2014).

Partimos das seguintes premissas: (a) quanto maior a confiança interna entre os diversos grupos que compõem a nação, maior a predisposição em sacrificar recursos individuais na consecução dos objetivos nacionais; (b) sendo os objetivos comuns justos e coletivamente compartilhados, maior a coesão social em torno dos sacrifícios necessários para se manter o Estado-Nacional seguro, sendo mais justa a redistribuição de dividendos do progresso. Tanto a agenda ambiental quanto a agenda de defesa são a porta de acesso aos modos de conceber o território nacional, refletindo uma geopolítica ambiental. Em princípio, todo governo é convencer, fazer acreditar, estabelecer alianças e viabilizar arranjos de poder. A gestão da natureza passa por uma padronização de vocábulos (saberes) e por processos de operacionalização de regras (institucionalização). Esses processos se realizam em burocracias especializadas estatais (militares e civis) e não estatais (mídia, empresarial, ONGs e Movimentos Sociais). Elas nomeiam e estabelecem práticas para o território, inventando narrativas homogeneizantes de multiplicidades sicionaturais. São justamente as elaborações político-institucionais envolvidas no espectro da segurança nacional (geopolítica) e no espectro das questões ambientais (ecologia política) que se constituem narrativas de uma geopolítica ambiental.



#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso sair da armadilha do jogo de linguagem exclusivista do antagonismo entre agenda ambiental e agenda de defesa, para que possamos propor uma análise crítica que integre as mais diversas perspectivas socioambientais em um quadro de política estratégica ambiental ou geopolítica ambiental. É nesse sentido que a hipótese de pesquisa colocada na introdução deste artigo se confirma. Evidenciam-se os argumentos, ao longo do texto, de que a projeção mundial do Brasil depende da capacidade de se coadunar as agendas ambientais e de segurança/defesa para que o Brasil possa assumir a liderança ambiental no concerto das nações.

O ponto crucial é a tese de que a agenda ambiental pode servir de ponto de apoio para a consecução dos interesses nacionais de desenvolvimento e, conseqüentemente, de segurança e defesa nacional. Simultaneamente, a agenda de segurança e defesa nacional também pode ser ponto de apoio a alcançar objetivos cruciais na execução da agenda ambiental do Brasil. Essa não representa ameaça à soberania brasileira. Ao contrário, é uma janela de oportunidade para o Brasil ser protagonista no cenário mundial. Conforme visto nas seções 2 e 3, a agenda ambiental autóctone poderia ser palco de disputas por recursos que gerassem maior inserção econômica do Brasil no mundo, proporcionando também melhor redistribuição de renda.

Em síntese, constata-se ao longo do artigo que tanto a agenda ambiental quanto a agenda de segurança/defesa, consolidadas em títulos legais próprios, pouco ou quase nada, relacionam-se. Contudo, há convergências potenciais que apontam para ganhos na projeção do poder nacional nas esferas econômica, diplomática, multilateral e transnacional. Tanto a agenda ambiental quanto a agenda de segurança/defesa sofrem influências de potências econômicas e militares estrangeiras, mas tanto a primeira quanto a segunda são produtos de arranjos políticos e socioeconômicos do Brasil. A doutrina militar pouco ou nada dialoga com a agenda ambiental e vice-versa. Esse é o principal equívoco que necessita de mudança radical.

Resumidamente, apesar das contradições internas, no geral, os Estados nacionais planejam suas ações com base em formulações de burocracias especializadas que devem ser capazes de lidar com diferentes contextos, países e situações, a fim de manter sob controle oportunidades comerciais (para seus nacionais) e de segurança (para seus interesses). Especificamente, no Brasil, há constante batalha por mobilização de recursos (materiais e humano) para legitimar ações estratégicas de desenvolvimento nacional. As burocracias brasileiras especializadas em questões de segurança nacional, diplomacia, inteligência e políticas ambientais não coordenam entre si consenso mínimo para viabilizar uma agenda política comum que possa mobilizar ativos (capitais) socioambientais. Ao contrário, protagonizam disputas por narrativas hegemônicas, as quais propagam convicções reducionistas, a fim de obter mais visibilidade na opinião pública brasileira que legitime orçamentos maiores para suas pastas.

Portanto, com base no que foi discutido nas seções acima, como modo de reconfigurar os limites estratégicos entre as agendas ambientais e as agendas de defesa, sugerem-se, neste artigo, notas para um conceito de geopolítica ambiental. Assim, podemos afirmar que geopolítica ambiental são nexos narrativos entre a agenda ambiental e a agenda de segurança nacional que coadunam cálculos estratégicos integrados, como método de condução da lógica competitiva por primazia no concerto das nações, dando vazão às aspirações de



desenvolvimento nacional.

Grosso modo, podemos dizer que a geopolítica ambiental é o governo da natureza e das pessoas, postos nos quase receiptuários de práticas institucionais (artefatos de defesa, indústria, meios de proteção ambiental, normas legais, definições acadêmicas, programas, projetos). Para encontrar, dentro de uma análise qualificada, a dimensão de uma geopolítica ambiental e as relações assimétricas de poder no governo territorial, o artigo teve que desmembrar (em termos analíticos) os herméticos campos do conhecimento, para criar um caminho que demonstrasse as relações de poder que envolvem o território brasileiro e as ameaças externas. Os engajamentos institucionais dos aparatos de segurança e defesa nacional configuram processos decisórios referentes ao governo territorial que devem refletir o pensamento de projeção internacional do Brasil por meio da liderança ambiental e do desenvolvimento tecnológico de meios persuasivos para o desenvolvimento.

A análise apresentada serve ao propósito de compreender de que modo se estabelecem práticas para promover os desígnios da nação brasileira. O artigo conclui que geopolítica ambiental significa estabelecer procedimentos, análises, reflexões, cálculos e táticas que permitam exercer uma forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a floresta, as fronteiras, os recursos minerais, a água, o território, a população, novas tecnologias e o espaço. Significa, ainda, constituir formas específicas de saberes ecológicos, biológicos, sociológicos, diplomáticos, econômicos, estratégicos, militares. Daí que se pensa, analiticamente, na integração entre as agendas, gerando séries de aparelhos específicos de governo do território e de conjuntos de saberes, para direcionar entendimentos alternativos que conjuguem interesses que incluam na equação de um país justo e desenvolvido.

## REFERÊNCIAS

ABREU, G. **Amazônia**: o enigma da segurança. Curitiba: Primas, 2018.

ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. Direito ambiental brasileiro: princípios e limites de implantação. In: ALVAREZ, A. R.; MOTA, J. A. (org.). **Sustentabilidade ambiental no Brasil**: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010.

BAER, W. **A economia brasileira**: uma breve análise desde o período colonial até a década de 1970. 2. ed. São Paulo: Nobel, 2002.

BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: BAPTISTA, T. W. F.; MATTOS, R. (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: ENSP/Fiocruz/EPSJV/IMS/FAPERJ, 2011. p. 138-172.

BARROS, A. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas, país emergente?** Brasília: IPEA, 2011.

BECKER, B. **Geopolítica da Amazônia**: a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BECKER, B.; EGLER, C. **Brasil**: uma nova potência regional na economia – mundo. São Paulo: Bertrand Brasil, 1993.



BERGER, P.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 1973.

BIRKLAND, T. A. Agenda setting in public policy. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; M.S. SIDNEY, M. S. **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. New York, Taylor and Francis Group, 2007. p. 63-78.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental**: caminhos para a sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

BUZAN, B.; WÆVER, O. **Security**: a new framework for analysis. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CASTRO, I. **Geografia e política**: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CASTRO, T. **Geopolítica**: princípios, meios e fins. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

CHANG, H-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva. São Paulo: UNESP, 2004.

COBB, R. W.; ROSS, J.-K.; ROSS, M. H. Agenda Building as a comparative political process. **American Political Science Review**, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1988.

COSTA, W. M. **Geografia política e geopolítica**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1992.

COSTA, W. M. Crise da Integração e Tendências. In.: COSTA, W. M.; VASCONCELOS, D. B. **Geografia e Geopolítica da América do Sul**: integrações e conflitos. São Paulo: FFLCH/USP, 2019.

CRUTZEN, P.; STOERMER, E. The Anthropocene. **Global Change Newsletter**, v. 41, p. 17-18, 2000.

ESCOBAR, A. **Encountering development**: the making and unmaking of the Third World. Princeton; Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

FERNANDES, J. Da geopolítica clássica à geopolítica pós-moderna: entre a ruptura e a continuidade. **Política Internacional**, n. 26, p. 161-186, out. 2002.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Ática, 1987.





GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 6 ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HELLER, H. **Teoría del Estado**. México: FCE, 1947.

LATOUR, B. Para distinguir amigos e inimigos no tempo do Antropoceno. **Revista de Antropologia**, São Paulo, USP, v. 57, n. 1, 2014.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

LEWINSOHN, T. (coord.). **Avaliação do estado do conhecimento da biodiversidade brasileira**. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006. v. 1-2. (Série Biodiversidade).

LOVELOCK, J. Gaia: um modelo para a dinâmica planetária e celular. In: THOMPSON, W. I. (org.). **Gaia: uma teoria do conhecimento**. São Paulo: Gaia, 2000.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, R. A. L. **Decodificando a internacionalização da Amazônia: análise de uma geopolítica ambiental**. Brasília: Trampolim, 2018.

MIALHE, J. L. Elementos de Direito Internacional Ambiental. **Cadernos Jurídicos Unisal**, v. 8, p. 197-218, 2012.

MIYAMOTO, S. **Geopolítica e poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

MIYAMOTO, S. **O pensamento geopolítico brasileiro (1920-1980)**. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Curso de Pós-Graduação em Filosofia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

MIYAMOTO, S. **Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação**. São Paulo: 1991. p. 75-92.

MOURA, A. (org.) **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2016.

NOGUEIRA, J.; MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.



RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Especialização – Módulo Básico. Políticas Públicas – Análise. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2014.

SACHS, I. **Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

SCOTT, J. **Seeing like a state: how certain schemes to improve the human condition have failed**. New Haven; Londres: Yale University Press, 1998.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SOUZA, R. **Entendendo a questão ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000.

QUEIROZ, F. A. **Hidropolítica e segurança: as bacias platina e amazônica em perspectiva comparada**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

QUIJANO, A. Colonialidade, Eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: Clacso, 2005.

TANNO, G. **A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional**. Dissertação (Mestrado) – IRI/PUC-Rio, 2002.

TOKATLIAN, J. La teoría de la interdependencia: un paradigma alternativo al realismo? **Estudios Internacionales**, XXIII, n. 91, p. 339-382, 1990.

TUNDISI, J. G. Recursos hídricos. **Parcerias estratégicas**, v. 20, p. 689-708, 2005.

WALLERSTEIN, I. La creación del sistema mundial moderno. In: BERNARDO, L. **Un mundo jamás imaginado**. Bogotá: Santillana, 1992.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da Sociologia Compreensiva**. v. 1; 2. São Paulo; Brasília: Imprensa Oficial e Editora UnB, [1921] 2004.



## Desarmamento e não proliferação nucleares: perspectivas da Defesa Nacional quanto ao Protocolo Adicional ao acordo de salvaguardas com a AIEA

Vinícius Correa Damaso<sup>1</sup>

### RESUMO

Após a Segunda Guerra Mundial, devido ao emprego de armas nucleares, o controle internacional sobre o setor nuclear foi intensificado. Entidades como a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) procuram estabelecer um arcabouço legal regulatório. O Brasil é signatário dos principais tratados referentes ao desarmamento e a não proliferação nucleares, dispõe de acordo de salvaguardas nucleares com a AIEA e participa ativamente de relevantes foros internacionais, como o Grupo de Supridores Nucleares (NSG). Atualmente, há pressões para que o Brasil amplie o acordo de salvaguardas existente por meio de um protocolo adicional, cujos termos são potencialmente adversos aos interesses nacionais. Este trabalho tem por objetivo verificar o desempenho da Defesa Nacional frente a essa temática e fundamentar, com base em argumentação técnica, a posição a ser adotada em relação ao referido protocolo adicional. O estudo, aplicado ao tema específico, tem abordagem qualitativa, descritiva e explicativa, baseando-se em documentação oficial publicada por organizações nacionais e internacionais, na legislação interna e em bibliografia especializada. Analisa os aspectos e as implicações de uma adesão, pelo Brasil, ao protocolo adicional, estabelecendo uma argumentação coerente. Os resultados da análise indicam que a Defesa Nacional deve manter seu posicionamento atual contrário à tal adesão.

Palavras-chave: Defesa Nacional. Não proliferação nuclear. Protocolo Adicional.

*Nuclear Disarmament and Nonproliferation: National Defense Perspectives on the Additional Protocol to the Safeguards Agreement with the IAEA*

### ABSTRACT

*After World War II, due to the use of nuclear weapons, international control over the nuclear sector was intensified. Entities such as the International Atomic Energy Agency (IAEA) seek to establish a regulatory legal framework. Brazil is a signatory to the main nuclear disarmament and nonproliferation treaties, has a nuclear safeguards agreement with the IAEA, and actively participates in relevant international fora, such as the Nuclear Suppliers Group (NSG). There are currently pressures for Brazil to broaden the existing safeguards agreement through an additional protocol, the terms of which are potentially adverse to the national interests. This paper aims to verify the performance of the National Defence in face of this theme and to substantiate, based on technical arguments, the position to be adopted in relation to the referred additional protocol. The study, applied to the specific theme, has a qualitative, descriptive, and explanatory approach, based on official documentation published by national and international organizations, domestic legislation, and specialized bibliography. It analyses*

<sup>1</sup> Coronel Engenheiro Militar do Exército Brasileiro. Coordenador para a área nuclear da Divisão de Tecnologias Sensíveis (DIVTES) do Ministério da Defesa. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019. Este trabalho foi orientado pela Prof.<sup>a</sup> MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum.



*the aspects and implications of Brazil's adherence to the additional protocol, establishing a coherent argumentation. The results of the analysis indicate that the National Defence should maintain its current position contrary to such adherence.*

*Keywords: National Defence. Nuclear nonproliferation. Additional Protocol.*

## 1 INTRODUÇÃO

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, em agosto de 1945, como medida extrema para evitar o prolongamento do conflito no Pacífico, pela primeira vez empregaram-se artefatos explosivos nucleares, lançados pelos Estados Unidos da América (EUA) contra as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki. As duas bombas representavam o estado da arte em termos de meios militares, com potencial destrutivo em escala até então jamais vista. Nas décadas subsequentes, outras nações lograram desenvolver seus próprios arsenais nucleares, enquanto, paralelamente, no contexto mundial, presenciava-se o surgimento de mecanismos internacionais visando a estabelecer um regramento para a aplicação da energia nuclear. Devido ao caráter dual da tecnologia nuclear, com aplicações para fins pacíficos ou bélicos, surgiu a necessidade de controle das atividades nucleares em geral, em que as chamadas salvaguardas buscam controlar tecnologias, equipamentos e materiais para assegurar que a energia nuclear seja utilizada apenas com finalidade pacífica declarada.

A temática de controle sobre o setor nuclear é tratada pelos Estados em nível político-diplomático, diante do impulso ao desenvolvimento bélico experimentado desde a primeira explosão atômica. Em agosto de 1949, quando o primeiro artefato nuclear da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) foi detonado, os EUA já haviam explodido oito artefatos. A Grã-Bretanha foi a terceira nação a desenvolver armas nucleares, explodindo seu primeiro artefato em outubro de 1952. A França detonou sua primeira bomba atômica em fevereiro de 1960. Em outubro de 1964, a China realizou sua primeira detonação nuclear, contando com forte apoio da URSS para desenvolver materiais e tecnologias.

Em dezembro de 1953, perante a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU (United Nations Organisation ou simplesmente United Nations – UN), os EUA lançaram o “Programa Átomos para a Paz”, que previa a retirada de material físsil dos arsenais militares e sua utilização para fins pacíficos. Os entendimentos conduziram a uma Conferência da ONU, em outubro de 1956, para negociar o estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA (International Atomic Energy Agency – IAEA). A AIEA foi criada para fomentar a contribuição da energia atômica para a paz, o bem-estar e a prosperidade dos povos, atuando para evitar o desenvolvimento para fins militares. Para tal, a AIEA deve estabelecer e administrar medidas adequadas de salvaguardas para o setor nuclear.

Em 14 de fevereiro de 1967, em Tlatelolco, no México, foi assinado o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares na América Latina, que ficou conhecido como “Tratado de Tlatelolco”, tornando a região a primeira do mundo a proibir armas nucleares. Após a inclusão do Caribe, o Tratado passou a ser denominado Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe. Os Estados-Partes aceitaram negociar acordos de salvaguardas com a AIEA, criando, em 1969, o Organismo para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe – OPANAL), visando à implementação dos termos do Tratado (OPANAL, 2002).



O texto do Tratado sobre a Não Proliferação de Armas Nucleares – TNP (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – NPT) (IAEA, 1970) começou a ser elaborado em 1965, no âmbito do “Comitê das Dezoito Nações sobre Desarmamento”, antecessor da Conferência sobre Desarmamento de Genebra. As negociações foram encerradas em 1968 e, em 5 de março de 1970, o TNP entrou em vigor, quando os primeiros 43 países o ratificaram, entre eles EUA, URSS e Grã-Bretanha. França e China aderiram ao TNP somente em 1992.

Após a Índia ter explodido sua primeira bomba nuclear, em maio de 1974, EUA, Grã-Bretanha e URSS começaram a discutir um controle mais efetivo das exportações de materiais e tecnologias nucleares. Por esse período, já havia preocupação com o desenvolvimento de armamento nuclear pelo Paquistão e com os programas nucleares de Israel, Egito, Argentina e Brasil, dentre outros países. Tal fato está explícito em um memorando, datado de 31 de julho de 1974, por intermédio do qual os diretores da Agência de Controle de Armas e Desarmamento (Arms Control and Disarmament Agency – ACDA) e da Equipe de Planejamento de Políticas (Policy Planning Staff) do Departamento de Estado dos EUA encaminham ao Secretário de Estado um documento versando sobre estratégia de não proliferação (USA, 1974).

Em 1978, foi constituído o Grupo de Supridores Nucleares (Nuclear Suppliers Group – NSG), com o objetivo de estabelecer procedimentos para a exportação de itens nucleares. Em maio de 1998, a Índia voltou a testar artefatos nucleares, rompendo uma moratória internacional não oficial, já que o último teste havia sido realizado em 1996 pela China, mesmo ano em que a ONU adotou o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT) (UN, 1996). Depois desses últimos testes, interpretados no contexto internacional como uma atitude desafiadora ao regime de não proliferação, a Índia declarou que adotaria voluntariamente uma moratória de testes nucleares, que foi mantida mesmo após o Paquistão ter realizado testes nucleares duas semanas após os testes indianos. Israel começou seus esforços para produção de armas nucleares na década de 1950, mas pouco se sabe sobre o programa israelense.

O Iraque realizou, durante os anos 1980, pesquisa e desenvolvimento na área nuclear, no âmbito do “Programa Átomos para a Paz” e sob as salvaguardas da AIEA, já que o país havia ratificado o TNP em 1969. Estima-se que, em 1978, a Comissão Iraquiana de Energia Atômica tenha iniciado um programa nuclear clandestino, baseado no enriquecimento de urânio. Esse programa não foi detectado oficialmente, pois a AIEA tinha acesso somente a materiais e instalações declarados, conforme prática das salvaguardas convencionais. Em 1991, o Conselho de Segurança da ONU intensificou o controle ao programa iraquiano e as instalações que poderiam ter ligação com desenvolvimento de armas foram destruídas.

Em 1993, a África do Sul declarou que desenvolveu um programa de armas nucleares, entre 1974 e 1989, e que os artefatos produzidos foram desmontados entre 1990 e 1991. Ressalta-se que a África do Sul aderiu ao TNP em julho de 1991 e nesse mesmo ano assinou um acordo de salvaguardas abrangente com a AIEA. A Coreia do Norte ratificou o TNP em dezembro de 1985, mas seu acordo de salvaguardas com a AIEA entrou em vigor apenas em 1992. O descumprimento do TNP, com a manutenção de um programa para enriquecer urânio para armas nucleares, desencadeou uma série de ações que levaram a Coreia do Norte a se retirar do TNP em 2003 e admitir, em fevereiro de 2005, que já tinha armas nucleares. Por esse período, foi revelado que o Irã desenvolvia clandestinamente um programa de enriquecimento de urânio por centrifugação, levando à pressão internacional para convencer o país a suspender as atividades na área nuclear.

De fato, evidenciou-se que as medidas de salvaguardas adotadas originalmente



pela AIEA não foram capazes de impedir que vários países até então não nuclearmente armados obtivessem as tecnologias necessárias para fins militares. Em 1993, a AIEA adotou um programa para fortalecer e ampliar o sistema de salvaguardas tradicional que, dentre as principais medidas, propunha a adoção de um protocolo adicional complementar aos acordos de salvaguardas existentes, focado em materiais nucleares, pesquisa e desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear e outras atividades no setor. Em 1997, a AIEA aprovou um texto-padrão para ser usado como modelo de Protocolo Adicional (PA) aos acordos existentes entre os Estados e a AIEA para aplicação de salvaguardas (IAEA, 1998).

Hoje, pode-se afirmar que os progressos nas áreas de desarmamento e não proliferação nucleares são limitados. Há uma assimetria entre os países detentores e não detentores de armas nucleares quanto a seus compromissos face ao TNP, em que os países que têm armas nucleares não querem eliminá-las e o Tratado não impõe nenhuma medida prática para obrigá-los a isso. Esse quadro constitui um dos principais argumentos para a atual posição do Brasil em não aderir a um PA, reforçado pelo fato de o modelo proposto ser excessivamente intrusivo e potencialmente prejudicial aos interesses nacionais.

As decisões tomadas no âmbito do NSG, visando ao controle das aquisições de itens e tecnologias referentes ao setor nuclear, podem impactar os interesses nacionais, por um lado, quanto à obtenção de itens necessários ao desenvolvimento dos programas nucleares em curso no país e, por outro lado, na atuação do Brasil como potencial supridor nuclear. Hoje, o NSG tem a particularidade de reconhecer, em suas diretrizes, que acordos regionais de contabilidade e controle de materiais nucleares constituem alternativa à adoção de um PA.

O Ministério da Defesa (MD) estabelece o setor nuclear como estratégico para a Defesa Nacional. É importante estudar os impactos associados às linhas de ação em relação ao PA que podem ser adotadas pelo Brasil, quais sejam, manter a posição atual de não aderir ou assinar e colocar em vigor tal protocolo, observando-se, em particular, os desdobramentos em que essa decisão implicaria. Deve-se buscar estabelecer uma argumentação firme e coerente, sintonizada com o contexto mundial, para definir e sustentar a posição mais adequada frente ao tema, com o objetivo de defender os interesses do país.

A pesquisa realizada é de natureza aplicada e de abordagem qualitativa, baseada em estudo contextual nas esferas político-diplomática e estratégica. Em decorrência de seus objetivos, a pesquisa é descritiva, por basear-se no levantamento de cenários para o estabelecimento das relações entre as variáveis envolvidas, e explicativa, pois pretende, pela ótica da Defesa Nacional, explanar sobre o contexto estudado e o posicionamento a ser adotado em função deste. Os procedimentos técnicos envolveram a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental e o levantamento das questões em pauta no âmbito dos organismos e fóruns internacionais afetos ao tema abordado. Quanto ao tratamento das informações, buscou-se analisar o conteúdo dos documentos pesquisados, levando em consideração sua origem, o contexto em que foram gerados e seus objetivos, possibilitando interpretar o intuito e o direcionamento que os documentos procuram dar ao tema, bem como suas implicações, influências e impactos.

Este artigo apresenta, primeiramente, a relação do Brasil com os principais mecanismos de controle nuclear, abordando as políticas, as instituições e a legislação voltadas ao setor. Em seguida, trata do NSG e das atividades do MD pertinentes a esse foro. Aborda, na sequência, o PA e suas implicações para os interesses nacionais e, em particular, a Defesa Nacional. Por fim, nas considerações finais, propõe fundamentar, com base em argumentação técnica, a linha de ação mais adequada a ser tomada frente às pressões pela assinatura de um PA.



## -2 O BRASIL E OS MECANISMOS DE CONTROLE NO SETOR NUCLEAR

### 2.1 A POLÍTICA BRASILEIRA E O REGIME DE NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

A política brasileira frente ao regime de não proliferação nuclear consolidou-se com a entrada em vigor do “Tratado de Tlatelolco”, em maio de 1994, e pela adesão ao TNP, em setembro de 1998. A expressão “não proliferação” surgiu por ocasião da elaboração do TNP, denotando qualquer aumento no número de armas nucleares em poder das potências nuclearmente armadas – proliferação vertical – e a fabricação ou aquisição por países que não as tinham – proliferação horizontal (CAMARGO, 2006). O TNP define como Estados nuclearmente armados aqueles que fabricaram e explodiram arma nuclear ou outro dispositivo nuclear explosivo antes de 1º de janeiro de 1967, ou seja, EUA, Rússia (antes URSS), Reino Unido, França e China, que são os membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU.

O TNP é um instrumento apoiado em três “pilares” principais: a não proliferação, o desarmamento e a utilização pacífica da tecnologia nuclear. Esse conceito, no entanto, é alvo de controvérsias. Críticos do TNP alegam que, de forma enganosa, leva-se a crer que os três elementos têm importância equivalente, sendo que o Tratado, como o nome sugere, baseia-se prioritariamente em não proliferação, havendo uma assimetria em relação aos outros “pilares”.

De fato, desde a entrada em vigor do TNP, discute-se as vantagens e desvantagens da adesão brasileira ao Tratado. Os aspectos favoráveis levam em conta a imagem positiva do país perante a comunidade internacional, incrementando a confiabilidade e facilitando as negociações em outros foros. Além disso, em razão dos outros compromissos já assumidos pelo Brasil, praticamente já havia uma adesão aos termos do TNP. Por outro lado, a argumentação contrária à adesão baseia-se, principalmente, na manutenção do status quo que separa os Estados em “Nucleares” e “Não Nucleares”, na ausência de iniciativas reais para o desarmamento, na falta de medidas para efetivamente promover a utilização pacífica da tecnologia nuclear e por ter o Brasil já aderido a instrumentos suficientes para assegurar que o país não investe no desenvolvimento de programas nucleares com fins bélicos. Recentemente, em setembro de 2017, o Brasil reforçou seu compromisso com o uso estritamente pacífico da energia nuclear ao assinar o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares – TPAN (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons – TPNW), adotado pela ONU em julho de 2017 (UN, 2017a). A criação do TPAN, em grande parte, deve-se à necessidade de estabelecer um mecanismo capaz de confrontar os países nuclearmente armados com sua inoperância em fazer avançar a questão do desarmamento.

A AIEA é o principal foro intergovernamental mundial para cooperação técnico-científica no campo nuclear e conta hoje com 171 Estados-Membros (IAEA, 2019). O estatuto da Agência, aprovado em 1956, entrou em vigor em 1957, mesmo ano da adesão do Brasil. O sistema de salvaguardas permite que a AIEA possa verificar, de forma independente, as declarações feitas pelos Estados-Membros sobre as atividades nucleares.

A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC (ABACC, 2019) foi criada em 1991 pelos governos de Brasil e Argentina com a finalidade de verificar se os materiais nucleares existentes em ambos os países estão sendo utilizados para fins exclusivamente pacíficos. A criação da ABACC é decorrente da assinatura do Acordo entre o Brasil e a Argentina para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, em 18 de julho de 1991, e faz parte de um longo processo histórico de construção de confiança e de



formação de uma aliança estratégica no setor nuclear. Uma vez criada a ABACC, seguiu-se a assinatura, em 13 de dezembro de 1991, do Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas, o chamado Acordo Quadripartite (ABACC, 1991), que viria a consolidar o sistema de aplicação de salvaguardas atualmente em vigor nos dois países. Atualmente, na esfera do NSG, o Acordo Quadripartite é reconhecido como suficiente condição de suprimento, alternativamente à adoção de um protocolo adicional nos moldes propostos pela AIEA.

Em 1963, o Brasil assinou o Tratado de Banimento de Testes de Armas Nucleares na Atmosfera, no Espaço Exterior e Sob as Águas (Treaty Banning Nuclear Weapon Tests in the Atmosphere, in Outer Space, and Under Water) (UN, 1963) e, no ano seguinte, depositou sua ratificação. Esse tratado, no entanto, ainda permitia a realização de testes nucleares subterrâneos. O Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares (Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty – CTBT) (UN, 1996) foi adotado pela ONU em 10 de setembro de 1996 e aberto para assinaturas em Nova Iorque em 24 de setembro do mesmo ano, ocasião em que foi assinado por 71 Estados, incluindo o Brasil. O Tratado entrará em vigor 180 dias após ser ratificado pelos 44 Estados que participaram das negociações do CTBT entre 1994 e 1996 e que, à época, tinham reatores nucleares de potência ou de pesquisa, dentre eles o Brasil. A Organização do CTBT (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization – CTBTO) é uma organização internacional que será estabelecida após a entrada em vigor do CTBT e que será encarregada de verificar a implementação dos termos do Tratado. A Defesa participa ativamente das atividades da CTBTO, mantendo representantes em seus grupos de trabalho, auxiliando nos exercícios de simulação em campo e treinando pessoal técnico para as inspeções in situ, capacitando profissionais para tratar os dados gerados pelo sistema de monitoramento e enviando representantes para as conferências e workshops.

O NSG procura contribuir para a não proliferação por meio da implementação de diretrizes para as exportações referentes ao setor nuclear (IAEA, 2015; NSG, 2019). O Brasil é membro do Grupo e tem participação ativa em suas diversas esferas. O Ministério da Defesa (MD) tem participado de todos os foros de discussão no âmbito do NSG, por meio de assessores técnicos em apoio ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), e das reuniões de coordenação organizadas por esse Ministério para definir o posicionamento do Brasil frente às questões levantadas nesses foros.

## **2.2 INSTITUIÇÕES NO BRASIL VOLTADAS AO CONTROLE NUCLEAR**

No Brasil, o tema não proliferação nuclear permeia diversos órgãos governamentais. No MRE, a Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS) tem a atribuição de coordenar as ações para definir e defender a posição brasileira perante os organismos internacionais voltados ao desarmamento e a não proliferação nuclear.

O Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), criado em 1980 e reinstituído em 2012 (BRASIL, 2012c), cujo órgão central é o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), dedica-se à proteção e à segurança do Programa Nuclear Brasileiro. Entre suas atribuições, o SIPRON é responsável por coordenar as ações de proteção aos conhecimentos e à tecnologia detidos por todas as organizações que executam atividades para o Programa.

A Coordenação-Geral de Bens Sensíveis (CGBS), órgão integrante do Ministério da





Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), atua na implementação da política de controle de exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados a tais bens, além do acompanhamento de convenções, regimes ou tratados internacionais nas áreas do desarmamento e da não proliferação de armas de destruição em massa (ADM). Cabe à CGBS conduzir as discussões técnicas referentes às listas de controle do NSG, além de propor iniciativas referentes à implementação das diretrizes do Grupo.

Na estrutura regimental do MD, à Divisão de Tecnologias Sensíveis (DIVTES) compete acompanhar os acordos internacionais sobre bens sensíveis, desarmamento e não proliferação de ADM e seus vetores, bem como as medidas necessárias à implementação de seus dispositivos no país. Compete, ainda, elaborar pareceres técnicos que subsidiem posicionamentos do MD nos assuntos relacionados às tecnologias sensíveis e aos acordos internacionais de não proliferação, prestando assessoramento ao MRE e ao MCTIC.

### **2.3 A LEGISLAÇÃO NACIONAL PARA A ÁREA NUCLEAR**

O Brasil busca se posicionar claramente quanto ao uso da energia nuclear e à participação nos regimes de não proliferação. A Constituição Federal (BRASIL, 1988) afirma que toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos. O Decreto nº 9.600, de 5 de dezembro de 2018, que consolida as diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira, estabelece como princípios o uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos, conforme estabelecido na Constituição, e o respeito a convenções, acordos e tratados dos quais o país é signatário (BRASIL, 2018). Em dezembro de 2018, o Congresso Nacional aprovou as versões 2016, referentes ao período 2017-2020, da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)<sup>2</sup>.

A PND, em sua versão 2012 (BRASIL, 2012a), defende a proscricção de armas nucleares, porém destaca que o TNP, do qual o país é signatário, prevê a eliminação das armas nucleares por parte das potências nuclearmente armadas. Em sua versão 2016 (BRASIL, 2016a), a PND tão somente afirma apoiar as iniciativas para a eliminação total de armas nucleares, nos termos do TNP, sem alusão ao desarmamento.

A versão 2012 da END (BRASIL, 2012a) ressalta que, por imperativo constitucional e por tratado internacional, o Brasil se abstém de empregar a energia nuclear para qualquer fim que não seja pacífico, o que, no entanto, foi feito sob premissa do progressivo desarmamento das potências nucleares. Estabelece, ainda, que o Brasil não abdicará do desenvolvimento da tecnologia nuclear e não aderirá a acréscimos ao TNP destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado em seu próprio desarmamento nuclear. Esta última afirmação pode ser entendida como um posicionamento pela não adesão a um protocolo adicional aos acordos de salvaguardas. A versão 2016 da END mantém o mesmo posicionamento quanto à desarmamento, não proliferação e domínio de tecnologia nucleares, porém suprime o texto que aludia a não adesão a acréscimos ao TNP.

O LBDN, no entanto, em ambas as versões 2012 e 2016 (BRASIL, 2012b; BRASIL, 2016b), traz críticas contundentes a todo o regime de não proliferação nuclear. Dentre as fragilidades apresentadas, pode-se citar a já mencionada estratificação pelo TNP entre “Estados Nucleares” e “Estados Não Nucleares”, em que a assimetria entre os ditos “pilares” do Tratado – não proliferação, desarmamento e direito ao uso pacífico da energia nuclear – se

<sup>2</sup> Conforme Nota Explicativa do MD, a edição definitiva das versões 2016 da PND, da END e do LBDN ocorrerá após aprovação por decreto presidencial.



evidencia pela ênfase desproporcional no primeiro. A acomodação dos Estados nuclearmente armados em relação a Estados detentores de armamento nuclear que não são signatários do TNP e a existência de alianças que se baseiam na possibilidade de emprego de tais armas são também objeto de crítica. Questiona-se, também, a formulação de novas doutrinas militares que preveem o uso de armas nucleares não apenas contra ameaças exclusivamente nucleares, mas contra ameaças difusas, inclusive relacionadas a armas convencionais ou a agentes não estatais, conforme a revisão do posicionamento em relação à área nuclear publicada pelo departamento de Defesa dos EUA (USA, 2018). O LBDN ainda aponta como consequência da deficiência do regime o surgimento de uma nova divisão internacional baseada em três categorias de Estados: i) os que têm armas nucleares, signatários ou não do TNP; ii) os que não têm armas nucleares, mas que se beneficiam de sua proteção por meio de alianças; e iii) os que, genuinamente, podem ser chamados de não nuclearmente armados. Nesta última categoria, se enquadra o Brasil.

### **3 O GRUPO DE SUPRIDORES NUCLEARES E A ATUAÇÃO DA DEFESA**

O NSG é um grupo de países supridores de instalações, equipamentos, materiais e tecnologias referentes à atividade nuclear, que atualmente conta com 48 membros (NSG, 2019). Tais países procuram contribuir para a não proliferação de armas nucleares mediante a implementação de Diretrizes (Guidelines) sobre exportações de itens nucleares ou relacionados à área nuclear. Tais diretrizes visam a assegurar que o comércio nuclear para fins pacíficos não contribua para a proliferação de armas nucleares ou outros dispositivos explosivos nucleares, sem, no entanto, entravar o comércio internacional e a cooperação no campo nuclear.

O primeiro conjunto de diretrizes do NSG (Guidelines for Nuclear Transfers – INFCIRC/254, Part 1) (IAEA, 2016) trata da exportação de itens e respectivas tecnologias associadas que são especialmente projetados ou preparados para uso nuclear, os quais estão relacionados na chamada “Trigger List”. O segundo conjunto (Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Materials, Software and Related Technology – INFCIRC/254, Part 2) (IAEA, 2018a) trata da exportação de itens e tecnologias relacionados à área nuclear que têm emprego dual, ou seja, itens que podem contribuir significativamente para atividades não salvaguardadas associadas ao ciclo do combustível nuclear ou a explosivos nucleares, mas que têm também uso para fins não nucleares, como, por exemplo, na indústria. Esses últimos itens e tecnologias compõem a chamada “Dual-Use List”.

No âmbito do NSG, as decisões são tomadas somente por consenso, sendo a Plenária o seu órgão decisor. Dessa forma, todo membro tem a prerrogativa de vetar a adoção de qualquer medida. O Grupo Consultivo (Consultative Group – CG) é o órgão do NSG em que são analisadas as questões que posteriormente serão levadas à decisão na Reunião Plenária. Ao Grupo de Especialistas Técnicos (Technical Experts Group – TEG) compete as discussões e análises técnicas pertinentes às propostas de inclusão, exclusão ou alteração nas listas de controle.

O MD mantém participação contínua e efetiva nos temas abordados nas esferas do NSG, estabelecendo um acompanhamento das atividades desenvolvidas em todo o ciclo, no contexto das reuniões do TEG, do CG e Plenárias. As discussões e propostas referentes à revisão das Listas Técnicas das Diretrizes do NSG, conduzidas pelo TEG, são o foco das reuniões do Grupo de Especialistas Técnicos Brasileiros (TEG-BR), coordenado pela CGBS e que tem a



atribuição principal de consolidar a posição brasileira perante as propostas em pauta. O estudo e o acompanhamento da evolução dos temas em todas as instâncias permitem identificar oportunamente as ameaças e as oportunidades relevantes aos interesses nacionais.

Embora arranjos regionais nos moldes do Acordo Quadripartite sejam reconhecidos pelo NSG como critério alternativo ao PA para fins de transferências nas áreas de enriquecimento e reprocessamento, as pressões internacionais para que o Brasil faça sua adesão ao PA são constantes. Dessa forma, há a necessidade de se manter uma participação ativa e contínua de diplomatas e técnicos em todos os foros internacionais que envolvam o setor nuclear, defendendo os interesses nacionais com base na conjugação de uma argumentação sólida nos campos político-diplomático e técnico.

#### **4 O PROTOCOLO ADICIONAL E SUAS IMPLICAÇÕES**

As salvaguardas nucleares adotadas pela AIEA, a partir da entrada em vigor do TNP, em 1970, não foram capazes de impedir que diversos países até então não nuclearmente armados, como Índia, Paquistão, Israel e Coreia do Norte, desenvolvessem armamento nuclear e que o Iraque, um Estado-Parte do TNP, conduzisse um programa nuclear clandestino. Foram tais fatos que levaram a AIEA a adotar, em 1993, um programa que buscava ampliar a estrutura e o conteúdo dos acordos de salvaguardas até então existentes (IAEA, 1972). As principais medidas referiam-se à obtenção de um volume maior de informações sobre os programas nucleares dos países, à aplicação de novas tecnologias nas atividades de salvaguardas e a inspeções mais amplas e intrusivas. Algumas inovações poderiam ser prontamente implementadas por meio dos acordos de salvaguardas e inspeções já existentes. Outras exigiam uma complementação a ser conferida por meio de um protocolo adicional acordado entre cada Estado não nuclearmente armado e a AIEA.

O Modelo de Protocolo Adicional ao(s) Acordo(s) entre Estado(s) e a Agência Internacional de Energia Atômica para a Aplicação de Salvaguardas (Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards) (IAEA, 1998), ou simplesmente Protocolo Adicional (PA), foi aprovado pela AIEA em maio de 1997. Com a instauração do PA, as salvaguardas internacionais pretendem assegurar a ausência de materiais e atividades nucleares clandestinas (MARZO; ALMEIDA, 2006). Os principais elementos que a AIEA dispõe para assegurar-se da ausência de atividades e materiais nucleares não declarados são as informações disponíveis sobre o país e os acessos complementares a outros locais e instalações, adicionais àqueles previstos nas salvaguardas tradicionais, quando necessário (MARZO; ALMEIDA, 2006). Segundo a AIEA (IAEA, 2019), um total 134 Estados e a Comunidade Europeia de Energia Atômica – CEEA (European Atomic Energy Community – EURATOM) tinham protocolos adicionais em vigor. Outros 14 Estados assinaram protocolos adicionais, mas ainda não os fizeram entrar em vigor.

Como argumento favorável à adesão ao PA, alega-se a projeção de uma imagem positiva do Brasil, aliviando o principal ponto de tensão entre o país e o regime de não proliferação e fortalecendo pleitos em outras esferas, como o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Os atores internacionais na área de não proliferação argumentam que o Brasil contribuiria para a confiança da comunidade internacional se aderisse ao PA (KASSENOVA, 2014). Pode-se entender que o TNP, apesar de suas assimetrias, é a melhor alternativa existente, e que as medidas que reforçam as premissas do Tratado são igualmente positivas. Além disso, a adesão ao PA tende a ser uma exigência para a participação no



comércio exterior de urânio enriquecido. Outras desvantagens da não adesão seriam uma intensificação do cerceamento tecnológico e a desconfiança internacional sobre os reais objetivos do Programa Nuclear Brasileiro. A necessária proteção da propriedade intelectual sobre os desenvolvimentos tecnológicos e industriais no setor nuclear, principalmente relativos ao enriquecimento isotópico, poderia ser negociada com a AIEA.

O NSG, quanto às transferências no campo de enriquecimento e reprocessamento, reconhece acordos regionais de salvaguardas na pendência de adoção de um PA, o que leva alguns analistas a sugerir que isso implica uma expectativa de que Brasil e Argentina devam assinar Protocolos Adicionais (PLUM; RESENDE, 2016; KASSENOVA, 2016a). Por outro lado, a exportação de itens da “Trigger List” para países que não tenham adotado o PA reduziria a probabilidade de os membros do NSG, no futuro, chegarem a um consenso sobre PA como condição dessas exportações (HIBBS, 2017). Uma visão mais incisiva sugere a recusa em ajudar os países a adquirir energia nuclear a não ser que assinem e ratifiquem o PA e concordem em não enriquecer urânio ou reprocessar plutônio (SAGAN, 2018).

Quanto aos projetos em desenvolvimento na área nuclear, a resistência do Brasil em aderir a um PA pode gerar reveses e dificuldades de aquisição de itens necessários. Devido à posição do Brasil frente a medidas mais rigorosas de salvaguardas, a possibilidade de exportação de submarinos nucleares pelo Brasil, ou tecnologia correlata, é passível de suscitar preocupações de que o país possa ter uma diferente compreensão sobre quem poderia ser um potencial importador, levando a problemas mais sérios no futuro (COSTA, 2017).

A crescente adesão de países ao PA, conforme registra a AIEA (IAEA, 2019), poderia enfraquecer a justificativa brasileira de não fazer sua adesão devido à falta de compromisso dos países nuclearmente armados com o próprio desarmamento, tendo em vista que esse comportamento, embora não tenha se alterado, não impede novas adesões. A Argentina, nos âmbitos da AIEA e do NSG, tem demonstrado estudar a possibilidade de adesão ao PA, o que colocaria o Brasil em posição de isolamento. Caso a Argentina negocie um PA com a AIEA sem coordenar sua posição com o Brasil, teme-se que essa medida torne a ABACC e o Acordo Quadripartite obsoletos (SPEKTOR, 2016). Alguns especialistas apontam que, além de sua legislação interna, o Brasil aceitou as restrições contidas em todos os tratados internacionais sobre o assunto e estabeleceu o sistema de inspeções sob a ABACC. Como não há ameaça externa perceptível, não deveria haver motivo para desenvolver meios nucleares de dissuasão e, portanto, o Brasil não teria dificuldade em aderir ao PA (DUARTE, 2016).

No entanto, internamente, a argumentação contrária à adesão ao PA tem sido mais firme e numerosa. De fato, após quase 50 anos de vigência do TNP, o processo de desarmamento dos países nuclearmente armados está longe de se efetivar, não havendo qualquer marco temporal para tal ação a que se possa recorrer. Segundo a Arms Control Association – ACA, estima-se que os países nuclearmente armados dispõem de um total de cerca de 14 mil ogivas nucleares, sendo que mais de 90% pertencem à Rússia (6.490) e EUA (6.185) (ACA, 2019). Como exemplo de atitude em direção oposta à eliminação de armas nucleares, EUA e Rússia abandonaram formalmente o Tratado entre os Estados Unidos da América e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas sobre a Eliminação dos seus Mísseis de Alcance Intermediário e de Menor Alcance, que estava em vigor desde 1988. Tal fato reflete a tendência a reavivar a importância do armamento nuclear na política, na estratégia e na doutrina nucleares desses países. Na prática, há um crescente esforço em se estabelecer meios mais abrangentes e intrusivos de fiscalização que, sob o pretexto de evitar a proliferação, servem para legitimar práticas de cerceamento tecnológico, inclusive restringindo a difusão de aplicações pacíficas



da energia nuclear, e, não raramente, para permitir a defesa de interesses comerciais.

O Brasil já dispõe de um acordo de salvaguardas com a AIEA, que permite à Agência inspecionar instalações brasileiras. Sob um PA, a AIEA recebe maior acesso às instalações nucleares e pode realizar inspeções mais intrusivas. Todas as instalações envolvidas nas atividades do ciclo de combustível, bem como quaisquer locais onde o material nuclear possa estar presente, ficam sujeitas a inspeções. Ao se opor ao PA da AIEA, o Brasil demonstra sua objeção à ordem nuclear global que promove muita não proliferação e muito pouco desarmamento. Como a maioria dos Estados não nuclearmente armados, o Brasil condena as pressões para que os que não têm armas nucleares adotem medidas cada vez mais rígidas de não proliferação, enquanto os nuclearmente armados mantêm as armas nucleares no centro de suas estratégias de defesa e segurança nacional (KASSENOVA, 2014).

O caráter intrusivo do PA permite a visita de inspetores a qualquer local do território dos países não nucleares para verificar suspeitas sobre qualquer atividade nuclear, incluindo desde a pesquisa acadêmica até a operação de equipamentos. Tais inspeções acarretam em vulnerabilidade à espionagem industrial e pode causar danos econômicos diante das perspectivas brasileiras na comercialização de combustível nuclear. A preservação da propriedade intelectual é importante no setor, especialmente em relação às ultracentrífugas, que são o resultado de um esforço nacional de desenvolvimento autóctone de uma tecnologia sensível e de acesso negado. No Brasil, entende-se que há incompatibilidade de princípios do PA com o programa de submarinos nucleares. Por exemplo, há um dispositivo que permite que a AIEA solicite acesso complementar a material salvaguardado com aviso de duas a 24 horas, dependendo das particularidades de um local. Como as informações sobre a localização do submarino são confidenciais, tal dispositivo seria problemático. Caso o Brasil assine o PA, deverá haver alguma forma de exceção para o programa de submarinos nucleares (KASSENOVA, 2014).

O Brasil entende que o Acordo Quadripartite já oferece mais garantias do que acordos abrangentes de salvaguardas, porque o aspecto de inspeção mútua da ABACC proporciona um nível mais alto de confiança sobre as atividades nucleares (PLUM; RESENDE, 2016). Diante de manifestações de preocupação dos EUA com o programa de submarinos nucleares brasileiro e suas pressões para adoção de um PA, pode-se contra-argumentar que a postura dos EUA em relação à Índia é um exemplo da inconsistência de sua política nuclear. Em 2006, o governo dos EUA assinou um acordo nuclear com a Índia e depois pressionou o NSG a adotar uma exceção para o comércio nuclear com aquele país. Apoiam, também, a adesão da Índia ao NSG sem imposição de condições, o que outros Estados consideram como um padrão duplo (KASSENOVA, 2016b).

A legislação brasileira e os compromissos internacionais assumidos pelo país por intermédio da adesão aos tratados internacionais sobre não proliferação de armas nucleares são demonstrações inequívocas da vocação pacífica do Brasil no uso da energia nuclear. Por um lado, a efetiva atuação do Brasil em prol da não proliferação, conforme defendido pelo Embaixador Marcel Biato nas Conferências Gerais da AIEA de 2017 e 2018 (IAEA, 2017; 2018b), e pelo Embaixador Mauro Vieira perante a Comissão para Desarmamento da ONU também em 2017 e 2018 (UN, 2017b; 2018), leva ao entendimento de que a adesão ao PA não seria relevante. Por outro lado, não se observa a contrapartida dos países nuclearmente armados quanto ao próprio desarmamento, conforme depreende-se da nova política nuclear dos EUA, que prevê modernização dos arsenais nucleares e uso de armas nucleares em resposta a ataques convencionais (USA, 2018).



A posição do MD em relação ao PA está claramente estabelecida na PND, na END e, de forma incisiva, no LBDN. No entanto, como forma de reforçar o alinhamento desses documentos, é importante que a END mantenha em suas versões subsequentes a afirmação original da versão de 2008 e mantida na versão de 2012, que traz que:

O Brasil zelará por manter abertas as vias de acesso ao desenvolvimento de suas tecnologias de energia nuclear. Não aderirá a acréscimos ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares destinados a ampliar as restrições do Tratado sem que as potências nucleares tenham avançado na premissa central do Tratado: seu próprio desarmamento nuclear (BRASIL, 2012a, p. 96).

Dessa forma, o MD se posiciona contrário à adesão ao PA, entendendo haver soluções menos intrusivas, que garantiriam a proteção aos programas na área nuclear, como a negociação de Arranjos Subsidiários<sup>3</sup> (side letters) junto à AIEA. Cabe ao MD coordenar as ações para preservar os interesses da área de Defesa, na eventualidade de o país ser, futuramente, levado a adotar o PA.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A promoção do desarmamento e da não proliferação nucleares é ponto relevante da agenda dos Estados na busca da garantia da paz internacional, envolvendo os níveis político-diplomático e estratégico. O tema impacta diversos setores de interesse nacional, como relações exteriores, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, comércio exterior, economia e, particularmente, segurança e defesa. Organismos internacionais que exercem atividades de controle sobre o setor nuclear, como a AIEA e a própria ONU, procuram estabelecer um arcabouço legal e manter mecanismos com vistas a garantir o uso da energia nuclear apenas para fins pacíficos.

O Brasil é signatário dos principais tratados sobre desarmamento e não proliferação nucleares, destacadamente o “Tratado de Tlatelolco”, o TNP, o CTBT e, mais recentemente, o TPAN. O país participa ativamente dos fóruns relevantes do setor, como a CTBTO e o NSG, além de ter sistema de salvaguardas com a AIEA sob o Acordo Quadripartite. A legislação nacional, notadamente a Constituição Federal e a Política Nuclear Brasileira, reafirma a vocação do país para o uso exclusivamente pacífico da tecnologia nuclear.

No contexto internacional, no entanto, observa-se que muito pouco se progrediu em termos de desarmamento. Na verdade, potências nucleares continuam a investir no aperfeiçoamento de seus arsenais, adequando-os às novas doutrinas. Em termos práticos, os esforços internacionais se concentram na não proliferação, em detrimento do desarmamento e da cooperação no setor nuclear, produzindo um desbalanceamento na implementação dos fundamentos do TNP. A adoção, por Estados nuclearmente armados, de políticas que admitem o emprego de armas nucleares em resposta a ataques convencionais também constituem fator de enfraquecimento das bases do regime de controle.

Diante do exposto, embora haja fatores favoráveis à adesão ao PA, como a melhora da

3 Os Acordos de Salvaguardas da AIEA permitem a celebração de Acordos Subsidiários, instrumentos que são usados para tratar questões não totalmente cobertas ou que precisam de esclarecimentos, ou mesmo para fazer alterações permanentes ou temporárias. Acordos Subsidiários são compostos de uma parte geral, aplicável a todas as instalações nucleares envolvidas pelo Acordo de Salvaguardas, e de partes específicas a cada uma dessas instalações nucleares, chamadas de anexos de instalação.



imagem do país e a redução de possíveis impactos negativos no comércio e no desenvolvimento de projetos no setor nuclear, os pontos negativos conduzem à manutenção do atual posicionamento do Brasil em não adotar tal protocolo. No âmbito do NSG, deve-se prosseguir com a defesa do entendimento em aceitar os acordos de salvaguardas regionais com a AIEA como condição de suprimento, negociando com argumentos técnicos e diplomáticos frente às pressões para assinatura do PA.

O posicionamento da Defesa Nacional perante a questão em análise deve seguir o que preconizam a PND, a END e o LBDN, que reafirmam o compromisso com o uso estritamente pacífico da energia nuclear, sustenta a necessidade de as potências nucleares avançarem no desarmamento nuclear e assegura que o Brasil deve desenvolver e dominar a tecnologia nuclear. Assim, enquanto se mantiver o atual quadro internacional assimétrico quanto ao atendimento às premissas do TNP, a Defesa não deve apoiar a adesão do Brasil ao PA. Tal modelo de protocolo é considerado desnecessariamente intrusivo e pode, caso o Brasil o adote, trazer prejuízos à soberania nacional e à propriedade industrial referente ao Programa Nuclear Brasileiro. No contexto atual, a adesão ao PA poderia, na verdade, contribuir para a debilitação do regime de controle nuclear por robustecer as assimetrias existentes.

Por fim, a Defesa Nacional deve estar preparada para mitigar os danos de uma possível adesão a algum modelo de protocolo adicional, caso o país acabe por fazê-lo. É importante acompanhar a evolução dessa questão para evitar que um futuro acréscimo às atividades de salvaguardas ocorra de forma tardia e sem espaço para negociações de contrapartidas em prol dos interesses nacionais, como ocorreu na ocasião da assinatura do TNP. É preciso negociar termos favoráveis e observar particularidades, como salvaguardas sobre material nuclear para propulsão naval, a inviolabilidade das atividades operacionais com submarinos à propulsão nuclear e a proteção de propriedade intelectual no âmbito do Programa Nuclear Brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. **Home**. 2019. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/>. Acesso em: 27 jul. 2019.

ABACC – Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares. **Acordo entre a República Federativa do Brasil, a República Argentina, a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) para a Aplicação de Salvaguardas – Acordo Quadripartite**. 1991. Disponível em: <https://www.abacc.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Acordo-Quadripartite-portugu%C3%AAs.pdf-completo.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

ACA – Arms Control Association. **Nuclear weapons: who has what at a glance**. 2019. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/Nuclearweaponswhohaswhat>. Acesso em: 08 ago. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 jul. 2019.



BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, 2012a. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**, 2012b. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranco.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.731, de 21 de novembro de 2012. Institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980. **Diário Oficial da União**, 22 nov. 2012c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12731.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12731.htm#art6). Acesso em: 31 out. 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, versão aprovada pelo Congresso Nacional, 2016a. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional, versão aprovada pelo Congresso Nacional**, 2016b. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro\\_branco\\_de\\_defesa\\_nacional\\_minuta.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro_branco_de_defesa_nacional_minuta.pdf). Acesso em: 29 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 9.660, de 5 de dezembro de 2018. Consolida as diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira. **Diário Oficial da União**, 6 dez. 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9600.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9600.htm). Acesso em: 29 abr. 2019.

CAMARGO, Guilherme. **O fogo dos deuses**: uma história da energia nuclear. Rio de Janeiro: Contraponto 2006. ISBN: 85-85910-88-7.

COSTA, Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz. Brazil's nuclear submarine: a broader approach to the safeguards issue. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 2, e005, 2017. ISSN 1983-3121.

DUARTE, Sergio de Queiroz. Brazil and the nonproliferation regime: a historical perspective. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n. 5-6, p. 545-558, 2016.

HIBBS, Mark. A more geopoliticized nuclear suppliers group. **Carnegie Endowment for International Peace. Strategic Trade Review**, 2017. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2017/12/14/more-geopoliticized-nuclear-suppliers-group-pub-75027>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – INFCIRC/140**, 1970. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1970/infcirc140.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.





IAEA – International Atomic Energy Agency. **The Structure and Content of Agreements between the Agency and States required in connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons – INFCIRC/153(Corrected)**, 1972. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1972/infcirc153.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **Model Protocol Additional to the Agreement(s) between State(s) and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards – INFCIRC/540(Corrected)**, 1998. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc540c.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **The Nuclear Suppliers Group: Its Origins, Role and Activities – INFCIRC/539/Rev.6**, 2015. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc539r6.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **Guidelines for Nuclear Transfers – INFCIRC/254/Rev.13/Part 1**, 2016. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1978/infcirc254r13p1.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **61nd IAEA General Conference. Statement by H. E. Ambassador Marcel Biato Permanent Representative of Brazil to the IAEA**, 2017. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/gc61-brazil-statement.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **Guidelines for Transfers of Nuclear-Related Dual-Use Equipment, Materials, Software, and Related Technology – INFCIRC/254/Rev.10/Part 2**, 2018a. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/1978/infcirc254r10p2c.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **62nd IAEA General Conference. Statement by H. E. Ambassador Marcel Biato Permanent Representative of Brazil to the IAEA and PrepCom-CTBTO**, 2018b. Disponível em: <https://www.iaea.org/sites/default/files/18/09/gc62-brazil-statement.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

IAEA – International Atomic Energy Agency. **Home**. 2019. Disponível em: <https://www.iaea.org/>. Acesso em: 24 jul. 2019.

KASSENOVA, Togzhan. Brazil, Argentina, and the politics of global nonproliferation and nuclear safeguards. **Carnegie Endowment for International Peace**. Editora UFSM, Federal University of Santa Maria, 2016a. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2016/11/29/brazil-argentina-and-politics-of-global-nonproliferation-and-nuclear-safeguards-pub-66286>. Acesso em: 29 abr. 2019.

KASSENOVA, Togzhan. External perceptions of Brazil's nuclear policy: views from Argentina and the United States. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n. 5-6, p. 595-616, 2016b.



KASSENOVA, Togzhan. Brazil's nuclear kaleidoscope: an evolving identity. **Carnegie Endowment for International Peace**, 2014.

MARZO, Marco Antonio Saraiva; ALMEIDA, Silvio Gonçalves de. **A evolução do controle de armas nucleares: desarmamento e não proliferação**. Rio de Janeiro: Ciência Moderna Ltda., 2006. ISBN: 85-7393-489-1.

NSG – Nuclear Suppliers Group. **Home**. 2019. Disponível em: <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/en/>. Acesso em: 15 ago. 2019.

OPANAL – Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. **Tratado para la proscripción de las armas nucleares en la América Latina y el Caribe – Tratado de Tlatelolco (Enmendado), S/Inf. 652 Rev. 3**, 2002. Disponível em: <http://www.opanal.org/wp-content/uploads/2015/08/Tratado-de-Tlatelolco.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

PLUM, Mariana Oliveira do Nascimento; RESENDE, Carlos Augusto Rollemberg de. The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n. 5-6, p. 575-593, 2016.

SAGAN, Scott D. Armed and dangerous: when dictators get the bomb. **Foreign Affairs**, v. 97, n. 6, nov./dec. 2018.

SPEKTOR, Matias. The evolution of Brazil's nuclear intentions. **The Nonproliferation Review**, v. 23, n. 5-6, p. 635-652, 2016.

UN – United Nations. **Treaty banning nuclear weapon tests in the atmosphere, in outer space, and under water**. 1963. Disponível em: [http://disarmament.un.org/treaties/t/test\\_ban/text](http://disarmament.un.org/treaties/t/test_ban/text). Acesso em: 29 jul. 2019.

UN – United Nations. **Comprehensive nuclear-test-ban treaty**. 1996. Disponível em: <http://disarmament.un.org/treaties/t/ctbt/text>. Acesso em: 29 jul. 2019.

UN – United Nations. **Treaty on the prohibition of nuclear weapons**. 2017a. Disponível em: <http://disarmament.un.org/treaties/t/tpnw/text>. Acesso em: 29 jul. 2019.

UN – United Nations. **Disarmament commission. Statement by H. E. Ambassador Mauro Vieira permanent representative**. 2017b. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2017/04/Brazil.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.

UN – United Nations. **Disarmament commission 2018 session. Opening statement by H. E. Mauro Vieira permanent representative of Brazil to the United Nations**. 2018. Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/unoda-web/wp-content/uploads/2018/04/Brazil-rev1.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2019.



USA. Department of State. **Memorandum to the secretary of state from ACDA director Fred Ikle and policy planning staff director Winston Lord, 'Analytical staff meeting on non-proliferation strategy'**, 1974. Disponível em: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/119776>. Acesso em: 23 jul. 2019

USA. Department of Defense. **Nuclear Posture Review**, 2018. Disponível em: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>. Acesso em: 29 abr. 2019.



## A integração da atividade de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras, como contribuição ao exercício do processo decisório

Jorge Gonçalves Visconte<sup>1</sup>

### RESUMO

Este trabalho analisa, sob ótica realista, a integração da atividade de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras como contribuição ao exercício do processo decisório relativo aos interesses nacionais, delimitados pelos objetivos das políticas externa, de defesa e de Inteligência nacional, com enfoque na defesa em sentido abrangente. Inicia-se com uma descrição acerca do ambiente e dos instrumentos de política externa: diplomacia, defesa e atividade de Inteligência. Em seguida, é apresentado um diagnóstico da integração atual desses instrumentos e de seus atores nessas missões diplomáticas, utilizando os dados coletados, ressaltando-se pontos fortes e desafios. Ademais, é analisado o nível de integração em estudo, com base no diagnóstico apresentado. É uma pesquisa exploratória, com método científico quali-quantitativo, a partir da coleta, análise e integração de dados resultantes de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação; advindos de entrevistas a diplomatas, militares, oficiais de Inteligência e acadêmicos, além de questionários endereçados a profissionais com experiência em missões diplomáticas. Como resultado, são recomendadas iniciativas para enfrentar as oportunidades de melhorias identificadas.

**Palavras-chave:** Inteligência Estratégica. Integração. Defesa. Interagências. Relações Internacionais.

*The integration of Intelligence activity in brazilian diplomatic missions, as a contribution to the decision-making process*

### ABSTRACT

*This study analyzes, from a realistic perspective, the integration of intelligence activity in Brazilian diplomatic missions as a contribution to the decision-making process regarding national interests, delimited by the objectives of foreign, defense and national intelligence policies, focusing on defense in the sense embracing. It begins with a description of the environment and foreign policy instruments: diplomacy, defense and intelligence activity. Then, a diagnosis of the current integration of these instruments and their actors in these diplomatic missions is presented, using the collected data, highlighting strengths and challenges. In addition, the level of integration in the study is analyzed, based on the diagnosis presented. This is an exploratory research, with quali-quantitative scientific method, from the collection, analysis and integration of data resulting from bibliographic, documentary and legislation research; from interviews with diplomats, military, intelligence officers and academics, as well questionnaires addressed to professionals with experience in diplomatic missions. As a result, initiatives are recommended to address identified improvement opportunities.*

*Keywords: Strategic Intelligence. Integration. Defense. Interagency. Foreign Affairs.*

<sup>1</sup> Coronel. Analista de Informações do Estado-Maior do Exército. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019. Este trabalho foi orientado pelo Cel EB R1 Antônio Jorge DANTAS de Oliveira.



## 1 INTRODUÇÃO

A integração da atividade de Inteligência é uma iniciativa que busca efetividade, a fim de potencializar a capacidade do país para responder aos desafios políticos e estratégicos, identificando oportunidades e mitigando riscos.

A complexidade do sistema internacional, os desafios e ameaças do campo externo associados às influências domésticas demandam eficiência dos instrumentos de política externa. “Avaliações corretas, oportunas e aprofundadas conferem ao país um diferencial competitivo, além de proporcionar segurança e proteger os interesses nacionais.” (BRASIL, 2017a, p. 6).

A política internacional compreende interações multidimensionais complexas, praticadas por atores internacionais (estatais ou não) em distintos tabuleiros. Nesse contexto, as missões diplomáticas brasileiras (MDB)<sup>2</sup> atuam na execução da política externa. As MDB assumem configurações distintas e as mais completas em pessoal congregam diplomatas e adidos setoriais, como: militares, de Inteligência, policiais, agrícolas, tributários e aduaneiros, dentre outras relacionadas à defesa.

A Inteligência é uma atividade de Estado, de caráter permanente, abrangente e voltada à produção de conhecimentos difundidos para assessorar autoridades governamentais, reduzindo incertezas e contribuindo para o exercício do processo decisório. Para isso, a atividade<sup>3</sup> é dividida, segundo Brasil (2016b), em dois ramos indissociáveis: Inteligência e Contra-inteligência.

O Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) objetiva integrar as ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência do país, que compreendem peculiaridades nas dinâmicas da atividade de Inteligência relacionadas aos campos interno e externo e as MDB.

A integração da atividade de Inteligência nas MDB emerge como uma iniciativa de cooperação entre diplomatas e adidos, para atender às demandas de informações sobre os interesses nacionais, nas expressões do poder nacional, sob o marco de segurança proporcionado pela Contra-inteligência.

Contudo, há limitações e óbices à integração que devem ser enfrentados. Assim, este estudo vai ao encontro da Política Nacional de Inteligência (PNI), no intuito de aperfeiçoar a contribuição ao exercício do processo decisório.

Os alcances e limites da pesquisa estão definidos em relação:

- ao ambiente: as MDB e as interações com os campos externo e interno;
- ao universo: os seguintes órgãos como integrantes do SISBIN: a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), o Ministério da Defesa (MD), as Forças Armadas (FA), os órgãos com representação permanente em MDB e o Ministério das Relações Exteriores (MRE). Este não se restringindo aos que trabalham diretamente no SISBIN, mas estendendo ao corpo diplomático e servidores das MDB; e
- aos interesses nacionais para o exercício do processo decisório: os objetivos das políticas externa, de defesa e de Inteligência nacional, com enfoque na defesa<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Brasil (2019a).

<sup>3</sup> É utilizado o termo atividade de Inteligência e não somente Inteligência, para ser fiel à definição e para não olvidar do ramo Contra-inteligência.

<sup>4</sup> Considera-se o sentido amplo de defesa baseado nas “justaposições das funções estatais defesa nacional, segurança pública e defesa civil.” (ABREU, 2018, p. 94).



Dessa forma, foi identificado o seguinte problema: o nível atual de integração da atividade de Inteligência nas missões diplomáticas brasileiras tem contribuído de forma relevante com o exercício do processo decisório?

Pretende-se constatar, como hipótese, se há aprofundamento na integração da atividade de Inteligência nas MDB, então há maior contribuição para o exercício do processo decisório, nas questões relativas à agenda internacional do país.

O objetivo geral do artigo é analisar se a integração da atividade de Inteligência nas MDB tem contribuído de forma relevante para o exercício do processo decisório relativo aos interesses nacionais delimitados.

Ademais, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: descrever as variáveis e circunstâncias do tema, buscando caracterizar as pontes com o objetivo geral em estudo; apresentar um diagnóstico da integração da atividade de Inteligência entre os atores das MDB, destacando desafios, óbices, possibilidades e limitações existentes; e analisar o nível de integração da atividade de Inteligência nas MDB e a contribuição para o exercício do processo decisório.

O marco teórico foi construído, principalmente a partir da análise da literatura de Abreu (2016), Alsina (2009), Brasil (2016c; 2019d), Castro (2016), Magalhães (1995), Nunes (2015), Putnam (2010), Weber (2003) e (2016). Os discursos de Araújo (2019) contribuíram com o estudo. A revisão da legislação evidenciou Brasil (1999; 2006; 2016b; 2017a; 2018a; 2019a). Os artigos de Ildelfonso e Nascimento (2016), Lustosa (2017) e Scuire (2016) foram referências. Além disso, a tese de Lima (2012) apresentou dados que foram atualizados e desenvolvidos nesta pesquisa.

O método científico de pesquisa adotado foi o quali-quantitativo, a partir da coleta, análise e integração de dados quantitativos e qualitativos, no esforço de produzir maior riqueza e aplicabilidade do estudo.

A pesquisa de campo buscou informações de vivências práticas dos atores que responderam aos questionários, tendo todos trabalhado em MDB.

Tabela 1 – Universo de atores que responderam aos questionários

Eixos de Poder Mundial do Século XXI (VISENTINI, 2019)	Atores que serviram nas MDB nos seguintes países		
	Diplomatas	Adidos militares	Adidos de Inteligência
Eixo militar-rentista anglo-saxão líder	EUA, Inglaterra	EUA, Inglaterra	-
Eixo industrial desenvolvido semisoberano	França, Israel	Espanha, Coreia do Sul, França, Itália, Japão	Itália, Portugal, Espanha
Eixo industrial heterodoxo emergente	China		Índia
Eixo agrário, mineral, energético e demográfico periférico	Bolívia, Panamá, Marrocos, Trinidad-Tobago, Haiti	Angola, Argentina, Colômbia, Egito, Irã, México, Moçambique, Paraguai, Peru, Suriname, Timor-Leste	Paraguai, Venezuela
Total de	atores	4	23
	países	10	21 <sup>5</sup>

Fonte: Elaboração própria.

<sup>5</sup> Foram entrevistados dois ex-adidos diferentes para Rússia e para Colômbia, assim o número de países é menor que o de atores.



Ademais, foram entrevistados militares qualificados e antigo chefe de centro de Inteligência, embaixador e diplomata competentes no tema, experiente oficial de Inteligência, assim como acadêmico capacitado no assunto, buscando tornar o conteúdo mais abrangente.

Em síntese, este artigo, sob visão realista e interagências, almeja contribuir para maior efetividade da atividade de Inteligência brasileira. Em poucas páginas, descreverá, diagnosticará e analisará o assunto, recomendando ações para enfrentar as oportunidades de melhorias existentes.

## 2 OS INTERESSES NACIONAIS E A INTEGRAÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA

Os Estados executam as suas políticas externas em ambiente da dinâmica entre capitais de força-poder-interesse, sendo contrabalanceados pelos padrões de dissuasão-normas-valores, segundo Castro (2016). Tal contexto proporciona uma conjugação de oportunidades e ameaças à consecução dos interesses nacionais, dentro da anarquia<sup>6</sup> no plano internacional.

A visão realista é inspiração prevalente, por considerar a centralidade do Estado na política externa. “Os Estados buscam maximizar o ganho, reduzindo as perdas; buscam otimizar suas políticas, posições e interesses diante do constante choque de interesses das Relações Internacionais.” (CASTRO, 2016, p. 430).

Os países que adotam política externa mais agressivas trabalham cinco instrumentos coordenadamente e com madura integração, sendo: diplomacia, defesa, atividade de Inteligência, empresas e indústria cultural (soft power).

Tal concertação é orientada por uma estratégia nacional que estabelece linhas de projeto futuro desses países, com destaque para os Estados Unidos (EUA) e Inglaterra, para garantir os seus interesses nacionais nos tabuleiros da política internacional. Conforme Weber (2016), são as variações da conformação de estruturas de poder que as potências mundiais empregam quando se voltam para o exterior.

A atuação dos players geopolíticos revela o papel da integração. “A interação entre defesa, diplomacia e inteligência é um dos elementos do processo de formulação e execução da política externa.” (LIMA, 2012, p. 19).

A sinergia entre esses três instrumentos de política externa deve ser madura, mas a realidade burocrática, dentre outros fatores, são óbices vigentes. Os indicadores para aferir essa articulação são: “incompatibilidade, divergência, harmonização, coordenação e integração.” (ALSINA, 2009, p. 79).

A política externa brasileira é regida pelos princípios das relações internacionais. Cabe ao MRE assistir direta e imediatamente o Presidente da República (PR) nas relações com Estados estrangeiros e organizações internacionais e na política internacional.

A Política Nacional de Defesa (PND) é coordenada pelo MD, “articulando-se com as demais políticas nacionais, com o propósito de integrar os esforços do Estado brasileiro para consolidar seu Poder Nacional.” (BRASIL, 2018a, p. 5).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) orienta segmentos do Estado quanto à implementação de medidas e as capacidades a serem alcançadas, para conquistar e manter os objetivos da PND.

A complexidade das relações entre Estados e desses com as sociedades, clarificando o ambiente em que atua a Inteligência, definindo as ameaças e os objetivos da Inteligência

<sup>6</sup> “[...] a ausência de uma autoridade suprema, legítima e indiscutível que possa ditar as regras, interpretá-las, implementá-las e castigar quem não as obedece.” (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p. 26).



nacional, criou condições para a aprovação da PNI em 2016. A PNI orienta e baliza a atividade no país e incentiva o compartilhamento de informações e o trabalho coordenado e integrado, visando ao adequado assessoramento ao processo decisório nacional.

A Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT) correlaciona eixos estruturantes, desafios e objetivos estratégicos, assim como apresenta instruções para a atuação integrada e coordenada do SISBIN, decorrendo em entregas eficazes.

A organização burocrática do Estado revela uma estrutura de integração, congregando representantes da atividade de Inteligência, da diplomacia e da defesa, segundo Lima (2002). Essas instituições, na prática, podem assumir o papel de pontes para a integração, sendo compostas por:

– no Poder Executivo: Conselho de Defesa Nacional, Conselho de Governo, Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo (CREDEN), Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos e SISBIN; e

– no Poder Legislativo: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal e Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência. Essas comissões exercem o papel de controle externo, evidenciado em Estados democráticos de direito.

O processo decisório compreende as práticas voltadas para a formulação das políticas públicas, com os respectivos objetivos e as estratégias para alcançá-los. Tal processo tem quatro fases e em todas elas há contribuição da atividade de Inteligência, segundo Brasil (2016c).

Tabela 2 – Síntese da atividade de Inteligência em prol do exercício do processo decisório

Fase	Assessoramento da atividade de Inteligência
Diagnóstico	- Compreensão das conjunturas nacional e internacional, identificando oportunidades e ameaças presentes ou futuras às ambições nacionais.
Política	- Definição de políticas voltadas para a consecução dos objetivos de governo, nos contextos nacional e internacional. - Produção da política externa, PND e PNI.
Estratégica	- Subsídios para conceber as estratégias para alcançar os objetivos previstos nas políticas. - Produção da Estratégia Nacional (não há), END e ENINT. - Elaboração do Plano Nacional de Inteligência (Planint), criando fluxo constante de conhecimentos para subsidiar as autoridades decisórias, em diferentes níveis.
Gestão	- Execução do Planint, apoiando o planejamento das autoridades. - Eventuais reorientações, decorrentes de correções ou adaptação às novas demandas.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016c).

A fase da gestão do processo decisório é a atinente ao tema. O detalhamento de fases anteriores, quando abordados, serão destinadas à melhor compreensão do estudo.

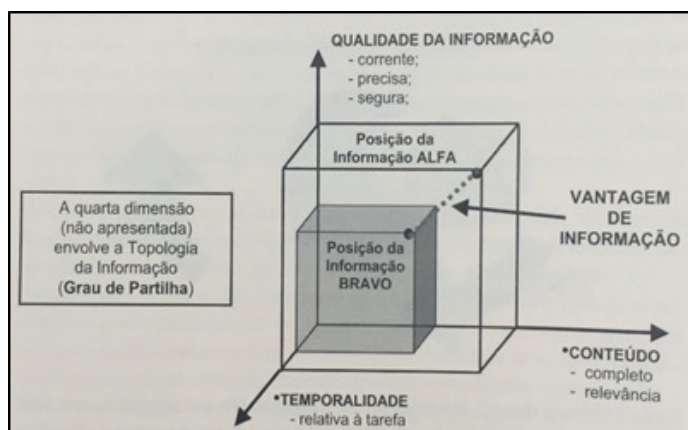
O valor da informação é um conceito relacionado ao esforço por integração, face às demandas crescentes para tomada de decisão, tendo relação direta com os princípios da atividade de Inteligência: oportunidade, interação, objetividade, imparcialidade, segurança, amplitude, simplicidade e controle, segundo Brasil (2016c).

A maior integração da atividade de Inteligência potencializa a informação nos três eixos da Figura 1, auferindo vantagem estratégica. “[...] A vantagem ou a superioridade da informação é obtida quando um ator supera os rivais (competidores/adversários) no domínio da informação.” (NUNES, 2015, p. 6).





Figura 1 – Superioridade da informação

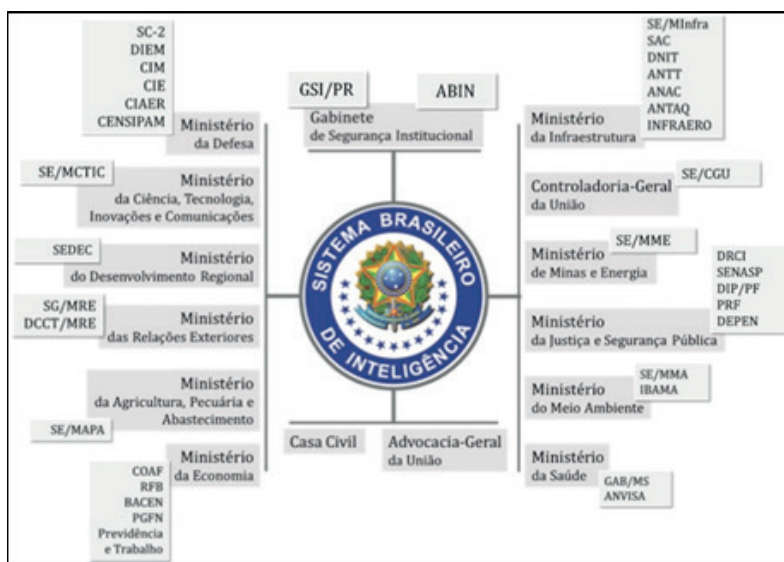


Fonte: Nunes (2015, p. 64).

A atividade de Inteligência tem caráter permanente e sua existência confunde-se com a do Estado. Entretanto, o Brasil atravessou período de vulnerabilidade no exercício da atividade, a partir do fim dos governos militares, passando pela decisão de extinção do Serviço Nacional de Informações até a criação do SISBIN.

O SISBIN integra as ações de planejamento e execução da atividade de Inteligência nacional, na dinâmica de obtenção, análise e produção de conhecimentos de Inteligência.

Figura 2 – Organização do SISBIN



Fonte: Brasil (2018c).

A integração concebida em lei existe, é executada, tem sido aperfeiçoada e pode ser caracterizada na missão do SISBIN: “Desenvolver a atividade de Inteligência, de forma integrada, para promover e defender os interesses do Estado e da sociedade brasileira” (BRASIL, 2017a, p. 11). Destaca-se o aumento de órgãos integrantes, desde a organização inicial do Sistema até a configuração atual, sendo oportuno ressaltar que:

– cabe ao GSI a coordenação da atividade de Inteligência no Estado e ser o interlocutor entre os integrantes do SISBIN e o PR;



- a ABIN é órgão central do SISBIN, com encargos de planejamento, execução, supervisão e controle da atividade no país, em obediência ao ordenamento jurídico pertinente;
- o MD e as FA integram o SISBIN, compondo o Sistema de Inteligência de Defesa, observando, entre outros, diretrizes da PND relacionadas à integração e aperfeiçoamento das capacidades de Comando, Controle e Inteligência; e
- o MRE integra o SISBIN por intermédio da Secretaria-Geral de Relações Exteriores e da Divisão de Combate aos Ilícitos Transnacionais da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais, Europa e América do Norte.

As MDB compreendem Embaixadas, Missões e Delegações permanentes junto aos organismos internacionais, sendo estabelecidas para executar a política externa, nos termos das Convenções de Viena<sup>7</sup> de 1961 e de 1963.

“Às Embaixadas compete assegurar a manutenção das relações do Brasil com os governos dos Estados junto aos quais estão acreditadas, cabendo-lhes [...] as funções de representação, de negociação, de informação e de proteção dos interesses brasileiros.” (BRASIL, 2019a, p. 11). Soma-se a isso, a diplomacia consular representa um canal de diálogos e de interação, aproximando o cidadão, o empresariado e demais unidades infranacionais ao cenário externo.” (CASTRO, 2016, p. 499).

O Brasil é um dos países com mais missões diplomáticas (Embaixadas, Consulados e Escritórios), sendo variáveis os efetivos de lotação, tanto os do MRE, quanto dos demais Ministérios em serviço no exterior. Não há MDB igual a outra, podendo ser completas ou com efetivo mínimo, mas destacam-se alguns regramentos:

- o Serviço Exterior Brasileiro<sup>8</sup> agrega diplomatas, oficiais e auxiliares de chancelaria, assim como auxiliares locais (brasileiros ou não), cabendo ao MRE fixar os cargos;
- o chefe de missão diplomática é a mais alta autoridade brasileira naquele país, cabendo coordenar as atividades das repartições brasileiras ali sediadas, exceto, órgãos de caráter puramente militar;
- as adidâncias militares integram determinadas MDB e têm responsabilidades sobre assuntos de: Defesa, Naval, Exército e Aeronáutica. São previstas em decretos e têm lotações diversificadas;
- os adidos de Inteligência estavam restritos a poucas MDB. Com a percepção da relevância da atividade, foram expandidas para 20 adidâncias atualmente; e
- as demais adidâncias relacionadas à defesa, como policial, agrícola, tributária e aduaneira têm aumentado a representatividade no exterior. Em razão dos contatos institucionais locais, têm condições de trabalhar de forma integrada sua MDB.

Diplomacia e atividade de Inteligência trabalham com objetivos próximos, mas métodos relativamente distantes. A informação diplomática difere do conhecimento de Inteligência (em fase de elaboração)<sup>9</sup>. Franchini está correto nessa afirmação, não devendo ser entendido como óbice, mas como ponte para aproximação.

Ao conhecer o trabalho de cada instituição na MDB e havendo cooperação para atender as lacunas de informação, compreende-se a importância da integração. A atividade

7 Incorporadas ao ordenamento jurídico brasileiro pelos Brasil (1965) e (1967), respectivamente.

8 Brasil (2006).

9 Diplomacia e atividade de inteligência: elementos para uma articulação necessária, de autoria de Hélio Franchini Neto, a ser editado, 2019.



de Inteligência se sustenta em insights<sup>10</sup> e acompanhamentos. Assim, um dado simples e pouco relevante para um ator pode ser elemento-chave e oportuno para um outro produzir determinado conhecimento.

Conclui-se, parcialmente, que a complexidade da política internacional impõe que os países se organizem eficazmente para garantir os seus interesses nacionais. Assim, os players mundiais empregam de forma coordenada e integrada diplomacia, defesa e atividade de Inteligência como ferramentas de política externa, promovendo contribuição de longo prazo.

O Brasil tem estruturas permanentes nos Poderes Executivo e Legislativo que têm proporcionado condições de planejamento governamental, produzindo políticas e estratégias setoriais que ressaltam a necessidade e incentivam a cooperação para a integração da atividade de Inteligência em apoio ao processo decisório nacional. Destaca-se o desenho do SISBIN, baseado em integração.

As MDB, com abrangência internacional substantiva, possibilitam dinamismo à execução da política externa. Em que pese diferenças de percepções e de modus operandi, há realisticamente oportunidades de integração na atividade de Inteligência naqueles ambientes, com perspectivas de melhorias ao exercício do processo decisório.

### **3 A INTEGRAÇÃO ATUAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

Os desafios globais são diversos. Nesse contexto, destacam-se alguns dilemas, como: relações de comércio e de rearranjo de poder cada vez mais agressivas entre players geopolíticos, dinamismo na prospecção por mercados, aumento das questões relacionadas ao meio ambiente e os novos tabuleiros em que se inserem, importantes fluxos migratórios entre países, instabilidades regionais, risco de epidemias, dentre outros.

As ameaças transnacionais agregam complexidade ao cenário externo. O terrorismo, o narcotráfico e o crime organizado que ultrapassam as fronteiras, a lavagem de dinheiro e os ataques cibernéticos são exemplos de desafios à consecução dos objetivos da política externa brasileira, relacionados de forma geral à segurança e ao desenvolvimento.

A anarquia no campo externo não se aplica ao plano doméstico. Neste, “o Estado é uma comunidade humana que se atribui (com êxito) o monopólio legítimo da violência física, nos limites de um território definido.” (WEBER, 2003, p. 9).

A política externa brasileira está mudando, gerando novas demandas, oportunidades e desafios, em particular às MDB. “O Itamaraty existe para o Brasil, não existe para a ordem global [...] não será mais um Ministério que só fica olhando [...] buscaremos as parcerias e as alianças que nos permitam chegar aonde queremos, não pediremos permissão à ordem global, o que quer que ela seja.” (ARAÚJO, 2019b).

As políticas externa e doméstica são entrelaçadas e com influências recíprocas. “Os eixos de conexão ou linkages podem ser definidos como a relação integrada das temáticas da agenda interna e externa como fonte produtora de posturas e posições do Estado nas Relações Internacionais.” (CASTRO, 2016, p. 159).

A Análise de Política Externa agrega visões sobre essa interação. “A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. [...] No nível internacional [...] No nível nacional. [...] Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros” (PUTNAM, 2010, p. 151).

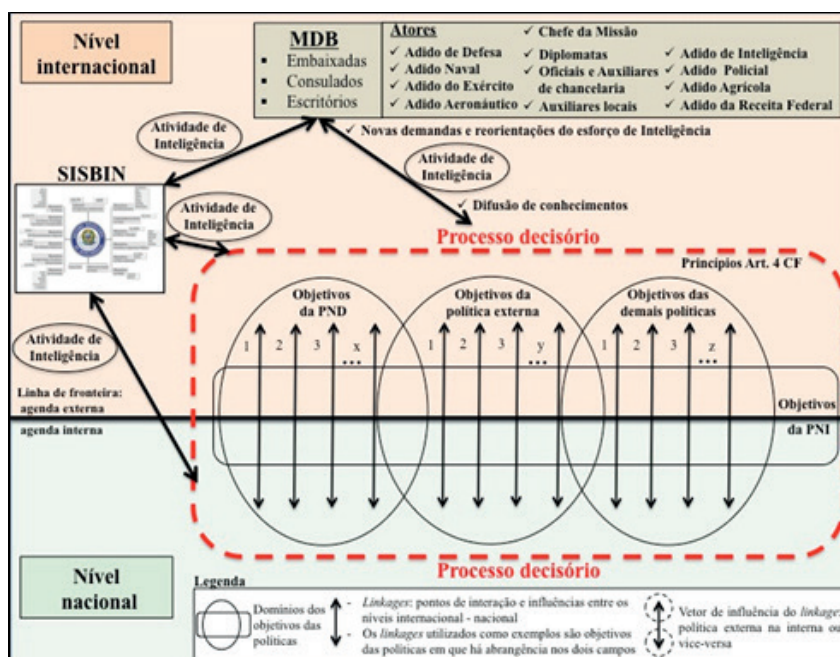
<sup>10</sup> Nesse contexto, trata-se de se estabelecer ligações ou chegar a conclusões, a partir de um fato novo.



O diagnóstico realístico das dinâmicas do campo externo, assim como dos pontos de intersecção e influência entre a agenda interna e externa estabelece uma lógica de entendimento do recorte em estudo.

Assim, a Figura 3 faz uma síntese, sob a ótica da atividade de Inteligência, do papel dos atores nas MDB, o SISBIN e o processo decisório, a fim de ajudar a diagnosticar o todo no prosseguimento. O esquema baseia-se em conceitos de Castro e Putnam, conjugado com demais aspectos do campo externo e interno, reduzidos ao mínimo.

Figura 3 – As MDB, a atividade de Inteligência e as dinâmicas do processo decisório em jogo de dois níveis



Fonte: Elaboração própria.

Os linkages esquemáticos são os objetivos da política externa, da PND e das demais políticas públicas que tenham interface com o campo externo. Os objetivos da PNI são transversais, por sua natureza de contribuir com as demais políticas.

A gestão do processo decisório fica mais clara com a identificação do entrelaçamento entre domínios que compreendem os objetivos das políticas externas, PND, PNI e demais políticas pública, de caráter indissociável e complementar. Os linkages agregam complexidade e dinamismo a essa gestão, tornando-a crítica em diversas oportunidades, demandando mais da atividade de Inteligência.

O processo decisório é exposto no esquema e ao fazer um zoom in nas MDB, identifica-se que há difusão de conhecimentos produzidos para apoio ao processo decisório, gerando novas demandas, que reorientam as respectivas missões no esforço de Inteligência. Ao mesmo tempo, as MDB, por intermédio de seus atores, difundem e recebem conhecimentos do SISBIN.

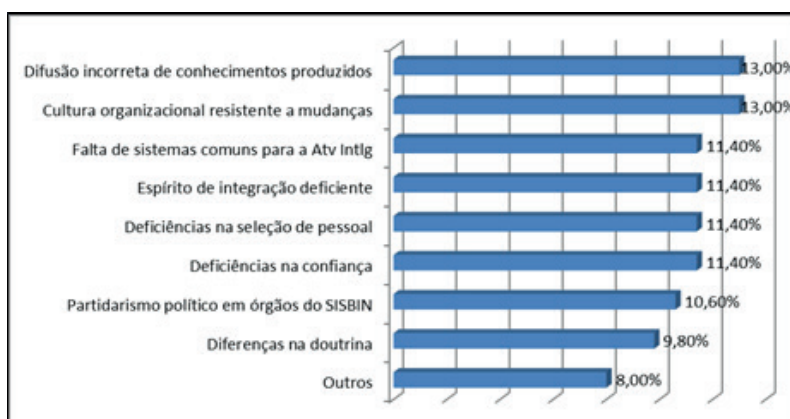
Os instrumentos jurídicos que baseiam o tema em estudo são setoriais. Todos trazem, com maior ou menor ênfase, orientações relativas à integração. Entretanto, não há uma estratégia nacional de segurança.



A estrutura de integração estabelecida no país evidencia que a postura ativa para incentivar a integração entre diplomacia, defesa e atividade de Inteligência por parte dos órgãos do Poder Executivo depende essencialmente do governo. Já as Comissões do Legislativo dependem de consenso entre parlamentares que, historicamente, observa-se comportamento de aproximação e afastamento, atentando contra a efetividade.

Em que pesem os esforços e os avanços alcançados, a integração horizontal e vertical do SISBIN é fraca, segundo entrevista com gestores da atividade. Existem óbices detalhados na Figura 4, os quais estão sendo combatidos com a promulgação da PNI e ENINT.

Figura 4 – Óbices à integração de órgãos do SISBIN



Fonte: Ildefonso e Nascimento (2016).

Como exemplo, tem-se o relato de um diplomata que não há reciprocidade no fluxo de informações voluntárias que parte do MRE para os órgãos do SISBIN e que recebe destes, gerando perda de efetividade em relação à atividade de Inteligência descrita na Figura 3. “O que se evidencia é a existência de um flagrante descompasso entre as recentes diretrizes estratégicas para o Brasil na área de Inteligência e a atual dinâmica de atuação da ABIN e dos órgãos do SISBIN nas missões diplomáticas do país no exterior.” (LUSTOSA, 2017, p. 10).

A coleta de dados ajudou a realizar um diagnóstico mais claro sobre o tema, a partir do juízo dos atores (diplomatas, adidos militares e de Inteligência) com experiência em MDB.

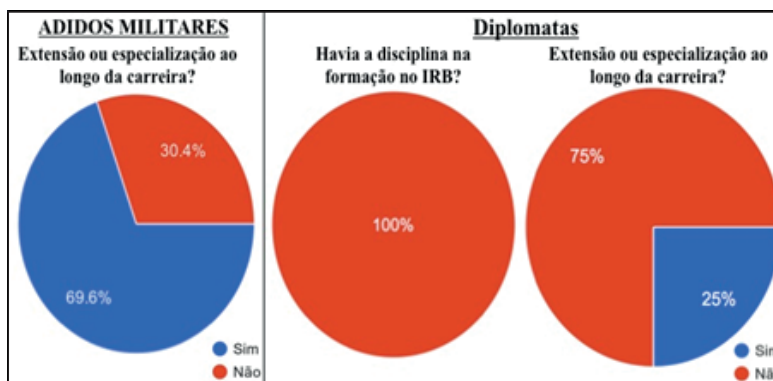
“A Inteligência é uma atividade especializada” (BRASIL, 2016b, p.2), ressaltando o indicador da capacitação dos universos em estudo. A coleta teve duas abordagens.

O primeiro indicador refere-se à capacitação na atividade de Inteligência<sup>11</sup> que os militares e diplomatas tiveram ao longo da carreira. De igual modo, se essa disciplina foi ministrada aos diplomatas no Instituto Rio Branco (IRB), vide Figura 5.

11 Os adidos de Inteligência não foram incluídos nessa abordagem, tendo em vista a atividade de Inteligência ser a base da formação, extensão e especialização na carreira.



Figura 5 – Capacitação em atividade de Inteligência na carreira



Fonte: Elaboração própria.

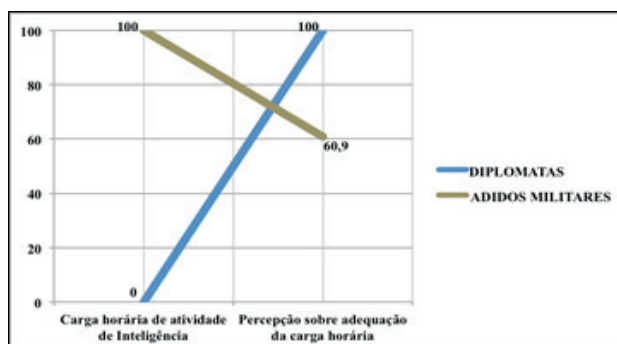
O percentual de adidos militares com capacitação na atividade de Inteligência é expressivo. Entretanto, dos militares que realizaram a aludida capacitação, apenas cerca 31% fizeram cursos de extensão ou especialização com duração superior a um mês.

A situação dos diplomatas é diferente. Não havia a disciplina atividade de Inteligência no IRB, quando se formaram. Além disso, apenas um realizou capacitação na área.

A grade curricular do IRB foi modificada em 2019, com a inclusão de um módulo de Inteligência, com carga horária de 20 horas e há intenção de ampliar para 30 horas.

Assim, a conjugação dos dados das Figuras 5 e 6 revela que as gerações de diplomatas formadas até 2018 não estudaram a disciplina, nem no IRB, nem no curso para a primeira remoção, assumindo função em MDB sem esse conhecimento. Entretanto, há compreensão de todos os diplomatas consultados sobre a necessidade de incluir a disciplina na preparação à primeira remoção.

Figura 6 – Carga horária de atividade de Inteligência na capacitação para a função nas MDB



Fonte: Elaboração própria.

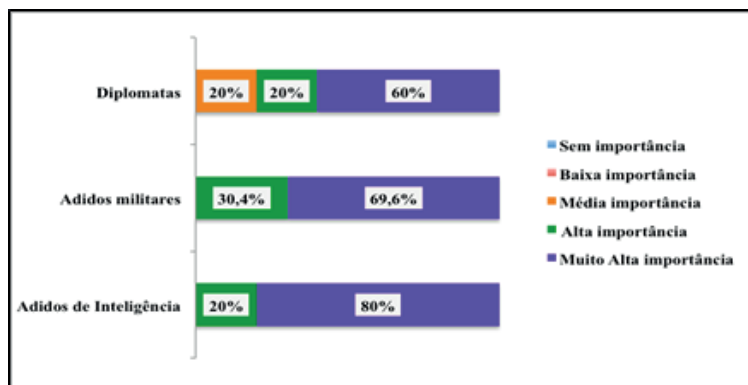
Entre os militares, destaca-se o percentual dos que compreendem a necessidade de maior carga horária, considerando as atribuições previstas e as demandas inopinadas relativas à atividade de Inteligência, na função de Adido.

Já os adidos de Inteligência, apenas 20% entendem que há necessidade de ampliação da carga horária da capacitação institucional de forma geral.

O diagnóstico descortinado na Figura 7 ajuda a explicar o presente. Ademais, a sensibilização demonstrada favorece as mudanças necessárias para o estabelecimento de pontes entre os atores ou, pelo menos, menor resistência a elas.



Figura 7 – Percepção da importância da integração da atividade de Inteligência nas MDB para o processo decisório

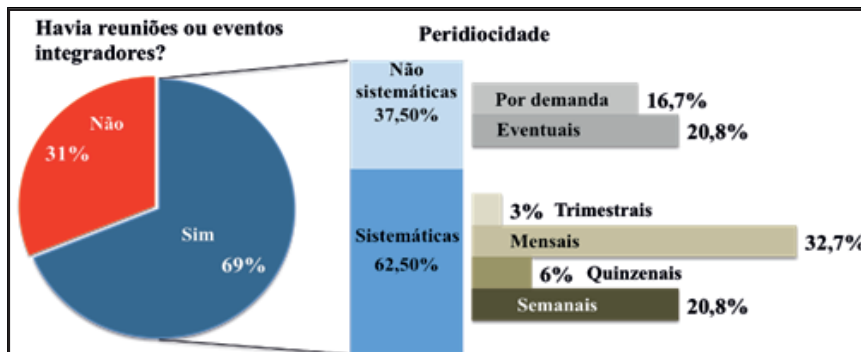


Fonte: Elaboração própria.

A média importância relatada decorre da interpretação de que a maior parte das MDB conta apenas com dois ou três diplomatas e nenhum oficial de inteligência. Por vezes, a atividade de Inteligência era coberta pelos adidos militares. Assim, na prática, haveria pouco o que integrar.

A Figura 8 aponta que 69% dos entrevistados reconheceram a ocorrência de práticas de integração, perfazendo o total de 22 países.

Figura 8 – Iniciativas de integração da atividade de Inteligência nas MDB



Fonte: Elaboração própria.

Nestes, as atividades eram sistemática em 62,5% dos casos e a rotina em que ocorrem é distinta nas diversas MDB.

A Tabela 3 apresenta a iniciativa por coordenar essas iniciativas. Destaca-se o relato de um diplomata, que as oportunidades surgidas eram mais em razão de laços de amizade, que de necessidade profissional, apontando oportunidade de melhoria.

Tabela 3 – Iniciativas para coordenar as reuniões ou eventos integradores

Chefe da MDB	31,7%
Diplomatas	14,6%
Adidos militares	34,2%
Adidos de Inteligência	14,6%
Outros adidos	4,9%

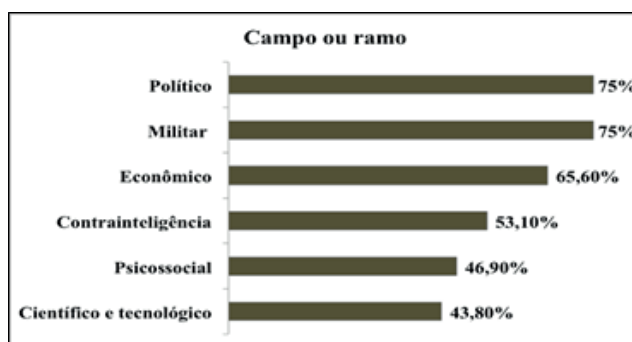
Fonte: Fonte: Elaboração própria.



O cenário que se verifica hoje no âmbito das representações diplomáticas do Brasil analisadas é pautado não pelo fluxo institucional coordenado e sistêmico de conhecimentos de Inteligência[...], mas por um errático intercâmbio de dados baseados na informalidade, segundo as quais fatores subjetivos a exemplo de habilidades interpessoais de confiança mútua e empatia tendem a exercer um papel determinante para o efetivo compartilhamento de conhecimentos de Inteligência setorial sob custódia de adidos de órgãos do SISBIN (LUSTOSA, 2017, p. 15).

As pautas desses eventos integradores foram consolidadas em campos do poder e Contrainteligência e os dados são apresentados, conforme o detalhamento da Figura 9.

Figura 9 – Grupo de temas em que houve integração da atividade de Inteligência



Fonte: Elaboração própria.

Assim, tem-se uma amostra da frequência das iniciativas de integração e qual a dinâmica por grupos de temas.

A Figura 10 aponta uma diagnose da importância dos eventos concretos de integração nas MDB, demonstrando que houve diminuição do nível de percepção em relação à Figura 7, exceto para os adidos de Inteligência.

Figura 10 – Importância da integração (ou dos momentos em que ocorreram essa integração) da atividade de Inteligência



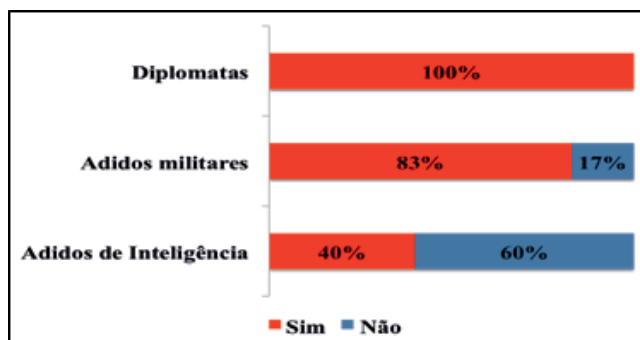
Fonte: Elaboração própria.





A Figura 11 aponta a existência de óbices à integração, que foram percebidos por 19 adidos militares, quatro diplomatas e dois adidos de Inteligência. É relevante o juízo dos diplomatas sobre o indicador.

Figura 11 – Percepção sobre óbices à integração da atividade de Inteligência nas MDB



Fonte: Elaboração própria.

A clareza da existência de óbices é janela de oportunidade para mudança.

A Tabela 4 destaca os óbices relacionados às quatro primeiras questões, reportados por mais da metade do universo considerado.

Tabela 4 – Percepção de óbices à integração da atividade de Inteligência nas MDB

Óbices relacionados à	Diplomatas		Adidos Militares		Adidos de Inteligência		Total	
	Freq	%	Freq	%	Freq	%	Freq	%
Prevalência de aspectos culturais, paradigmas, idiosincrasias e vaidades	3	75%	10	52,6%	2	100%	15	60%
Cultura da atividade de Inteligência	2	50%	11	57,9%	1	50%	14	56%
Institucionalização	1	25%	11	57,9%	2	100%	14	56%
Confiança	3	75%	9	47,4%	1	50%	13	52%
Capacitação	2	50%	7	36,8%	-	-	9	36%
Conscientização	2	50%	7	36,8%	-	-	9	36%
Contrainteligência	-	-	3	15,8%	1	50%	4	16%
Outros	1	25%	1	5,3%	-	-	2	8%

Obs.: Frequência (Freq.)

Fonte: Elaboração própria.

Além dos dados desses questionários, foram levantados outros óbices, que contribuem para o diagnóstico sobre o tema.

A difusão dos conhecimentos de Inteligência nas MDB é ditado pela relação de subordinação. Os adidos de Inteligência subordinam-se<sup>12</sup> ao chefe da MDB, de quem recebem instruções e a quem devem apresentar relatórios, prestar assistência e colaboração. Já as adidâncias militares seguem rotinas administrativas reguladas pelo chefe da missão, mas

12 Brasil (2018b).



reportam os assuntos das pastas militares diretamente ao MD e/ou à respectiva FA<sup>13</sup>. Assim, a difusão dos conhecimentos tem dois destinos, sendo um óbice à integração.

O termo Inteligência no Brasil reverbera de forma distinta e, em muitos casos, sob um contexto nebuloso que misturam limitados conhecimentos da história, do papel dessa atividade de Estado e até preconceito. Um diplomata entrevistado nomeou como “fastasma do passado” a dificuldade de tratar o tema no MRE.

Entende-se que o diplomata não pode, por força da Convenção de Viena e tampouco lhe interessa ter associado a si a imagem da Inteligência. Entretanto, o diagnóstico é a prática pelo afastamento da atividade, fragilizando a Contrainteligência e perdendo a oportunidade de produzir melhores conhecimentos para a tomada de decisão.

Um diplomata denominou essa realidade como “cultura da desinteligência”, entendida tanto como um óbice à integração, quanto uma vulnerabilidade aos interesses da Inteligência estrangeira no Brasil.

Conclui-se, parcialmente, que a gestão do processo decisório é cercada por incertezas, fruto das mudanças correntes, dos linkages presentes na busca pelos interesses nacionais no contexto do jogo de dois níveis. Isso demanda capacidade do Estado, sendo a integração da atividade de Inteligência nas MDB uma forma de potencializar a identificação de oportunidades e, ao mesmo tempo, fortalecer o escudo contra as ameaças presentes na política internacional.

Há estrutura de integração estabelecida no país. Entretanto, existe descompasso entre a previsão legal e a prática da atividade de Inteligência no âmbito do SISBIN, em relação à agenda externa, decorrendo em perda de eficácia.

A efetivação da Contrainteligência é uma condição para que a integração esteja associada à segurança, sobretudo pela sensibilidade dos ativos em sentido *Lato Sensu* do presente tema.

A integração da atividade de Inteligência nas MDB é parcial e de efetividade limitada atualmente. Com isso, há necessidade de analisar as circunstâncias que refreiam a construção de pontes, que proporcionem contribuição sinérgica ao exercício do processo decisório.

#### **4 ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO ATUAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA**

O recorte da conjuntura descortina tendência à centralização de poder, podendo perdurar por mais ou menos tempo, mas haverá novos cenários com graus de obscuridade.

Os desafios globais e as ameaças transnacionais potencializam essa complexidade. A política externa está sendo reorientada, para ampliar horizontes e posicionar o Brasil entre os players internacionais. “[...] estamos trabalhando pelo crescimento econômico, pela capacitação tecnológica, pela segurança, pela democracia, pela soberania nacional [...]. Esse é o nosso horizonte.” (ARAÚJO, 2019a, p. 3).

À medida que o Brasil avançar na projeção internacional e permanecer disposto a participar de outros tabuleiros, surgirão novas responsabilidades, demandando melhores capacidades nas expressões do poder nacional. Como exemplo, a designação como aliado prioritário extra-OTAN, dentre outros.

A diplomacia, a defesa e a atividade de Inteligência devem ser repensados, reavaliados e ter seus indicadores medidos, para se manterem eficazes. Nesse ensejo, o fomento à

13 Brasil (2016a; 2017c).



integração da atividade de Inteligência nas MDB é uma iniciativa para melhorar a gestão do processo decisório em jogo de dois níveis, com as influências sistemáticas de linkages.

A falta uma estratégia nacional de segurança é uma oportunidade perdida de compartilhar objetivos e apontar direções comuns de longo prazo, que contemplassem a integração em pauta. Ademais, induziria a atualização das legislações setoriais de forma colaborativa e sinérgica, assim como nortearia a elaboração de uma estratégia para a agenda externa nessa nova visão.

A política externa, a PND e a END mostram-se indissociáveis, sendo clientes da atividade de Inteligência, nos campos interno e externo, sendo instrumentos que contribuem para a integração em estudo.

A PNI orienta que seja guardada perfeita sintonia com a política externa e com os interesses estratégicos assinalados na PND e na END. O eixo estruturante 3 da ENINT – projeção internacional, trata da integração, detalhando objetivos para dois desafios: ampliação da internacionalização da atividade de Inteligência brasileira e apoio ao fortalecimento da inserção do país no cenário internacional.

A PNI e a ENINT atuam transversalmente em prol dos instrumentos setoriais, formalizam avanços cooperativos e de integração, demonstrando avanço institucional.

A estrutura de integração possibilita construir os modelos cooperativos e as capacidades superiores que o Estado demanda dos instrumentos de política externa. Entretanto, há espaço para ser mais efetiva.

A CREDEN destaca-se como indutor de transformações, por sua finalidade de “formular políticas públicas e diretrizes para a área das relações exteriores e defesa nacional [...] aprovar, promover a articulação e acompanhar a implementação dos programas e ações cujas competências ultrapassem o escopo de apenas um Ministério. Incluídos aqueles pertinentes a: [...] atividade de Inteligência”. (BRASIL, 2019b, p. 1).

As Comissões do Legislativo analisam as propostas encaminhadas pelo Executivo, assim como propõe por iniciativas próprias sobre o fortalecimento e legalidade da temática. Mas, há histórico de avanços e paralisias dessas estruturas. A Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência destaca-se pelo papel de controle externo, legitimando a atividade.

O SISBIN é um sistema complexo que realiza as ações de planejamento e execução das atividades de Inteligência nacional. Sob a ótica do tema em estudo, há distintas percepções sobre o sistema, desde a dificuldade de se tratar objetivamente o termo Inteligência no Brasil até os aperfeiçoamentos técnicos necessários.

Se o Brasil necessita melhorar as capacidades de seus instrumentos de política externa e considerando quase 20 anos de criação, então é oportuno que o SISBIN seja repensado. Em que pesem os avanços, as limitações de integração existente, assim como o descompasso de atuação do sistema nas MDB, prejudicam a efetividade, devendo ser enfrentados.

Ao repensar o SISBIN, o fundamento deve ser a construção de modelo republicano, colaborativo e eficaz na redução de incertezas e aumento da segurança, contribuindo de eficazmente ao processo decisório. Os sistemas de Inteligência são regidos pela ética, voltados os interesses do Estado, não sendo instrumento de emprego político partidário ou ideológico.

A capacitação de recursos humanos, a maturidade institucional na atividade e de seu papel nela, a confiança entre os integrantes do SISBIN e os demais óbices diagnosticados são fatores, entre outros, a serem considerados para reexaminar e fortalecer o sistema. A integração, é premente, porém não é simples.



Outros países articulam diferentemente a atividade de Inteligência voltada ao campo externo. Na Inglaterra, o Serviço Secreto de Inteligência (SIS), antigo MI 6, subordina-se ao Secretário das Relações Exteriores (Foreign & Commonwealth Secretary) e tem amparo jurídico mais abrangente aos seus integrantes, sem prejuízo do controle externo, podendo ser referências na reflexão sobre o SISBIN.

A melhoria da capacitação é uma necessidade identificada e formalizada. “Para fazer frente aos desafios previstos na Estratégia Nacional de Inteligência, deverão ser incrementadas ações voltadas para ampliação e aperfeiçoamento dos processos de capacitação de pessoal para atuação na área de Inteligência [...]” (BRASIL, 2019d, p. 129).

A qualidade do ensino do IRB é reconhecida internacionalmente, sendo ponto forte a contínua atualização do currículo. A adoção da disciplina atividade de Inteligência é um avanço na formação dos diplomatas, com resultados práticos de médio e longo prazo. Entretanto, tal carga horária é insuficiente para o conhecimento técnico dos ramos Inteligência e Contraineligência. Como referência, a mesma carga horária é adotada na formação de oficiais do Quadro Complementar e de Capelães do Exército, que não utilizam a disciplina diretamente na atividade-fim.

A ESINT/ABIN ministra a carga horária atual para o IRB. Ademais, há outras escolas de Estado situadas em Brasília, podendo ampliar parcerias, como a Escola Superior de Guerra e a Escola de Inteligência Militar do Exército, dentre outras.

Os objetivos de ensino podem ser compartilhados, aproveitando as capacidades de cada escola, economizando meios, proporcionando padronização, networking e sinergia, integrando os alunos desde a escola. Tal cooperação pode atender as necessidades de: formação, extensão, especialização e reciclagem.

A carga horária da disciplina deve ser congruente às competências necessárias aos diplomatas. Assim, necessita-se de estudo para harmonizar as práticas da carreira e a doutrina da atividade de Inteligência.

A readequação proposta para o IRB poderia servir como base para a inserção da disciplina na capacitação à primeira remoção. Pode-se adotar o mesmo conteúdo para os diplomatas que serão removidos e não cursaram a disciplina no IRB e uma capacitação mais avançada aos que já cursaram.

Os militares têm carga horária de Inteligência Militar nas escolas, mas voltada para operações. Ao longo da carreira realizam, de forma voluntária, cursos de extensão e especialização de atividade de Inteligência, os quais não são critério de seleção para adido. Isso serve de alerta ao MD e às FA para repensar o ensino da atividade de Inteligência ao longo da carreira. O Exército está desenvolvendo o Programa Lucerna, que pode ser uma referência às demais Forças.

A disciplina cresce de importância nos estágios de preparação de adidos militares, justificando ter a carga horária ampliada para enfrentar as limitações diagnosticadas, sendo uma oportunidade de melhoria.

Os adidos de Inteligência sugeriram aproveitar o estágio e promover uma integração institucional entre a ABIN e outros órgãos do SISBIN que tenham representação nas MDB, a fim de melhor direcionar as ações de coleta e processamento de informações de interesse.

A capacitação dos demais adidos deixa de ser analisada por não haver dados suficientes. Porém, afirma-se que a análise realizada em relação aos outros atores pode ser um modelo de inspiração estendido aos demais adidos, pela similaridade das lacunas na capacitação ao longo da carreira e na preparação para a missão. Nesse contexto, foi relatado o interesse



do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento em capacitar os adidos agrícolas na ESINT/ABIN.

O tratamento sistemático de questões sobre temas sensíveis e sigilosos sobre diversas áreas durante a missão, relatado em vários questionários, demonstra, sob a ótica da Contraineligência, a importância da capacitação. Ademais, a concreta ameaça cibernética agrega complexidade à proteção dos ativos das MDB.

O Conselho Consultivo do Sistema Brasileiro de Inteligência (CONSISBIN), sensível à demanda de capacitação e de integração, criou o Curso de Gestão Integrada de Inteligência. É uma pós-graduação, conduzida na ESINT/ABIN e reconhecida pelo Ministério da Educação, estando na primeira turma, com a participação de diplomatas, militares, oficiais de Inteligência e policiais federais. A iniciativa é efetiva na capacitação de recursos humanos, tem efeito multiplicador, podendo ser estendida aos demais órgãos do SISBIN, com criação de massa crítica em médio e longo prazo.

A importância da capacitação é caracterizada, também, no diagnóstico dos óbices à integração levantados, devendo ser construída uma solução de forma top down. Para tanto, deve-se transformar o ensino da atividade de Inteligência ao longo das carreiras.

A importância da integração diagnosticada na Figura 7, de forma geral, é muito alta ou alta. Os percentuais entre os adidos de Inteligência e militares é semelhante, mas a percepção dos diplomatas é mais baixa. Quanto menos conhecimento do assunto, menor compreensão da importância da integração.

O fluxo da informação diplomática segue a lógica do ciclo da atividade de Inteligência. A demanda de informação leva ao ciclo de: orientação, obtenção, análise, produção e difusão de conhecimentos, havendo a reorientação quanto às novas demandas, apoiando-se na Contraineligência, para que seja seguro. Entretanto, os diplomatas não compreendem dessa forma.

O chefe da missão diplomática necessita de dados e informações de todos para o sucesso da MDB. O trabalho integrado entre os adidos e o corpo diplomático proporciona sinergia para a construção de conhecimentos relevantes, confiáveis, íntegros, disponíveis e oportunos ao processo decisório nos temas da agenda e antecipação de ações adversas advindas do exterior, nas diversas áreas de interesse do país.

Os adidos são fontes e, ao mesmo tempo, assessores setoriais do chefe da MDB. Para tanto, além da experiência, podem requerer e difundir conhecimentos do SISBIN.

Assim, a prioridade de atuação é para mudança de percepção dos diplomatas, a fim de agilizar a construção de pontes integradoras nas MDB, sendo igualmente importante avançar no ramo da Inteligência e da Contraineligência, por serem indissociáveis.

A rotina das iniciativas de integração apresentadas nas Figura 8 e Tabela 3 demonstram práticas não padronizadas, periodicidade inadequada às necessidades e baixo nível de institucionalidade, perdendo-se a oportunidade de produzir conhecimentos mais eficazes.

A integração possibilita avançar na qualidade do assessoramento em todas as expressões do poder. Os percentuais das pautas apresentados na Figura 9 apontam que muito mais pode ser feito, reduzindo os hiatos de conhecimento existentes entre os atores. “Apesar de os setores de promoção comercial do [...] MRE contarem com a versatilidade de corpos diplomáticos competentes, estes indivíduos não agem alicerçados nos instrumentos essenciais da Inteligência nacional.” (SCUIRA, 2016, p. 68).

É oportuno enfatizar que a integração em estudo vai ao encontro da necessidade de conhecer. No momento em que isso não se caracteriza, ao contrário, há que compartimentar



o assunto. Esse é um princípio da atividade de Inteligência e basilar na construção de pontes sustentáveis.

A diminuição do juízo da importância da integração apresentada por diplomatas (em maior percentual) e adidos militares demonstra descompasso entre a relevância conceitual diagnosticada na Figura 7 e a percepção, a partir das iniciativas práticas expostas na Figura 10. A variação sinaliza que a efetividade dessas iniciativas de integração pode melhorar.

Em que pese os registros de que os chefes de MDB são empenhados em integrar, há expressivos relatos de óbices entre todos os universos, com destaque para a totalidade entre os diplomatas, estando relacionados às questões a seguir.

A dificuldade de integração devido à prevalência de aspectos culturais, paradigmas, idiosincrasias e vaidades compreendeu o maior percentual de relatos. A cultura organizacional dos órgãos integrantes e de seus representantes nas MDB são bem distintas, influenciando nas interações funcionais.

A prevalência desse óbice demonstra a necessidade de minimizar aspectos psicossociais existentes e aumentar a institucionalização. A eficiência não pode estar baseada no personalismo. As MDB são parte da administração pública direta. Assim, sob a lógica constitucional, devem ser regidas, entre outros, pelo princípio da impessoalidade.

Os óbices relacionados à falta de cultura da atividade de Inteligência explicitam a limitação de conhecimento e adoção de práticas sistemáticas relacionadas à Inteligência e à Contraineligência. Eles apontam relação direta com as fragilidades na capacitação e na conscientização da importância da atividade.

É um processo a ser assimilado, que compreende várias ações a serem desenvolvidas e mantidas. Ou seja, é a associação da conscientização com a perene adoção de procedimentos da atividade, sendo os resultados percebidos em médio e longo prazo.

A cultura da atividade de Inteligência é diametralmente oposta à descrita “cultura da desinteligência”. Em que pese esse óbice, há consciência da necessidade de mudança.

O desafio da institucionalização denota a carência de formalização das atribuições, responsabilidades e práticas a serem desenvolvidas nas MDB, que contribuam para a integração e, em última análise, para a efetividade da atividade de Inteligência. A prática é de inércia procedimental histórica dos atores nas MDB. Enfrentar essa realidade demanda quebrar paradigmas.

A preocupação excessiva com a compartimentação de informações entre os atores que, embora de outras instituições, têm necessidade de conhecer sobre determinados fatos e situações, cujo compartilhamento poderia auxiliar em suas análises setoriais, aumentando a capacidade de assessorar os decisores quanto às oportunidades e aos riscos.

O enfrentamento depende de esforço top down e em fórum adequado, pois envolve o MRE, o MD e o GSI/PR para desenhar um modelo mais adequado. Ao fim e ao cabo, os conhecimentos produzidos de caráter puramente militar não passam pelo chefe da missão. Os adidos militares se reportam aos estados-maiores e aos centros de Inteligência das FA ou do MD. Ao mesmo tempo, não há regulamentação sobre o compartilhamento de conhecimentos entre os adidos militares e os demais adidos.

A difusão dos conhecimentos produzidos segue destinos distintos, permanecendo a informalidade e a integração conseguida com base no bom relacionamento pessoal e não institucional.

As questões relacionadas à confiança foram diagnosticadas por mais da metade do universo como óbices. A integração é uma ponte, sendo a confiança um dos pilares. Não



é o único, mas sem o qual não é possível construir uma conexão sustentável. Os relatos demonstram que há oportunidades de melhorias.

O óbice relacionado à Contraineligência também foi relatado. É um tema de integração a ser estimulado, sendo a importância entendida por dois prismas. O primeiro, por ser escudo de proteção dos ativos intrínsecos às MDB contra ameaças que vão da espionagem aos ciberataques. O segundo, pela identificação oportuna de ameaças ao Estado, delimitadas neste estudo à Defesa, como, por exemplo: terrorismo, agroterrorismo, crimes transnacionais, cibernética, entre outras.

É um ramo basilar para o exercício da atividade de Inteligência e transversal aos diversos processos decorrentes. Trata-se de uma condição para que haja integração com segurança, levando-se em conta a sensibilidade dos ambientes em estudo.

Conclui-se, parcialmente, que o sistema internacional complexo e as atualizações em curso da política externa brasileira, considerando o jogo em dois níveis, demanda efetividade da atividade de Inteligência, a fim de contribuir com o exercício do processo decisório voltado à melhoria do posicionamento do Brasil no cenário internacional, ao desenvolvimento e à segurança do Estado.

A efetividade da atividade de Inteligência passa pelo desenvolvimento da integração entre os atores nas MDB, por intermédio da construção de pontes que possibilitem sinergia, oportunidade e qualidade nos conhecimentos produzidos.

O desenvolvimento da integração da atividade de Inteligência está relacionado, direta ou indiretamente, ao amadurecimento institucional com a criação de uma estratégia nacional, assim como à compreensão da relevância da atividade por parte da estrutura de integração estabelecida e às atualizações necessárias ao SISBIN.

Os óbices à integração são interligados, demandando soluções holísticas para garantir a efetividade na atividade de Inteligência como ferramenta de política externa. Assim, medidas devem ser adotadas, a fim de transcender resultados baseados apenas no bom relacionamento.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este artigo pretendeu analisar a integração da atividade de Inteligência nas MDB e sua contribuição ao exercício do processo decisório dedicado à consecução e manutenção dos interesses nacionais, com enfoque nos interesses da defesa.

As variáveis e circunstâncias relacionadas ao tema foram descritas, com base na previsão legal relacionada aos instrumentos da política externa, diplomacia, defesa e atividade de Inteligência. Após diagnóstico da integração atual desses instrumentos e de seus atores nas MDB, utilizando os dados coletados, ressaltaram-se seus pontos fortes e desafios. Finalmente, o nível de integração em estudo foi analisado.

À medida que se constroem pontes, aprofundando a integração da atividade de Inteligência nas MDB, potencializa-se a superioridade da informação e aumenta a contribuição ao exercício do processo decisório, com reflexos na projeção brasileira no exterior.

A fim de contribuir com o enfrentamento das oportunidades de melhorias apontadas, recomenda-se a adoção das seguintes iniciativas:

– Criar uma Estratégia Nacional de Segurança. Em decorrência, atualizar a legislação setorial pertinente;



- Repensar o SISBIN, a fim de torná-lo mais colaborativo e sinérgico, superando as limitações existentes;
- Constituir grupo de estudo para transformar a capacitação das carreiras de Estado, dos órgãos integrantes do SISBIN que atuam nas MDB, em atividade de Inteligência, com prioridade aos diplomatas. Considerar a formação, especialização, extensão, preparação para o serviço no exterior e reciclagem;
- Ampliar a carga horária em atividade de Inteligência nos estágios de preparação para adidos militares de Defesa e das Forças;
- Inserir carga horária adequada de atividade de Inteligência na capacitação institucional dos demais adidos setoriais;
- Promover a integração entre as escolas de Estado na transformação do ensino da atividade de Inteligência;
- Institucionalizar a integração da atividade de Inteligência entre as instituições presentes nas MDB, mitigando os óbices apresentados; e
- Propor as medidas necessárias para o desenvolvimento tempestivo da mentalidade de Contrainteligência nas MDB.

Finalmente, a integração analisada não contempla a criação de novas estruturas, tampouco aumento de efetivo, mas sim melhorias de processos e capacidades, com base na cooperação entre instituições do Estado. O modelo abordado deve ser adaptado às especificidades de cada MDB.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. **Amazônia: o enigma da segurança**. Curitiba: Prismas, 2018.

ALSINA, João Paulo Soares. **Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do ministro na formatura do Instituto Rio Branco**. Brasília, 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/20506-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-na-formatura-do-instituto-rio-branco-brasilia-3-de-maio-de-2019>. Acesso em 30 jun. 2019.

ARAÚJO, Ernesto. **Discurso do ministro durante cerimônia de posse no Ministério das Relações Exteriores**. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>. Acesso em 21 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 1965. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d56435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d56435.htm). Acesso em: 05 jul. 2019.

BRASIL. Decreto nº 61.078, de 26 de julho de 1967. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Consulares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jul. 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d61078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d61078.htm). Acesso em 13 jul. 2019.





BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 8.028, 12 de abril de 1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 abr. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8028.htm). Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 1991. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8183.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8183.htm). Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4376compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4376compilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 5.294, de 1º de dezembro de 2004. Fixa a lotação dos Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares junto às representações diplomáticas no exterior. Alterado pelo Decreto nº 8.125, de 21 de outubro de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 out. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2004/decreto-5294-1-dezembro-2004-534947-norma-pe.html>. Acesso em: 04 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.204, de 5 de dezembro de 2005. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 dez. 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2005/lei-11204-5-dezembro-2005-539427-norma-pl.html>. Acesso em: 10 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro. **Diário Oficial da União** (Edição Extra), Brasília, DF, 29 dez. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm). Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.654, de 28 de janeiro de 2016. Aprova o Regulamento para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 jan. 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8654.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8654.htm). Acesso em: 02 abr. 2019.



BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 30 jun. 2016b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8793-29-junho-2016-783289-norma-pe.html>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. **Doutrina nacional da atividade de Inteligência: fundamentos teóricos**. Brasília: ABIN, 2016c.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2016d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13249.htm). Acesso em: 07 abr. 2019.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2017a. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/2017/decreto-57746-15-dezembro-2017-785949-publicacaooriginal-154525-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2017/decreto-57746-15-dezembro-2017-785949-publicacaooriginal-154525-pe.html). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.209, de 27 de novembro de 2017. Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 nov. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9209.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.209%2C%20DE%2027,7%20de%20dezembro%20de%201999](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9209.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.209%2C%20DE%2027,7%20de%20dezembro%20de%201999). Acesso em: 16 abr. 2019.

BRASIL. Portaria Normativa nº 9 do Ministério da Defesa, de 28 de janeiro de 2016. Aprova as Normas Complementares para Adidos, Adjuntos e Auxiliares de Adidos Militares das Forças Armadas junto às Missões Diplomáticas Brasileiras. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 abr. 2017c. Disponível em: [https://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21160069/do1-2016-01-21-portaria-normativa-n-9-gap-md-de-13-de-janeiro-de-2016-21160044](https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21160069/do1-2016-01-21-portaria-normativa-n-9-gap-md-de-13-de-janeiro-de-2016-21160044). Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. **Brasil: um país em busca de uma grande estratégia**. Relatório de Conjuntura nº 1. Brasília: 2017d. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/assuntos/assuntos-estrategicos/publicacoes-e-analise/relatorios-de-conjuntura/brasil-um-pais-em-busca-de-uma-grande-estrategia.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 179, de 14 de dezembro de 2018. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 dez. 2018a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2018/decretolegislativo-179-14-dezembro-2018-787452-publicacaooriginal-156961-pl.html>. Acesso em: 12 mar. 2019.



BRASIL. Decreto nº 9.435, de 2 de julho de 2018. Regulamenta o disposto no art. 10 da Lei nº 11.776, de 17 de setembro de 2008, quanto à designação e à atuação dos servidores integrantes do quadro da Agência Brasileira de Inteligência para prestar serviço no exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 jul. 2018b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9435.htm). Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.491, de 4 de setembro de 2018. Altera o Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002, que dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Brasileiro de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 set. 2018c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9491-4-setembro-2018-787134-norma-pe.html>. Acesso em: 02 maio 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2019a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9683.htm). Acesso em: 13 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.819, de 3 de junho de 2019. Dispõe sobre a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jun. 2019b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9819.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9819.htm). Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.982, de 20 de agosto de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria-Geral da Presidência da República e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 ago. 2019c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9982.htm). Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília: Presidência da República, 2019d. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2019/02/04/mensagem-presidencial>. Acesso em: 16 jul. 2019.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. 2. ed. Brasília: FUNAG, 2016.

ILDEFONSO, João C. de A.; NASCIMENTO, Talmo E. do. **A integração dos órgãos componentes do Sistema de Inteligência**: uma necessidade permanente. 2016. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Análise de Inteligência) – Escola de Inteligência Militar do Exército, Brasília, 2016.

LIMA, Mariana Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil**. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.



LUSTOSA, Fabio R. **Integração entre as adidâncias da ABIN e de órgãos do SISBIN nas missões diplomáticas do Brasil: perspectivas e desafios.** Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Aperfeiçoamento em Inteligência) – Escola de Inteligência/ABIN, Brasília, 2017.

MAGALHÃES, José Calvet. **A diplomacia pura.** Lisboa: Bertrand, 1995.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Paulo Viegas. **Sociedade em rede, ciberespaço e guerra de informação: contributos para o enquadramento e construção de uma estratégia nacional de informação.** Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 2015.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos em dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200010&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782010000200010&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 21 jul. 2019.

SAMPIERI, Roberto Hernandez; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María del Pilar Baptista. **Metodologia de pesquisa.** Porto Alegre: Penso, 2013.

SCUIRA, Leonardo Lins. Comércio internacional e inteligência de estado: identificando ameaças e oportunidades. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, n. 11, p. 67-78, dez. 2016. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2018/05/RBI11-Artigo-5-COMÉRCIO-INTERNACIONAL-E-INTELIGÊNCIA-DE-ESTADO-Identificando-ameaças-e-oportunidades.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Eixos do poder mundial: século XXI.** Brasília, 2019. Palestra ministrada aos alunos do Curso de Altos Estudos em Defesa em 21 maio 2019.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia.** 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2016.

WEBER, Max. **A política como vocação.** Brasília: UnB, 2003.



## Percepções sobre o emprego da atividade de Inteligência brasileira como componente estratégico nos arranjos de Diplomacia e Defesa Nacional

Marcus Augusto Bastos Neuvald<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é abordar as perspectivas de emprego estratégico da atividade de Inteligência no Brasil, considerando a instituição do Sistema Brasileiro de Inteligência e as aprovações da Política e da Estratégia Nacional de Inteligência. O campo de estudo delimitou-se ao emprego dessa atividade nas áreas de Diplomacia e Defesa Nacional. É apresentado o panorama institucional dos serviços de Inteligência no Brasil. Em seguida, o trabalho discorre sobre a organização da atividade e seus alcances estratégicos. Por fim, é feita uma análise do emprego da Inteligência nos arranjos diplomáticos e de Defesa Nacional. Trata-se de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, além da realização de entrevistas, visando a buscar referenciais teóricos condizentes com a importância do tema. Os principais assuntos abordados são: evolução da atividade de Inteligência no Brasil; organização e alcances estratégicos da Inteligência; seu emprego nas áreas diplomática e de Defesa Nacional. Como resultado, conclui que a aprovação do novo arcabouço normativo representa uma oportunidade para o fortalecimento da atividade de Inteligência como componente estratégico nos arranjos de Diplomacia e Defesa Nacional, em virtude de sua importância como variável para o aumento do coeficiente de encaixe do Brasil no atual cenário internacional.

**Palavras-chave:** Atividade de Inteligência. Defesa. Diplomacia. Estratégia.

*Perceptions on the use of brazilian Intelligence activity as a strategic component in the Diplomacy and National Defense arrangements*

### ABSTRACT

*This article aims to address the perspectives of strategic employment of Intelligence activity in Brazil, considering the establishment of the Brazilian Intelligence System and the approvals of the National Intelligence Policy and Strategy. The field of study was limited to the use of this activity in the areas of Diplomacy and National Defense. The institutional overview of intelligence services in Brazil is presented. Then, the article discusses the organization of the activity and its strategic scope. Finally, an analysis is made of the use of intelligence in diplomatic and national defense arrangements. This is a bibliographic, documentary and legislation research, as well as interviews, aiming to seek theoretical references consistent with the importance of the theme. The main subjects addressed are: evolution of intelligence activity in Brazil; organization and strategic reach of intelligence; his employment in the diplomatic and national defense areas. As a result, it concludes that the approval of the new normative framework represents an opportunity for the strengthening of intelligence activity*

<sup>1</sup> Coronel. Oficial do Gabinete do Comandante do Exército. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG) Campus Brasília, 2019. Este trabalho foi orientado pelo EB R1 Antônio Jorge Dantas de Oliveira.



*as a strategic component in the Diplomacy and National Defense arrangements, due to its importance as a variable for the increase of Brazil's fit ratio in the current international scene.*  
*Keywords: Intelligence Activity. Defense. Diplomacy. Strategy.*

## 1 INTRODUÇÃO

A atividade estatal de Inteligência é abordada em termos de definição legal por um número crescente de países. Para Cepik (2003), a razão para isso se baseia no fato de a política internacional dispor de uma governança fracamente institucionalizada, gerando a necessidade de cada Estado nacional garantir sua própria segurança. Em face dessa demanda, a Inteligência deve ser considerada importante instrumento dos governos, fortemente aliado à formulação e execução de políticas relacionadas à Defesa e à Diplomacia, integrando assim o núcleo coercitivo dos Estados modernos.

No mundo, há exemplos do emprego da atividade de Inteligência desde a antiguidade, quando estava vinculada a ações de espionagem. Particularmente durante as Primeira e Segunda Guerras Mundiais (GM) ocorreu considerável sistematização da atividade por meio do incremento da Inteligência Militar. Apesar de sua relevância durante os citados períodos de contenda mundial, houve arrefecimento do emprego da Inteligência com o fim da Guerra Fria, em razão da percepção de que o reordenamento geopolítico baseado na multipolaridade e na busca da paz mundial não demandaria com ênfase a sua utilização.

Contudo, seu emprego continuava a ter relevância, especialmente no campo da Diplomacia e Defesa, devido às instabilidades internacionais decorrentes do processo de globalização do Sistema Internacional. Tais instabilidades, associadas ao amplo leque de ameaças difusas às soberanias dos Estados nacionais reiteraram a necessidade latente do estabelecimento de sistemas de Inteligência nacionais com capacidade de atuação estratégica.

No Brasil, o emprego estratégico da Inteligência remonta à década de 1920, quando da criação do Conselho de Defesa Nacional (CDN). A atividade ganhou impulso por ocasião da participação brasileira na Segunda GM. Durante o regime militar, a atividade desenvolveu-se essencialmente por meio da atuação do Serviço Nacional de Informações (SNI), na qualidade de órgão de assessoria direta ao Presidente da República, condição que foi perdida quando de sua extinção em 1990. Como consequência das demandas geradas tanto pela conjuntura internacional do pós-Guerra Fria, como do cenário político-institucional interno, iniciou-se processo de estabelecimento de um novo marco legal para a atividade, particularmente por meio da criação do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) em 1999 e, mais recentemente, com a aprovação da Política Nacional de Inteligência (PNI) e da Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT), as quais impactam direta e indiretamente a formulação e coordenação de políticas relacionadas à Diplomacia e Defesa.

Assim, a relevância do presente estudo é manifestada pela dinâmica e competitividade das relações internacionais nas quais o Brasil está inserido, bem como pela existência de variado portfólio de ameaças que acabam tangenciando os campos diplomático e de Defesa. Essa condição demanda, cada vez mais, o emprego das capacidades da atividade de Inteligência nacional como primeira linha de defesa para garantir a proteção e consecução dos interesses da sociedade e do Estado brasileiro.

A reboque dessas considerações, a área da Inteligência vivencia um momento sem precedentes no Brasil em razão do estabelecimento de um novo marco normativo, com construtos recém-aprovados, não somente no nível político, mas também no nível estratégico.



Com efeito, sua importância foi recentemente ratificada na Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional do corrente ano, ao destacar-se o papel da Inteligência no contexto do realinhamento da diplomacia multilateral brasileira e na superação de desafios correlatos à Defesa Nacional.

Dessa forma, este trabalho identificou como problema a ser analisado a possível interferência do novo marco legal da atividade de Inteligência na consolidação de sua atuação como parte fundamental nos arranjos de Defesa Nacional e Diplomacia no Brasil, considerando como hipótese que as mudanças advindas das recentes publicações da PNI, da ENINT e da Doutrina Nacional da Atividade de Inteligência (DNAI) representarão uma oportunidade de fortalecimento dos serviços de Inteligência no caso brasileiro.

A atividade em tela consiste em variável de extrema importância na formulação e implementação de uma grande estratégia para o Brasil. Assim, o presente estudo, de natureza exploratória e qualitativa, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, além de entrevistas a autoridades de renome no assunto, tem como objetivo analisar as perspectivas de emprego estratégico da atividade de Inteligência nas áreas de Defesa Nacional e Diplomacia, a partir do novo marco legal propiciado pela instituição do SISBIN e pelas recentes aprovações da PNI e da ENINT.

Na revisão da literatura sobre o tema, além de referências clássicas e da documentação normativa, foram analisados os trabalhos de Buzanelli (2004), Cepik (2005) e Viveiros (2009), sobre a evolução e lógica dos serviços de Inteligência no Brasil; a produção de Herrman (1996), Gonçalves (2018), Lowenthal (2012) e Andrade (2017) acerca dos alcances estratégicos dessa atividade; e os trabalhos de Lima (2012), Cardoso (2017) e Coelho (2017) sobre a interface e emprego da atividade de Inteligência brasileira nas áreas diplomática e de Defesa.

Em consonância com seus objetivos específicos, o presente artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, apresenta-se um panorama institucional da atividade de Inteligência no Brasil. Em seguida, descreve-se a organização e suas principais capacidades estratégicas. Além disso, é feita uma análise da condução da atividade de Inteligência nas áreas de Diplomacia e de Defesa Nacional, em face dos desenvolvimentos recentes propiciados pela PNI, ENINT e DNAI.

## **2 PANORAMA INSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRA**

A primeira iniciativa de se utilizar a Inteligência em nível estratégico, no Brasil, remonta à criação do Conselho de Defesa Nacional em 1927, no intuito de melhor compreensão dos cenários interno e externo. De natureza consultiva e com formato de assessoramento presidencial, o aludido Conselho tinha o encargo de coordenar a reunião de informações que pudessem afetar a Defesa Nacional, por meio de reuniões semestrais.

Contudo, o CDN se ressentia de produzir informações mais confiáveis e oportunas, visto que não tinha capacidade de coleta de dados. De acordo com Viveiros (2009), ocorreu reestruturação do Conselho a partir de 1934, passando a contar não somente com quadro técnico permanente – para melhor análise dos dados coletados – mas também com Seções de Defesa Nacional (SDN) nos ministérios civis.

Com efeito, o fortalecimento da Inteligência brasileira começou após a Segunda GM. Segundo Buzanelli (2004), a experiência nacional no mencionado conflito proporcionou considerável interação entre os exércitos aliados e a Força Expedicionária Brasileira, condição



determinante para o entendimento da importância da atividade para o assessoramento do governo.

A atuação da Inteligência vinculada diretamente ao Estado surgiu em 1946, com a criação do Serviço Federal de Informações e Contrainformações (SFICI). Roratto e Carnielli (2006) destacam que a importância do surgimento desse Serviço residiu na maior centralização das atividades sigilosas de interesse do país, até então desenvolvidas por estruturas policiais. Dessa forma, o Estado brasileiro passou a contar com um órgão exclusivamente dedicado à atividade de produção de conhecimento de Inteligência.

O SFICI dispunha de atuação não somente interna, mas também externa. No campo interno, o escopo de trabalho residia na avaliação das possibilidades e limitações ao emprego do poder nacional. Já no campo externo, o esforço se dava na identificação do potencial e das intenções de países cujas práticas pudessem se converter em óbices à consecução dos objetivos nacionais.

Não obstante sua vocação interna e externa, o SFICI ressentia-se de maiores estrutura e capilaridade nacional. A superação desse enfrentamento foi alcançada com a criação do SNI no início dos governos militares, o qual dispunha de maior centralização e hierarquização. Graças a essa condição, significativos avanços setoriais foram alcançados, especialmente no que se refere à organização e às técnicas operacionais.

Deve-se salientar, também, a articulação do SNI com o exterior por meio do Centro de Informações do Exterior do Ministério das Relações e da instalação de postos de Inteligência em diversos países. Esse impulso ocorreu a partir da década de 1970, quando da adoção de importantes medidas governamentais em política externa, mais independente em relação aos blocos de poder da Guerra Fria.

Essas ações se inseriram na valorização dos trabalhos de Inteligência como instrumento para a antecipação de cenários. Matchenko (2004) ressalta as atuações do posto na Argentina, no contexto do Conflito das Malvinas – que contribuiu para a futura consolidação do Mercosul –, da representação de Inteligência no Peru – que permitiu acompanhar a evolução do apoio da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) a países da região – e da atividade em Bagdá, a qual proporcionou a ampliação do comércio armamentista com os países da região. Assim, a atuação da Inteligência no plano externo permitiu expressivos dividendos para a área diplomática e para o alcance dos objetivos do Estado brasileiro.

O êxito da atividade no período resultou também da homogeneidade de métodos e padrões proporcionados pela doutrina brasileira de inteligência – inspirada nas obras clássicas de Sherman Kent e de Washington Platt – e estabelecida pela Escola Nacional de Informações (EsNI). Segundo Buzanelli (2004), a EsNI notabilizou-se pelos padrões de excelência atingidos na formação de recursos humanos, alcançando patamares comparáveis aos dos serviços congêneres das duas superpotências do período, os EUA e a União Soviética.

A partir do término dos governos militares, houve uma redefinição do papel da atividade de Inteligência no cenário nacional. O emprego do serviço de Inteligência foi subdimensionado na década de 1990. No período houve a extinção do SNI – e, por extensão, o SISNI –, identificado, por muitos setores políticos e de opinião pública, como um dos pilares de sustentação do regime militar. Em seu lugar, foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e, na estrutura desta, o Departamento de Inteligência (DI/SAE), com pessoal, atribuições e orçamento bastante reduzidos em relação ao seu predecessor.

Como resultado desse processo houve verdadeiro “apartheid institucional” entre os centros militares e o DI/SAE, devido à dissolução dos vínculos institucionais. Cepik (2005),





destaca a década de 1990 como período de inexistência de um serviço de Inteligência do nível estratégico no Brasil, em face do descaso do Congresso com o assunto, bem como pelo estigma político que o setor gozava perante a sociedade civil. Essa conjuntura resultou em grave prejuízo para o desenvolvimento da atividade de Inteligência no país

O primeiro impulso de reestruturação ocorreu com a criação da ABIN em 1995, por meio de Medida Provisória. Entretanto, a Agência teve importância minimizada no comparativo com as décadas de 1970 e 1980. Isto porque foi designada inicialmente com status de unidade técnica subordinada à Secretaria-Geral da Presidência da República.

Importante marco desse processo foi a aprovação da Lei nº 9.883/1999 que instituiu o SISBIN, tendo a ABIN como seu órgão central. A Agência passou a ter como competências centrais a coordenação, supervisão e controle da atividade de Inteligência. O referido diploma abarca, segundo Gonçalves (2018), a ideia de assessoramento por meio de análises mais amplas e acuradas, ao atribuir à ABIN a avaliação de ameaças, internas e externas à ordem constitucional, representando a oficialização da atividade no Brasil no pós-1990.

Apesar da ampliação do espectro de atuação, a Inteligência não dispôs da prerrogativa de assessoramento direto ao Presidente da República, diferentemente do status à época dos governos militares. Desde 2000, a Agência encontra-se sob a coordenação do Gabinete de Segurança Institucional e subordinada ao Ministro-Chefe da pasta, a quem compete essa ligação funcional direta.

Além disso, é possível perceber lacunas significativas na Lei em pauta. Segundo Cepik (2005), o mencionado diploma não esclareceu, por exemplo, quem seriam os componentes do SISBIN, restringindo-se a mencionar que o seriam os órgãos da Administração Pública Federal que contribuíssem na produção de conhecimento de Inteligência. A delimitação ocorreu tardiamente, em 2002<sup>2</sup>, o que dificultou as ações iniciais da ABIN na qualidade de órgão central do sistema.

Esse cenário de baixo interesse pela ABIN esboçou mudança a partir de 2001, com a possibilidade de participação do legislativo no controle e fiscalização externos, por meio da instituição da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI). Todavia Bruneau (2015) afirma que a atuação da CCAI mostrou-se inoperante em sua primeira década de atuação, em virtude da aprovação tardia de seu Regimento Interno, ocorrida somente em novembro de 2013.

Convém destacar o perfil de atuação do SISBIN, regulamentado em 2002. O Sistema funciona mediante a articulação coordenada dos órgãos que o compõem, respeitando a autonomia funcional de cada um. Assim, o cerne de atuação é a de um conjunto cooperativo, não hierarquizado e sem outro vínculo ao órgão central – a ABIN – que não o canal técnico, assemelhando-se a um sistema confederativo.

Ademais, a supracitada lei estabeleceu a elaboração da Política Nacional de Inteligência – documento norteador da atividade no país – a ser fixada pelo Presidente da República sob a supervisão da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo. Não obstante essa determinação legal, a proposta presidencial da PNI ao Congresso ocorreu somente em 2009<sup>3</sup>.

A proposta foi devolvida ao Poder Executivo em 2010, após alterações sugeridas pela CCAI, sendo finalmente fixada em junho de 2016<sup>4</sup>. De acordo com Gonçalves (2018),

2 Decreto nº 4.376, de 13 de setembro de 2002.

3 Mensagem nº 997, de 9 de dezembro de 2009, do Presidente da República ao Congresso Nacional.

4 Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016.



essa iniciativa refletiu a valorização da Inteligência pelo governo, ao mesmo tempo em que apresentou parâmetros e limites de atuação normativos para o desenvolvimento da atividade no país.

Coelho (2017) destaca que, durante esse longo período sem uma PNI, a lacuna das diretrizes de Inteligência foi suprida pela Resolução nº 02/2009 da Creden/CG/PR elaborada por iniciativa do GSI. Tal condição, associada às diversas mudanças de subordinação governamental da ABIN/SISBIN ao longo de sua existência, comprometeu a continuidade na sua função precípua de assessoramento oportuno no mais alto nível estatal.

A reboque da edição da PNI, em 2016, o lançamento da ENINT, aprovada em 2017<sup>5</sup>, trouxe em seu conteúdo a primeira definição mais ampla dos conceitos adquiridos desde 1999. Isto porque seu texto estabelece a missão do SISBIN de desenvolver a atividade de forma integrada, no intuito de promover e defender os interesses do Estado e da sociedade brasileira.

Outro considerável avanço ocorreu com a instituição do Plano Nacional de Inteligência (PLANINT). Esse Plano tem por objetivo montar o embasamento final ao desenvolvimento da atividade no país, em virtude de seu alinhamento com as PNI e ENINT (ABIN, 2018). Por meio desses documentos, definiu-se pela primeira vez desde a criação do SISBIN uma agenda de desafios e ameaças a serem superadas pela Inteligência e de objetivos a serem alcançados, além de apontar os eixos que estruturarão esses processos.

Além disso, houve a adoção, pela ABIN, de um documento formal de doutrina em 2016. Os blocos temáticos abrangidos na DNAI buscaram avançar na necessária especificação de dispositivos e conceitos. Isso sinaliza uma tentativa de resgate da homogeneidade de métodos, um dos pilares de êxito da atividade na segunda metade do século XX no Brasil.

Assim, a atividade de Inteligência brasileira experimentou ao longo de sua trajetória movimentos de avanços e recuos institucionais que resultaram na minimização de sua importância e insulamento em relação a outras burocracias de Estado durante a década de 1990. Apesar de um período de promessas por melhorias após a reestruturação da atividade em 1999, a Inteligência brasileira não se tornou mais eficiente em relação ao experimentado no regime militar, principalmente pela baixa atenção e pouco engajamento das autoridades governamentais no assunto.

Tal aspecto, associado ao pouco conhecimento dos operadores políticos sobre o papel da Inteligência e também pela tendência em ver os serviços mais como uma ameaça à democracia, do que como instrumento para proteção do Estado e da sociedade, permitem afirmar que uma reforma mais profunda nos serviços de Inteligência no caso brasileiro foi dificultada até a edição da PNI e ENINT. Para compreender melhor esse panorama é essencial identificar os alcances estratégicos e as capacidades da atividade de Inteligência, assunto a ser abordado na próxima seção.

### **3 ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA: ORGANIZAÇÃO E ALCANCES ESTRATÉGICOS**

A atividade de Inteligência é tão antiga quanto a época da formação dos Estados nacionais, a qual já demandava a conjugação de informações para atender não somente os interesses políticos internos, mas também na competição com outras nações. Essa atividade esteve vinculada à definição de cenários para a tomada de decisão de líderes, buscando

<sup>5</sup> Decreto de 15 de dezembro de 2017.



alcançar sobretudo objetivos estratégicos. Dessa forma, Cepik (2003) destaca que a principal função de um serviço de Inteligência é a maximização do poder, por meio da capacidade de produzir conhecimento de alto nível e com viés prospectivo.

Herman (1996) infere que a Inteligência se notabilizou por ter diferentes perfis ao longo da história, tendo origem nas instituições militares. O autor reforça que a atividade em questão foi se transformando gradativamente em instrumento de Estado, passando a ter caráter fundamental no processo de tomada de decisões governamentais no contexto geopolítico da Guerra Fria.

Em razão desses predicados, Cepik (2003) sustenta que a estrutura de Inteligência passou a integrar o núcleo coercitivo do Estado. Nessa mesma linha, Lowenthal (2012) destaca seu desempenho essencialmente informacional no nível estratégico, diferentemente do emprego da força dos demais aparatos coercitivos. Seguindo a reflexão de Lowenthal, Numeriano (2011) aduz que a referida atividade produz conhecimento preponderantemente prospectivo e preditivo nas democracias desenvolvidas, com apoio de técnicas cientificamente embasadas e da tecnologia da informação, no intuito de identificar oportunidades e prevenir contra ameaças, contribuindo para o aumento do soft power dos Estados.

Com base nas opiniões dos autores, é possível entender a essencialidade do emprego da atividade de Inteligência como ferramenta estratégica, não podendo ser mais desconsiderada na formulação e coordenação de políticas de Estado.

Tal relevância alcança as áreas de Diplomacia e Defesa Nacional. Oliveira (1999) afirma que as atividades de Inteligência e diplomática sempre coexistiram de maneira interdependente na defesa dos interesses dos Estados. Segundo o autor, a Diplomacia, ao agir no ambiente transparente das relações internacionais, e a Inteligência, atuando no universo velado, permitem atingir o domínio mais amplo possível dos conhecimentos necessários ao processo de tomada de decisão.

No que se refere ao emprego no campo da Defesa, Cardoso (2017) sustenta que a atividade de Inteligência é essencial para que as ações nessa área sejam desenvolvidas com base em conhecimentos precisos e oportunos. O autor acrescenta que, como elemento intrínseco à Defesa, essa capacidade de produzir conhecimentos estratégicos se dá por metodologia que prima por ser imparcial e isenta de viés ideológico. Essas reflexões vão ao encontro do postulado por Clausewitz em seu livro “Da Guerra”, que afirma ser a atividade de Inteligência a primeira linha de defesa de um Estado. Segundo o autor prussiano, suas condições preditiva e protetiva contribuem também para economia dos meios de Defesa, pois minimizam o emprego desnecessário com operações de caráter reativo à soberania estatal.

Com efeito, essas considerações são ampliadas por Ribeiro (2006). O autor postula que os serviços de Inteligência agem instigados pelas questões e objetivos do Estado no contexto internacional. A atuação se dá com base em interesses estratégicos de sua sociedade, com objetivos claros de posição e inserção internacional, e ao mesmo tempo de defesa contra ameaças externas, além da construção de um perfil de segurança de Estado.

Esses predicados da atividade de Inteligência permitem ao ente estatal a construção de cenários competitivos com base na capacidade de coleta e processamento de informações, fortalecendo a imagem e a posição do país perante grandes potências e organismos internacionais. Dessa forma, é lícito supor que a relação sinérgica entre Diplomacia, Defesa e Inteligência favorece significativamente projetos de nação de longo prazo, aumentando o coeficiente de encaixe de um Estado no certame internacional.



Como visto, é impossível negar a importância da atividade de Inteligência como componente estratégico nos arranjos de Diplomacia e Defesa Nacional. Por outro lado, em termos conceituais, o que vem a ser exatamente atividade de Inteligência? A definição clássica foi dada por Kent (1967) no livro “Strategic Intelligence for a World Policy”, visto como um dos marcos zero da doutrina de Inteligência em sua concepção moderna. O autor a divide em três características: a Inteligência como “conhecimento”, como “organização” e como “atividade”.

Ao tratá-la como conhecimento, Kent enfatiza que o perfil é “inteligência externa de alto nível”, voltado à compreensão do outro como adversário. Ao abordar a Inteligência como organização e atividade, o autor intencionava evitar a redundância de competências ou o avanço sobre as atribuições de outras instituições, especialmente entre a Agência Central de Inteligência e a Chancelaria dos EUA.

Sousa (2012) afirma que a Lei de instituição do SISBIN foi de alguma forma restrita ao ressaltar somente o terceiro parâmetro da definição trina de Kent, tratando a Inteligência como processo que se destina a coletar dados de fontes abertas ou buscar dados negados com a finalidade de assessorar o processo de tomada de decisão e salvaguardar os interesses nacionais. Assim a mens legis à época privilegiou os métodos de produção (Inteligência como “atividade”), vale dizer, “como se faz” Inteligência, deixando o viés externo e prospectivo para um segundo plano.

Esse conceito foi alargado pelo novo marco normativo brasileiro, reaproximando consideravelmente a Inteligência do núcleo estatal. Segundo a PNI (BRASIL, 2016), a atividade de Inteligência tem caráter permanente de ações especializadas, voltadas para a produção e difusão de conhecimentos, com vistas ao assessoramento das autoridades governamentais, bem como para o planejamento, a execução, o acompanhamento e a avaliação de políticas de Estado. Essa mudança de postura institucional em 2016 vai ao encontro do preconizado por Gilpin (1981), ao afirmar que a priorização dos serviços de Inteligência se consubstancia em projeto estratégico para um Estado, permitindo visão de longo prazo e maior abrangência das ações.

Com base nessa conceituação, a atividade de Inteligência está dividida em produção e proteção de conhecimentos. A elaboração de conhecimentos, que envolve análise de informações, bem como estudo criterioso da qualidade e da credibilidade das fontes utilizadas, concerne ao ramo ou função Inteligência. Já o ato de proteger dados e conhecimentos sensíveis produzidos pelo país está no âmbito do ramo ou função Contrainteligência, cuja essência é salvaguardar a sociedade e o Estado de ações adversas exógenas.

Saint-Pierre (2000) destaca a importância da definição das ameaças pelos Estados, como norteador estratégico das suas ações de proteção e Defesa. Esse conceito baseia-se na percepção do perigo que as ameaças representam, a partir da combinação de seus três elementos constitutivos: ator, motivação e capacidade de agir. Para se contrapor às ameaças, Abreu (2018) salienta que há a necessidade de decisões e escolhas de alto nível, as quais são tomadas com base na assunção de riscos em meio às incertezas, uma vez que a situação de segurança ideal é utópica.

A avaliação de riscos, portanto, constitui uma questão essencial do ramo Contrainteligência. Isto porque permite mensurar a probabilidade e o grau de impacto das ameaças em relação a um determinado potencial de vulnerabilidade, contribuindo para atuação tempestiva do Estado em prol da segurança da sociedade.



Por seu turno, o ramo Inteligência concentra-se no estudo da informação, de forma a produzir conhecimento acionável, ou positivo<sup>6</sup>. A DNAI define conhecimento como representação de composições conceituais de coisa ou evento real ou hipotético elaborada pelo profissional de Inteligência a partir da formulação de juízos e raciocínios em relação à verdade.

Com efeito, Platt (1974) acrescenta ser significativo no entendimento do conhecimento de Inteligência que ele esteja orientado para o futuro. O autor estabelece uma categorização, segundo a qual o interesse nas informações operacionais e táticas reside normalmente no futuro imediato. Nas informações de cunho estratégico, a ênfase está numa faixa temporal mais ampla. Dos quatro tipos de conhecimento previstos na doutrina brasileira – informe, informação, apreciação e estimativa, os dois últimos são os que se enquadram nesse raciocínio: a apreciação, por estar orientada para o futuro imediato; e a estimativa por objetivar produção de médio e longo prazo com base na elaboração de cenários.

Assim, a análise de Inteligência de alto nível orientada para o futuro tem como desafio a redução não somente das incertezas daquilo que é provável acontecer, mas também a subjetividade da análise. Por isso, Clark (1996) sustenta que a eficiência do conhecimento produzido reside na adoção, por parte do analista, de uma metodologia prospectiva de eficácia comprovada e do estudo do problema de forma multidisciplinar.

Esta abordagem metodológica multidisciplinar na produção do conhecimento de Inteligência deve estar conjugada com a construção de cenários. De acordo com Fernandes (2006), isso possibilitará a identificação de novos atores, acompanhar suas trajetórias, imaginar eventos prováveis, as interdependências entre os atores e entre estes e os eventos. Com a elaboração de cenários, pode-se, ainda, identificar fatores críticos em qualquer evolução de situação, possibilitando a antecipação aos fatos, e permitindo minimização de uma possível ameaça ou a exploração, ao máximo, de uma oportunidade potencial. É o que se chama de construir o futuro, capacidade da atividade de Inteligência que auxilia sobremaneira o processo de tomada de decisões de alto nível.

A estimativa, portanto, é de grande valia para a atividade de Inteligência no nível estratégico, por se constituir na expressão mais refinada disponível na doutrina para as produções de médio e longo prazo, reunindo todos os aspectos prospectivos supramencionados. Gonçalves (2018) destaca que o aludido conhecimento é percebido nos Estados Unidos como aspecto fundamental do assessoramento dos tomadores de alto escalão, sendo uma das atividades mais importantes realizadas pelos serviços de Inteligência daquele país, cuja produção fica a cargo de analistas altamente especializados e experientes.

Soldatov (2008) acrescenta que, na Federação Rússia, o Serviço Federal de Segurança (FSB) – sucessor do KGB do período soviético – passou por um processo de fortalecimento a partir de 2003, como parte do projeto de retomada do papel da Rússia na qualidade de grande potência no sistema internacional. Essa mudança ocorreu com base na centralização de funções e no desenvolvimento de um aparato analítico próprio, centrado na elaboração de estimativas nas áreas de Diplomacia e Defesa, prerrogativa que o KGB não dispunha.

Esse processo de fortalecimento esteve coadunado também com uma reformulação não somente do processo de recrutamento, mas também na formação de um grande número de analistas no caso russo. Esta iniciativa esteve alinhada com os pressupostos de Richelson

6 Allen Dulles (1963, p. 121), categoriza esse conhecimento disponível ao decisor de alto nível para diferenciá-lo do conhecimento cuja finalidade é servir à aplicação de medidas de proteção da Contrainteligência



(1986), segundo o qual criteriosos treinamentos de recursos humanos na área de Inteligência geram maior eficiência na capacidade de produção especulativa-prospectiva no nível estratégico, contribuindo para o aumento do capital político externo de um país no concerto das nações.

Infere-se, de forma parcial, que as capacidades da atividade Inteligência no nível estratégico estão centradas no provimento sistêmico de informações úteis ao processo de tomada de decisão no mais alto nível, constituindo-se atividade de Estado, não de governo.

Fundada nos princípios da oportunidade e da pró-atividade, o viés prospectivo da Inteligência permite a atuação segura de países e organizações em contextos adversos. Isso se opera por meio da identificação antecipada de ameaças, da diversificação de alternativas, e do delineamento de cenários futuros baseados em conhecimentos objetivos e imparciais, desenvolvidos a partir de metodologia analítica que privilegia o pensamento crítico por parte de analistas experientes e especializados.

Tais predicados fazem com que a Inteligência esteja inexoravelmente ligada aos campos da Diplomacia e Defesa Nacional, permitindo aos Estados maior coeficiente de encaixe no cenário internacional, uma vez que essas três áreas estejam adequadamente interfacetadas. Assim sendo, verificar-se-á de que maneira a atividade de Inteligência brasileira vem sendo conduzida nos campos diplomático e de Defesa, em consonância com o novo arcabouço normativo, representado pela PNI, ENINT e DNAI.

#### **4 A CONDUÇÃO DA ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA BRASILEIRA NAS ÁREAS DE DIPLOMACIA E DEFESA NACIONAL A PARTIR DOS SEUS DESENVOLVIMENTOS RECENTES**

O emprego da atividade de Inteligência nos arranjos diplomáticos e de Defesa Nacional contribui direta e indiretamente no processo de formulação e implementação de uma estratégia para um país que almeje ser um ator global ou mesmo regional.

No que se refere à área de Defesa, o Brasil passa por um processo de transformação e ajuste de suas instituições, tendo como marco a criação do Ministério da Defesa (MD) em 1999. Segundo Cardoso (2017), essa reforma teve por objeto modernizar a estrutura de Defesa do país e de adequar o papel do Estado diante do tema Segurança, o qual esteve relegado no passado ao estamento militar.

Além da criação do MD, a Lei Complementar nº 97 de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para organização e emprego das FA, estabeleceu a elaboração de três documentos fundamentais da Defesa Nacional: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional. A PND, voltada essencialmente para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível, estabelecendo objetivos para o preparo e emprego dos setores da sociedade, com ênfase na expressão militar, em prol da Defesa Nacional. A partir das premissas e dos objetivos estabelecidos na PND, foi elaborada a END, documento que visa a propiciar a execução da PND.

Em 2002, o MD, membro integrante do SISBIN, criou o Sistema de Inteligência de Defesa (SINDE). Segundo Cepik (2005), essa iniciativa teve como principal objetivo a tentativa de otimizar e rearticular a atividade de Inteligência sob o manto do Ministério da Defesa. Com isso, ao MD ficaram ligados formalmente o órgão central de Inteligência. As ligações entre os integrantes do sistema ocorrem de acordo com as Normas de Funcionamento do Sistema de Inteligência de Defesa (NOSINDE) e funcionam de forma independente, sob a coordenação do MD como órgão central, sem a existência de vínculo hierárquico.



Com efeito, a Inteligência é ressaltada pela END (2012) como atividade voltada para o acompanhamento e alerta antecipado de ameaças externas ao Estado, com base em conhecimentos confiáveis e oportunos. Não obstante essa importância, o rol de ameaças não foi definido à época pelo Estado, condição que parece ter prejudicado a condução da atividade a nível estratégico no âmbito do MD. Essa lacuna foi relativamente suprida em 2016 pela PNI, ao se realizar um esforço em formalizar um rol de 11<sup>7</sup> ameaças ao Estado brasileiro, permitindo orientar a atuação das agências integrantes do SINDE e do SISBIN em melhores condições.

Não obstante essa tão almejada e a mesmo tardia supressão de lacuna legal, Cardoso (2017) destaca que, dentre as ordens de ameaças identificadas, a “interferência externa” e as “ações contrárias à soberania nacional” não estão adequadamente definidas em lei. Isto porque a PNI e a ENINT são parcas em maiores precisões acerca do que exatamente venham a se constituir ações a serem monitoradas sob estas duas rubricas, conferindo pouca concretude jurídica aos comportamentos que se pretende combater em termos de ameaças essencialmente externas.

Dessa forma, o aludido autor afirma haver prejuízos à atuação precípua do MD em prol da Defesa Nacional. Isso deve-se principalmente à falta de parâmetros para atuação do SINDE na ponderação, em casos específicos, se objetivos estrangeiros estão sendo favorecidos em detrimento de interesses nacionais.

Nessa linha, a literatura oferece alguns exemplos de legislações concebidas para normatizar especificamente tais questões, destacando os casos norte-americano e russo. Nos EUA, o Foreign Agents Registration Act (FARA) de 1938 obriga agentes de nações estrangeiras a notificar as autoridades públicas de suas atividades, as quais ficam na dependência de autorização governamental para sua execução. Na Rússia, a Lei sobre Agentes Estrangeiros, de 2012, é muito mais restritiva que a legislação homóloga norte-americana, impondo, segundo seus críticos, limitações quase intransponíveis à atuação de organizações não governamentais do país.

Deve-se acrescentar que os temas elencados na PNI como ameaças, tais como o terrorismo e ilícitos transnacionais, ainda são questões prioritárias, mas vem perdendo espaço para o retorno, com força, da rivalidade estratégica entre os Estados, observada a partir da virada da primeira década dos anos 2000<sup>8</sup>. Esse aspecto remete, na opinião deste autor, à reflexão sobre a necessidade de revisão do rol de ameaças da PNI nos próximos anos, sob o risco de se tornarem obsoletas em relação às reais necessidades de Defesa do Estado brasileiro.

Convém registrar que a PND destaca a importância do desenvolvimento da Inteligência no âmbito das ações de Defesa Nacional de forma integrada e estruturada sob a coordenação do MD. O Ministro-Chefe do GSI (2019)<sup>9</sup> sustenta que a pedra angular para a superação desse desafio reside no aumento da integração no âmbito do SINDE – de modo a acelerar o compartilhamento de conhecimento para se contrapor ao crescimento exponencial dos fluxos informacionais inerentes à era digital. A inclusão desse assunto na ENINT como um

7 Espionagem, Sabotagem, Interferência Externa, Ações contrárias à Soberania Nacional, Ataques cibernéticos, Terrorismo, Atividades ilegais envolvendo bens de uso dual e tecnologias sensíveis, Armas de Destruição em Massa, Criminalidade Organizada, Corrupção, Ações Contrárias ao Estado Democrático de Direito.

8 Informação fornecida em entrevista com o diplomata Hélio Franchini Neto, do Departamento de Assuntos de Defesa do MRE.

9 Trecho da entrevista concedida ao programa Central Globo News em 22 de maio de 2019. Disponível em: [www.g1.globo.com.br](http://www.g1.globo.com.br)



de seus eixos estruturantes, revela seu alinhamento com a PND, condição essencial para o fortalecimento da Inteligência na área de Defesa.

Além disso, a estrutura de coordenação do SINDE no MD foi otimizada com a criação, em 2017, da Subchefia de Inteligência de Defesa (SIDE)<sup>10</sup>, em substituição à Subchefia de Inteligência Estratégica. Assim, a criação da SIDE possibilitou reunir os dois níveis da atividade de Inteligência – estratégico e operacional – numa única unidade inserida na Chefia de Operações Conjuntas (CHOC).

Em entrevista<sup>11</sup> concedida por uma autoridade de alto escalão do SINDE<sup>12</sup> foi possível perceber as vantagens dessa mudança organizacional. A absorção da atividade de Inteligência estratégica pela CHOC possibilitou aumentar significativamente a velocidade dos fluxos informacionais, otimizar processos, não somente pela facilidade de suprimir sobreposições da Inteligência estratégica e operacional, mas também pela unificação do comando dessa atividade.

Por outro lado, tal reestruturação é vista com ressalvas por Nascimento e Fialho (2017). Os autores sustentam que essa decisão deslocou naturalmente o foco da Inteligência para a produção e análise de conhecimentos que interessam às operações conjuntas. A natureza corrente da Inteligência operacional e sua premente demanda, em função do emprego real frequente das forças singulares em operações de garantia da lei e da ordem (GLO), como tem ocorrido nos últimos anos, acarretam perda de prioridade nas análises da conjuntura e elaboração de estimativas, próprias da Inteligência no nível estratégico.

Dessa forma, há redução não somente na capacidade de desenhar cenários e possíveis linhas de ação no âmbito do SINDE voltados para a Defesa Externa, mas também no assessoramento em decisões estratégicas para o país.

Com efeito, é possível observar algumas iniciativas no âmbito do SINDE com o propósito de reverter essa tendência. Dentre elas, destacam-se a atual Diretriz do Comandante do Exército<sup>13</sup> – que propugna a colocação de programas da área de Inteligência no portfólio estratégico da Força Terrestre –, e a criação do Conselho Consultivo do SINDE<sup>14</sup>, com o objetivo de integrar ações de planejamento. Essas posições ampliam a possibilidade de emprego prospectivo da atividade de Inteligência no âmbito da Defesa Nacional.

Por seu turno, o emprego da Inteligência nos arranjos diplomáticos pressupõe inicialmente a diferenciação entre Diplomacia e Política Externa. Segundo Nicholson (1963), Diplomacia é a aplicação de habilidades específicas na condução de relações oficiais entre governos de Estados independentes, que ocorre pela via da negociação. Dessa forma, a Política Externa é um projeto político em Relações Exteriores, enquanto que a Diplomacia é a condução ou execução desse projeto.

Na política burocrática brasileira, o órgão responsável pela condução da Diplomacia é o MRE. O aludido ministério tem como funções primordiais auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações

10 Decreto nº 8978, 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental do Ministério da Defesa.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D8978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D8978.htm). Acesso em: 28 abr. 2019.

11 Entrevista realizada em 23 de abril de 2019.

12 Em razão da natureza da atividade profissional do entrevistado e da importância para o Estado no que diz respeito à manutenção do sigilo da identidade das pessoas que operam na área de inteligência, a fonte será preservada.

13 Informação fornecida pelo Gen. Edson Leal Pujol, Comandante do Exército, em palestra proferida ao Curso de Altos Estudos em Defesa da ESG em 15 de maio de 2019.

14 Portaria Normativa nº 76/GM-MD, de 26 de agosto de 2019.





diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover pela via pacífica os interesses do Estado e da sociedade brasileiros.

Segundo Lima (2012), esse protagonismo do MRE na condução da política externa do país, faz com que os temas de Defesa e de Inteligência que abordem o plano externo passem normalmente pela chancelaria nacional. Ademais, a autora destaca que o MRE atua autonomamente em alguns assuntos de Defesa e de Inteligência no plano externo, sem que essas áreas participem efetivamente do processo de formulação das negociações decorrentes.

Constata-se, portanto, que há tendência, no Brasil, de que a Defesa e a Inteligência busquem mais a Diplomacia do que o oposto. Isso gera não somente propensão ao insulamento burocrático, mas também à baixa priorização institucional do emprego da atividade de Inteligência nos arranjos diplomáticos, o que tende a desestimular a participação da chancelaria na tarefa de formulação das prioridades de Inteligência no caso brasileiro.

Tal condição é observada por Coelho (2017) na participação institucional do MRE no SISBIN por meio somente da Divisão de Combate de Crimes Transnacionais (DCIT). Isso conduz à interpretação de que, para o MRE, sua colaboração com o sistema se dá apenas de forma limitada em relação ao espectro das ameaças definidas pela PNI e ENINT, levando a crer que a atividade de Inteligência no âmbito diplomático se restringe basicamente a questão de criminalidade e ilícitos.

Ademais, a existência de restritos canais formais de ligação do MRE com o SISBIN pode gerar atrasos nos fluxos informacionais, o que tende a comprometer a tempestividade no processo de assessoramento de alto nível nos arranjos diplomáticos.

A qualificação de recursos humanos é outro aspecto relevante. Cardoso (2017) destaca que, a despeito de ser integrante do SISBIN, o MRE não conta, em seu quadro de pessoal, com número significativo de profissionais treinados em Inteligência e Contra-inteligência, diferentemente do que ocorre em outros países com aspirações de protagonismo internacional. O Relatório de Conjuntura da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) de 2017 infere que isso deriva da tradição histórica da chancelaria brasileira em privilegiar a formação de diplomatas generalistas – o que confere benefícios em situações determinadas – em detrimento de especialistas de habilidades mais circunscritas, fazendo com que a produção de conhecimento de Inteligência realizada no MRE seja feita quase que de forma artesanal.

Essa demanda é contemplada na ENINT ao estabelecer como desafio a ampliação e aperfeiçoamento do processo de capacitação na área de Inteligência. O aludido diploma aponta a superação desse desafio – a ser operacionalizado pelo PLANINT – por meio da maior integração entre as Escolas de Governo. Por meio dessa integração há a possibilidade de aumento da oferta de cursos, além da normatização de capacitações conjuntas.

Outra percepção relevante é a capacidade de cooperação na área de Inteligência especialmente no ambiente externo. Em entrevista realizada com uma autoridade ligada às áreas diplomática e de Inteligência, pode-se constatar que o MRE se ressentia dessa possibilidade, por força de limitação institucional e por carência de marco legal e meios de operação bem estabelecidos, condição que restringe a produção de conhecimento para suporte a decisões sobre Política Externa<sup>15</sup>.

Com o intuito de mitigar esse problema, as publicações da PNI e ENINT enfatizam a necessidade da internacionalização da atividade de Inteligência brasileira, por meio do

<sup>15</sup> Em razão da natureza da atividade profissional do entrevistado e da importância para o Estado no que diz respeito à manutenção do sigilo da identidade das pessoas que operam na área de inteligência, a fonte será preservada.



aumento da representação no exterior. O caminho para se alcançar esse objetivo parece estar em construção, em razão do aumento de três para 18 postos de Inteligência no exterior nos últimos dois anos.

A concepção de funcionamento do SISBIN é outro aspecto a ser ponderado. Segundo Antunes e Cepik (2003) a horizontalidade em sua gênese, com equilíbrio homeostático do tipo confederação e não de federação, faz com que a ABIN não tenha todas as prerrogativas, autonomia e grau de centralização que tinha o SNI. Em consequência, o MD e o MRE efetivaram suas áreas de Inteligência de maneiras diversificadas, gerando descompassos que dificultam o alinhamento institucional entre as três áreas.

Além disso, observa-se que a inexistência de padronização doutrinária desde a extinção do SNI – o que veio a ser suprido parcialmente pela DNAI de 2017 –, aliada a uma cultura de pouca discussão acadêmica sobre o assunto propiciaram a identificação da Inteligência no Brasil como uma espécie de investigação mais acurada. Falta ainda associar a Inteligência à erudição, à pesquisa científica, demandando uma conexão a um patamar estratégico para a realização de ações que busquem auxiliar as várias instâncias de decisão nas áreas diplomática e de Defesa Nacional.

O Relatório de Conjuntura da SAE aponta outra variável de extrema importância para o objetivo deste trabalho: o estigma da desconfiança provocado por sua atuação no necessário combate ideológico durante o regime militar. Como decorrência, o sentimento que perpassou o establishment político nacional pugnou por muito tempo, consciente ou inconscientemente, pelo enfraquecimento da Inteligência e sua exclusão do eixo de debates nas áreas de Defesa e Diplomacia.

A esse ambiente de desconfiança soma-se o baixo apelo político no parlamento nacional sobre os serviços de Inteligência. A regulamentação da CCAI e a ampla participação desse colegiado na discussão do texto da PNI e nas contribuições intelectuais por ocasião da elaboração da DNAI remetem à percepção de que esta tendência encontra-se em fase de reversão.

Essa legitimidade impacta também a produção legislativa, como forma de alcançar o objetivo estratégico da ENINT de aperfeiçoar o marco legal da atividade. Com isso, pode-se ampliar a capacidade de prospecção de dados e produção de conhecimento com a segurança jurídica apropriada. A questão já parece apresentar alguns avanços por meio de iniciativas parlamentares individuais<sup>16</sup> encampadas no corrente ano.

Conclui-se, de forma parcial, que a edição do arcabouço normativo a partir de 2016 amplia a possibilidade de condução da atividade de Inteligência na composição das agendas de Diplomacia e Defesa. Isto porque a PNI, ENINT e DNAI procuram, mesmo que de forma limitada, corrigir conceitualmente algumas questões que, desde a dissolução do SNI, geraram o enfraquecimento do emprego estratégico dos serviços de Inteligência nas duas áreas mencionadas, contribuindo assim para a reaproximação dessa temática do eixo político no caso brasileiro.

<sup>16</sup> O Projeto de Lei nº 1.595/2019 dispõe sobre amparo legal para ações contraterroristas, enquanto que o Projeto de Lei nº 2.719/2019 propõe marco regulatório para a atividade de Inteligência brasileira. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2194587>. Acesso em: 23 maio 2019.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi abordar as perspectivas de emprego estratégico da atividade de Inteligência nos arranjos de Diplomacia e Defesa Nacional, considerando o novo marco legal proporcionado pela instituição do SISBIN e pelas aprovações da PNI e ENINT.

A atividade de Inteligência constitui variável de extrema importância no processo de formular, explicar e implementar uma estratégia para um país que tenha a aspiração de se tornar um relevante ator global. Isto porque os subsídios colhidos pelos serviços de Inteligência e a maneira especializada como o conhecimento é produzido e protegido no nível estratégico contribuem significativamente com a Defesa Nacional na avaliação de riscos e prevenção contra ameaças exógenas. Essas capacidades, somadas à possibilidade de desenho de cenários por meio de estimativas e a prospecção de oportunidades no ambiente clássico das ações diplomáticas, permitem aos Estados maior coeficiente de encaixe no cenário internacional.

Os aspectos abordados permitem afirmar que o emprego da atividade de Inteligência no caso brasileiro passa por um processo de ressignificação. Esse processo teve como primeiro ensaio a criação e regulamentação do SISBIN a partir de 1999, seguido por em esforço meritório representado pelas edições da PNI, ENINT e DNAI a partir de 2016. Por meio desses diplomas pôde-se definir principalmente limites de atuação, desafios a serem superados, além da homogeneização de aspectos doutrinários no âmbito do SISBIN, lançando as bases para que a Inteligência seja desenvolvida sob a ótica de um paradigma preditivo de Estado.

No que se refere ao emprego da atividade de Inteligência pelo SINDE, tais diplomas buscaram estar em sintonia com os interesses definidos na PND e na END, uma vez que suprimam, mesmo que tardiamente, a necessidade de se estabelecer institucionalmente o rol de ameaças ao Estado brasileiro. Nesse diapasão, a ENINT supre enfrentamentos relevantes para o aperfeiçoamento do emprego da Inteligência na área diplomática, ao destacar a necessidade de capacitação específica de recursos humanos, maior integração dos fluxos informacionais, além de maior projeção da atividade no exterior, condição que ratifica a hipótese deste trabalho de que a publicação das legislações em pauta representa oportunidade de fortalecimento dos serviços de Inteligência no caso brasileiro.

Entretanto, há a percepção, no entendimento deste autor, de que a consolidação da atividade de Inteligência no nível estratégico, como parte fundamental na formulação de arranjos nessas duas áreas clássicas, carece de alguns aprimoramentos no Brasil. Tal consideração se deve especialmente à preocupação evidenciada na PNI em concentrar-se em questões internas, resultando na precariedade de parâmetros legais para o SINDE atuar em contraponto a ameaças com viés externo. Esse aspecto, aliado à necessidade de unificação das Inteligências estratégica e operacional no MD para atender à grande demanda por conhecimento corrente das FA nas inúmeras ações de GLO, limita a exploração da capacidade prospectiva da Inteligência em prol da Defesa Nacional.

No que tange a área diplomática, deve-se salientar os restritos canais de ligação formal do MRE com o SISBIN. Tal condição, associada à tendência ao insulamento burocrático da chancelaria nacional em razão de seu protagonismo, competência e tradição secular no trato de questões externas – que tangenciam também assuntos de Inteligência e Defesa – se consubstanciam em aspectos a serem aperfeiçoados para que se aumente ainda mais



o repertório de sucesso das ações diplomáticas brasileiras, alicerçadas em avaliações e conhecimentos precisos e oportunos.

Outra percepção digna de destaque é o potencial do GSI para atuação na busca de maior entrosamento entre as três áreas, não somente pela condição de órgão coordenador do SISBIN, mas também pelo recente resgate de sua relevância no âmbito da Presidência da República. Dessa forma, o Gabinete reúne predicados para servir de lócus de discussão especialmente em assuntos que demandem o emprego da Inteligência nas áreas de Defesa e Diplomacia.

Convém registrar, ainda, que esse caminho de amadurecimento e de ressignificação será fortemente impulsionado à medida que a sociedade brasileira, de forma geral – incluindo-se aí os operadores políticos –, passe a ter uma visão clara acerca do que é a atividade de Inteligência, seu papel e funções de proteção da sociedade e do Estado. Essa carência de conhecimento institucional, aliada ao forte preconceito cultural e histórico, faz com que essa atividade seja indevidamente vista, por muitos, mais como uma ameaça à democracia do que como um setor governamental criado essencialmente para contribuir com a agenda de Política Externa e Defesa Nacional do país.

Por fim, espera-se que a implementação de fato dos preceitos teóricos estabelecidos pelo novo arcabouço normativo – a cargo sobretudo dos operadores do PLANINT – seja bem-sucedida no futuro próximo, como forma de recolocar definitivamente a atividade de Inteligência na agenda prioritária brasileira, e dessa forma contribuir com o grande potencial de projeção do Brasil no concerto das nações.

## REFERÊNCIAS

ABIN. **Institucional**. 2018. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/institucional/historico>. Acesso em: 20 maio 2019.

ABREU, Gustavo de Sousa. **Amazônia, o enigma da segurança**. Curitiba: Prismas, 2018.

ANTUNES, Priscila; CEPIK, Marco. The new Brazilian intelligence system: an institutional assessment. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, v. 16, n. 3, 2003.

BRASIL. Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999. Institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, cria a Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 dez. 1999a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9883.htm). Acesso em: 08 abr. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (FA). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em: 06 jul. 2016.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em: 20 abr. 2019.



BRASIL. Gabinete de Segurança Institucional. Agência Brasileira de Inteligência. **Doutrina Nacional de Inteligência**: fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016a.

BRASIL. Decreto nº 8.793, de 29 de junho de 2016. Fixa a Política Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 jun. 2016b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8793-29-junho-2016-783289-norma-pe.html>. Acesso em: 02 abr. 2019.

BRASIL. Decreto de 15 de dezembro de 2017. Aprova a Estratégia Nacional de Inteligência. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 dez. 2017a. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret\\_sn/2017/decreto-57746-15-dezembro-2017-785949-publicacaooriginal-154525-pe.html](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2017/decreto-57746-15-dezembro-2017-785949-publicacaooriginal-154525-pe.html). Acesso em: 12 abr. 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Relatório de Conjuntura nº 01**: Brasil, um país em busca de uma grande estratégia. Brasília, DF, 2017b. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/318079809\\_Brasil\\_Um\\_Pais\\_em\\_Busca\\_de\\_uma\\_Grande\\_Estrategia](https://www.researchgate.net/publication/318079809_Brasil_Um_Pais_em_Busca_de_uma_Grande_Estrategia). Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Brasília, DF, 2019a. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/mensagem-aocongresso-2019/@@download/file/Mensagem-ao-Congresso-2019.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2019.

BRASIL. Portaria Normativa nº 76/GM-MD, de 26 de agosto de 2019b. Dispõe sobre o Conselho Consultivo do Sistema de Inteligência de Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 ago. 2019.

BRUNEAU, Thomas C. Intelligence reform in Brazil: a long, drawn-out process. **International Journal of Intelligence and Counterintelligence**, n. 28, p. 502-519, 2015.

BUZANELLI, Marcio Paulo. **Evolução histórica da atividade de inteligência no Brasil**. IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

CARDOSO, Arthur Macdowell. A importância da inteligência como objeto de estudo para o campo da defesa no Brasil. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Abin, n. 12, dez. 2017.

CARDOSO, Pablo Duarte. Perspectivas e desafios da atividade de inteligência a partir da Política Nacional de Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Abin, n. 12, dez. 2017.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia**: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.



CEPIK, Marco A. C. Regime político e sistema de Inteligência no Brasil: legitimidade e efetividade como desafios institucionais. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 67-113, 2005.

CEPIK, Marco A. C. Sistemas Nacionais de Inteligência: Origens, Lógica de Expansão e Configuração Atual. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 75-127, 2003. Trimestral.

CLARK, Robert M. **Intelligence analysis: estimation and prediction**. Baltimore: American Literary Press, 1996.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COELHO, Danilo. A modernização da Inteligência Estratégica na perspectiva da segurança humana. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Abin, n. 12, dez. 2017.

DULLES, Allen. **The craft of intelligence**. Boulder/London: Westview Encore Edition, 1963.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual de procedimentos de ensino trabalho de conclusão de curso**. Brasília: ESG Campus Brasília, 2018.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou Informações. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Abin, n. 3, set. 2006.

GILPIN, Robert. **War & change in world politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlata**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2018.

HERMAN, Michael. **Intelligence power in peace and war**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

KENT, Sherman. **Informações estratégicas: strategic intelligence for american world policy**. Rio de Janeiro: BIBLIX, 1967.

LIMA, Mariana Fonseca. **Percepções sobre a interação entre defesa, diplomacia e inteligência no Brasil. 2012**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence: from secrets to policy**. 5. ed. Washington-DC: CQ Press, 2012.

NASCIMENTO, Marta Sianes Oliveira do; FIALHO, Ivan. A atividade de Inteligência no Ministério da Defesa: uma proposta de reforma. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 4, n. 1, p. 17-43, jan./jun. 2017.



MATCHENKO, Alexandre. Perspectivas para a Inteligência externa do Brasil. In: **III Encontro de Estudos Desafios para a Atividade de Inteligência no Século XXI**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2004.

NICHOLSON, Harold. **Diplomacy**. Londres: Oxford University Press, 1963.

NUMERIANO, Roberto. **Serviços secretos: a sobrevivência dos legados autoritários**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2011.

OLIVEIRA, Lúcio Sérgio Porto. **A história da atividade de inteligência no Brasil**. Brasília: Abin, 1999.

PLATT, Washington. **Produção de informações estratégicas**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1974.

RIBEIRO, Fábio Pereira. Cooperação Estratégica em inteligência formação da defesa regional: uma contribuição dos serviços de inteligência. **Cadernos PROLAM/USP**, [s.l.], v. 5, n. 8, p. 113-128, jun. 2006.

RICHELSON, Jeffrey T. **Sword and shield: soviet intelligence and security apparatus**. Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1986.

RORATTO, João Manoel; CARNIELLI, Beatrice Laura. O pensar e a criação de um organismo de Inteligência Federal no Brasil: antecedentes históricos. **Revista Brasileira de Inteligência**, Brasília, Abin, v. 2, n. 2, 2006.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A política armada**. São Paulo: Unesp, 2000.

SOLDATOV, Andrei. **Handbook of global security and intelligence**. London: Praeger Security International, 2008.

SOUZA, Diego Alekes Fontes. **O controle público da inteligência de estado: um embate entre a necessidade de sigilo e o princípio da transparência**. Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

VIVEIROS, Rafael Theberge. **ABIN: a atividade de inteligência na democracia brasileira**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.



## Ensino e interoperabilidade: um caminho para o fortalecimento da defesa nacional

Roberto Barros de Oliveira<sup>1</sup>

Márcia Marques de Sousa<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a influência dos aspectos culturais e de ensino nas instituições militares, de forma a possibilitar uma articulação entre as Forças Singulares e um consequente aprimoramento da interoperabilidade. O estudo evidenciou que a aplicação de uma doutrina conjunta é um dos requisitos que favorecem ao desenvolvimento de um alto grau de interoperabilidade. Assim, buscou-se identificar a relação da cultura organizacional na interoperabilidade e como uma integração do ensino militar pode contribuir para o estabelecimento de uma doutrina conjunta. Por meio de pesquisas bibliográficas, realizou-se uma análise para constatar a influência da cultura organizacional nas Forças Singulares, o que possibilitou levantar fatores que dificultam a integração do ensino militar nas Forças Armadas Brasileiras. A partir dessa averiguação, realizou-se uma análise comparativa pela verificação de práticas utilizadas em outros países que contribuíram para alavancar a interoperabilidade. Nessa perspectiva, verificou-se que a aplicação de um modelo de ensino integrado contribuiu de maneira positiva para o fortalecimento da interação das Forças, bem como seu aprimoramento nas operações militares.

**Palavras-chave:** Interoperabilidade. Ensino Integrado. Doutrina Conjunta.

### ABSTRACT

*This paper aimed to analyze the influence of cultural and educational aspects on military institutions, in order to enable the articulation between the Singular Forces and the consequent improvement of jointness. The study showed that the application of a joint doctrine is one of the requirements that favor the development of a high degree of jointness. Thus, we sought to identify the relationship of organizational culture in jointness and how an integration of military education can contribute to the establishment of a joint doctrine. Through bibliographic research, an analysis was performed to verify the influence of organizational culture on the Singular Forces, which made it possible to raise factors that hinder the integration of military education in the Brazilian Armed Forces. Based on this investigation, a comparative analysis was performed to verify the practices used in other countries that contributed to leverage jointness. From this perspective, it was found that the application of an integrated teaching model contributed positively to the strengthening of the interaction of the forces, as well as its improvement in military operations.*

*Keywords: Jointness. Integrated Education. Joint Doctrine.*

1 Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019

2 Tem graduação em Licenciatura em Pedagogia pela Associação de Ensino Unificado do DF (1990). Atuou como Pedagoga, responsável pelo planejamento e avaliação de ensino na Diretoria de Ensino da Aeronáutica. Atualmente é adjunta da Divisão pedagógica da Escola Superior de Defesa.





## 1 INTRODUÇÃO

O Poder Nacional, por meio das expressões política, econômica, psicossocial, científico tecnológica e militar, visa garantir os bens e interesses contra as ameaças ao Estado Brasileiro.

“A Expressão Militar do Poder Nacional tem no emprego da força, ou na possibilidade de usá-la, sua característica mais marcante, com o fim de desestimular possíveis ameaças ou, pelo menos, neutralizá-las.” As forças Armadas são as instituições responsáveis pelo emprego da força (BRASIL, 2018).

As Forças Armadas têm sua missão definida no Art. 142 da Constituição Federal e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988). Para tanto, as Forças devem ter condições para dissuadir ameaças que possam impedir ou prejudicar seu progresso e desenvolvimento, e promover a segurança do povo brasileiro. Segurança esta que é definida como a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes contra ameaças de qualquer natureza (BRASIL, 2018).

A Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016, p. 5) adota o seguinte conceito de Segurança Nacional: “[...] a condição que permite a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.”

“Defesa é um conjunto de medidas, atitudes e ações estruturadas para se contrapor a determinado tipo de ameaça, caracterizadas e dimensionadas para proporcionar à sociedade a sensação adequada de segurança.” (BRASIL, 2018).

Conforme o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Defesa Nacional é caracterizada como o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2016).

É papel das Forças Armadas garantir essa atuação do Estado contra as ameaças externas e, para tanto, é imprescindível que estejam bem equipadas, capacitadas e adestradas para intervir quando necessário.

Visando atingir e manter a capacidade de bem defender o Brasil, a interoperabilidade assume um papel de relevância, por preconizar que diferentes Forças operem de maneira conjunta em prol de um objetivo comum.

Nesse sentido, o Ministério da Defesa (MD), por meio do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), tem priorizado ações para promover um alto desempenho no emprego conjunto nas operações militares. Para o EMCFA, a interoperabilidade e a complementariedade entre as forças armadas e de segurança não são mais uma escolha e sim uma imposição para o adestramento e enfrentamento de uma eventual ameaça (BOTELHO, 2019).

Uma das características primordiais para a interoperabilidade é a inter-relação entre os equipamentos utilizados pelas Forças. Operações militares realizadas pelos Estados Unidos na década de 1980, como as operações Desert One, o ataque terrorista perpetrado pelo grupo Jihad Islâmico ao acampamento dos fuzileiros navais dos Estados Unidos em Beirute (1983), e a Operação Urgent Fury, identificaram diversos problemas de comunicação, integração de sistemas e de procedimentos, tendo como consequências prejuízos materiais e perdas humanas, acarretando o insucesso dessas missões. Esse aprendizado tem proporcionado aos profissionais da área militar a percepção de que os projetos no Setor de Defesa devem



possibilitar efetiva comunicação e integração de sistemas e, de acordo com a Estratégia Nacional de Defesa (END), “[...] deverão considerar as desejadas comunalidade e interoperabilidade dos equipamentos das Forças Armadas [...]” (BRASIL, 2016, p. 22).

Ao tratar sobre interoperabilidade, não se pode deixar de lado o elemento central de toda as relações: o ser humano. A Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016) inclui, dentre suas Ações Estratégicas de Defesa, a capacitação e dotação de recursos humanos de forma a manter os efetivos adequadamente preparados e prontos para atuar de forma coordenada e integrada.

Alguns países têm lançado mão de capacitações conjuntas, no intuito de otimizar os recursos para a qualificação do pessoal, bem como na manutenção e no aprimoramento de uma doutrina conjunta.

Nas Forças Armadas Brasileiras o processo de capacitação dos recursos humanos ocorre de forma diferenciada, o que dificulta a aplicação de uma doutrina conjunta e, por consequência, a interoperabilidade.

Sobre o tema, serão analisadas neste trabalho algumas questões importantes: como oportunizar às Forças uma melhor interatividade dada a necessidade da realização de operações conjuntas?; como possibilitar a interação das Forças necessária à interoperabilidade preconizada pelo MD?; e, como o ensino pode ajudar a superar as diferenças organizacionais e de cultura que dificultam os trabalhos conjuntos entre as Forças Armadas?

O intuito não é responder questões tão complexas que demandariam maior tempo e aprofundamento sobre a temática, mas fomentar reflexões sobre possíveis alternativas que promovam o fortalecimento da defesa nacional por meio da interoperabilidade.

Para tanto, o objetivo geral desse artigo é analisar a influência dos aspectos culturais e de ensino nas instituições militares como elementos basilares para a formação e capacitação de recursos humanos, de forma a possibilitar uma articulação entre as Forças Singulares e um consequente aprimoramento da interoperabilidade, a fim de assegurar a capacidade de defesa nacional.

O presente trabalho foi elaborado a partir de pesquisa bibliográfica, tendo como base documental os normativos das Forças Armadas brasileiras e as publicações referentes a outros países, principalmente os Estados Unidos. A análise documental e a investigação dos aspectos decorrentes de países estrangeiros propiciaram uma comparação com as características das Forças Armadas nacionais, buscando identificar como a adoção de medidas implementadas no ensino nas organizações militares pode influenciar a interoperabilidade.

Para esse fim, inicialmente, buscou-se identificar a influência da cultura organizacional nas Forças Armadas e a sua relação com a interoperabilidade, haja vista que cada Instituição passa por um processo de formação cultural que é exteriorizado, inclusive, durante as atividades conjuntas.

Na sequência, alguns fatores que dificultam a interação do ensino nas instituições militares foram examinados. Por fim, apresentaram-se práticas implementadas por outros países que contribuem para a elevação do nível de interoperabilidade, a partir de uma concepção integrada do ensino nas instituições militares, bem como a visão do MD relacionada ao fortalecimento da interoperabilidade.

Dessa forma, o artigo apresenta a perspectiva da influência dos aspectos culturais e de ensino entre as Forças, contemplando a relação entre a concepção integrada do ensino nas instituições militares como recurso para o fortalecimento da interoperabilidade, conforme preconizado pelo Ministério da Defesa.



## 2 RELAÇÃO DA CULTURA ORGANIZACIONAL NA INTEROPERABILIDADE

Atualmente, o termo “interoperabilidade” tem se destacado em função da necessidade de integração e do compartilhamento de dados entre sistemas informatizados, de forma que as informações sejam trocadas e processadas em alta velocidade, entre organizações diferentes.

Entretanto, o significado de “interoperabilidade” pode ser entendido de forma mais ampla. De acordo com o dicionário online de português (DICIO, 2019), “Interoperabilidade é a capacidade de trabalhar em conjunto que possibilita a interação entre pessoas, sistemas de operação ou organizações, buscando uma troca de informações mais eficiente e produtiva”.

Essa busca pela integração nas operações militares conjuntas passou a ser objeto de estudo desde o final da Segunda Guerra Mundial e, nos Estados Unidos, intensificou-se após sua regulamentação pela Lei Goldwater-Nichols Act<sup>3</sup>, descrevendo a importância dessa capacidade como vantagem competitiva. Segundo Lederman (1999), em virtude da inabilidade percebida das forças armadas dos EUA em realizar operações conjuntas, a Lei Goldwater-Nichols Act foi a regulamentação mais importante que afetou a defesa nacional dos Estados Unidos.

As Forças Armadas norte-americanas adotam para o termo interoperability, assim publicado no Joint Publication 1-02 (JP 1-02), duas definições: a capacidade de operar em sinergia na execução de tarefas atribuídas; e a condição alcançada entre os sistemas eletrônicos de comunicação ou itens de equipamentos eletrônicos de comunicação quando informações ou serviços puderem ser trocados direta e satisfatoriamente entre eles e/ou seus usuários (UNITED STATES OF AMERICA, 2016, p. 118).

Outro termo conhecido pelas Forças Armadas norte-americanas é jointness. Sua essência diz respeito à compreensão e à confiança. É algo que não é criado por um documento, mas que é aprendido no convívio e nas experiências trazidas por aqueles que participam e participaram de operações, sejam elas de treinamento ou real. “Jointness não é produzida pela capacidade dos sistemas de compartilhar informações, munições, combustível ou uma série de outras coisas, embora essa capacidade – a interoperabilidade – seja um aspecto técnico vital do aprofundamento da confiança.” (WILKERSON, 1997, tradução nossa).

No Brasil, o Ministério da Defesa define a interoperabilidade como:

1. Capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adestramento ou instrução. O desenvolvimento da interoperabilidade busca otimizar o emprego dos recursos humanos e materiais, assim como aprimorar a doutrina de emprego das Forças Armadas. A consecução de um alto grau de interoperabilidade está ligada diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrina, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas. São os seguintes níveis de padronização: compatibilidade, intercambialidade e comunalidade.
2. Capacidade dos sistemas, unidades ou forças de intercambiarem serviços ou informações ou aceitá-los de outros sistemas, unidades ou forças e, também, de empregar esses serviços ou informações, sem o comprometimento de suas funcionalidades (BRASIL, 2015, p. 140).

<sup>3</sup> Lei Goldwater-Nichols ou Goldwater-Nichols Act foi assinada em 1986 pelo presidente Ronald Reagan, na qual tratou de mudanças significativas no Departamento de Defesa (DoD) norte-americano.



Observa-se que a definição adotada pelo MD engloba as características das definições norte-americanas para interoperability e jointness. Para o objeto deste trabalho, serão considerados os aspectos da jointness, por entender que o elemento humano é fundamental para a interoperabilidade. Os fatores de percepção, entendimento e confiança relacionados ao ser humano são pontos passíveis de falhas que podem resultar no insucesso das missões conjuntas.

A definição brasileira preconiza que, para se atingir um alto grau de interoperabilidade entre as Forças Singulares, um dos pontos importantes está associado ao desenvolvimento e padronização de doutrinas e procedimentos. Os ensinamentos doutrinários iniciam-se na formação dos recursos humanos e estendem-se por meio da capacitação ao longo da carreira na pós- formação, seja no campo acadêmico ou no operacional.

A formação doutrinária nas Forças Armadas está voltada para o desenvolvimento moral e ético, além de disseminar os valores, a convicção nas crenças e as tradições referentes aos papéis e à missão dos militares. É a partir desse momento que se estabelece uma base sólida para criar raízes culturais dentro das instituições. Ademais, toda organização recebe influências e está inserida dentro de um espaço cultural e social que determina como ela será administrada. Embora seja preconizado pelo MD a padronização de doutrinas e procedimentos, os aspectos culturais distintos nas forças interferem na padronização e determinam as culturas organizacionais.

Segundo Mintzberg e colaboradores (2000 apud PIRES; MACÊDO, 2006, p. 88), a cultura organizacional é a base da organização. São as crenças comuns que se refletem nas tradições e nos hábitos, bem como em manifestações mais tangíveis – histórias, símbolos, ou mesmo edifícios e produtos.

Schein (2009) destaca que a criação da cultura organizacional é uma das principais funções da liderança de uma organização e que é resultante do aprendizado pela experiência comum de um grupo, existindo várias culturas diferentes em uma mesma organização.

Segundo Schein (2009), são três os níveis da cultura organizacional: artefatos; valores manifestos; e pressupostos básicos inconscientes. O nível “artefatos” reflete as estruturas e os processos visíveis, e pode ser identificado pelo vocabulário, vestimentas e cerimoniais. Os “valores manifestos” demonstram experiências compartilhadas, como treinamentos e doutrinas. O último nível, ou o mais profundo dos níveis, “pressupostos básicos inconscientes”, está associado às questões aceitas como verdadeiras, percepções, pensamentos e sentimentos, tornando-se difíceis de serem identificados e, por conseguinte, de serem modificados.

No ambiente das organizações militares, o uso de uniformes específicos, distintivos, hinos e canções, os jargões, a realização de formaturas e as crenças são traços específicos e tradições enraizadas que caracterizam o grupo social militar. Em contrapartida, essas características que parecem claras para o ambiente externo podem ocultar diferenças na cultura interna entre as Forças.

Especificamente quanto ao treinamento e doutrina é fato a diferença existente entre as Forças. Como exemplo, embora as três Forças Singulares tenham aeronaves de asas rotativas, as doutrinas de operação do equipamento aplicadas pelas tripulações de cada Força são diferenciadas.

Baseado no exposto acima, passa-se a perceber as diferenças entre as Forças Singulares, principalmente nas operações conjuntas, diferenças estas que têm o potencial de influenciar na forma de planejar, de se comunicar e nas doutrinas empregadas, em especial, na realização de operações conjuntas. Dessa forma, a percepção e identificação dessas singularidades passa



a ser importante para a compreensão sobre as dificuldades de integração. Cabe ressaltar que, para a operação conjunta em qualquer conflito, a integração cultural aliada às capacidades combinadas são fatores de sucesso das missões.

Sobre os aspectos de diversidade cultural nas Forças Singulares, Builder (1989) identificou dois pontos relevantes: a forma com que cada Força percebe seu ambiente de conflito e, ainda, a forma que cada uma delas valoriza certos princípios mais que as outras, formando uma cultura particular.

De forma geral, a cultura organizacional, apesar de apresentar similaridades, tem também diferenças que influenciam a interação e integração das Forças, e podem dificultar a capacidade de interoperabilidade nas operações militares.

Segundo o MD, um alto grau de interoperabilidade está relacionado diretamente ao maior ou menor nível de padronização de doutrina, procedimentos, documentação e de material das Forças Armadas. Como promover essa elevação do nível doutrinário de forma a minimizar os efeitos das culturas das Forças?

Diante do fato de que a aplicação de uma doutrina conjunta, baseada nas influências e experiências vividas, pode afetar o desenvolvimento da cultura organizacional e da interoperabilidade, um aspecto importante é identificar se a integração do ensino militar, desde a formação até a pós-formação, pode estabelecer vínculos doutrinários capazes de fortalecer essa interação. Para tanto, inicialmente se buscará relacionar os fatores que dificultam a integração do ensino militar, para então apresentar modelos e alternativas que obtiveram sucesso por outras forças armadas.

### **3 FATORES QUE DIFICULTAM A INTEGRAÇÃO DO ENSINO MILITAR**

A Segunda Guerra Mundial trouxe diversos ensinamentos para as Forças Armadas, principalmente sobre a forma de atuar dentro de um conflito armado. Conforme a Revista Força Aérea (2019, p. 8), na Convenção de Arcádia, ocorrida na capital norte-americana, logo após o ataque japonês a Pearl Harbor, em 1941, o presidente Franklin Roosevelt e o primeiro-ministro britânico Winston Churchill estabeleceram as bases para a entrada dos Estados Unidos na guerra, definindo o termo “conjunto” para o emprego de mais de uma força armada e “combinados” para quando da participação de mais de um país.

Fazendo inicialmente uma análise sobre o emprego conjunto definido pelos Estados Unidos, pode-se destacar dois pontos significativos para aquele país: a promulgação da Lei Goldwater-Nichols Act, em 1986, como marco regulatório que promoveu uma reformulação do Departamento de Defesa (DoD) dos Estados Unidos, em que uma das principais mudanças foi que concentrou no Secretário de Defesa a responsabilidade pela emissão das diretrizes políticas necessárias ao preparo e emprego do poder militar (BAPTISTA JUNIOR, 2019, p. 9); e que o Senado americano orientou o DoD a informar sobre economias potenciais de custos decorrentes da consolidação do comando militar, visando um sistema educacional mais eficiente e econômico (KUPISZEWSKI, 1995).

No caso do Brasil, o MD tem emitido normas de operações conjuntas e, apesar de o EMCFA atuar na coordenação dos exercícios conjuntos, segundo Pessoa (2017 apud FREIRE, 2018, p. 30), é importante evidenciar que problemas de cunho organizacional, tal qual a dificuldade de coordenação, baixo grau de alinhamento entre os comandos das Forças Singulares, ainda são bastantes presentes e cruciais quando considerado este contexto de ação conjunta.



Nessa perspectiva busca-se entender como a integração do ensino militar pode favorecer a interoperabilidade. Para tanto, faz-se necessário compreender alguns fatores que dificultam a elevação da doutrina para as operações conjuntas no nosso país.

A captação de recursos humanos para as Forças Armadas brasileiras é realizada por meio de processos seletivos, sendo os candidatos aprovados destinados para as Escolas de Formação específicas de cada Força. Assim, há uma diversidade de escolas, organizadas por níveis de formação, que engloba desde a formação inicial, até nível técnico e superior.

No processo de formação, há sempre uma adaptação à vida militar, na qual são realizados treinamentos e inseridos os valores referentes à vida da caserna. No entanto, mesmo nesse processo de formação básica, não há um manual comum para as três Forças. Assim, até a realização de movimentos a pé firme, na marcha ou com armamento são realizados de forma distinta entre os militares. Destaca-se, no entanto, durante essa formação, as atividades das quais os alunos participam dentro de um mesmo ambiente são as desportivas, em caráter de competição.

Na dimensão pedagógica para a formação, a elaboração dos currículos dos cursos visa atender às necessidades de cada Força. Esse é um aspecto importante e que deve ser levado em consideração. Entretanto, essa situação gera a formação de especialidades semelhantes, com currículos distintos ou às vezes muito próximos, mas sem uma uniformidade de doutrina e procedimentos. Como exemplo, pode-se citar a formação de técnicos da área de saúde, música, informática, entre outras que, apesar de atuarem nas três Forças, têm currículos distintos.

Por outro lado, a formação inicial é apenas uma parte da preparação do militar necessária às Forças para o cumprimento de sua missão constitucional. O processo de capacitação na pós-formação exige que o militar passe por um aperfeiçoamento contínuo, tanto na área operacional quanto na acadêmica, em que são buscadas as competências para que o combatente opere no cenário de guerra e na gestão da Força.

Na pós-formação, os cursos de carreira são voltados para as especificidades de cada Força e realizados em Organizações próprias. Tais peculiaridades requerem um completo background, incluindo desde as questões de infraestrutura, logística e principalmente de pessoal. Apesar de os currículos dos cursos serem diferenciados, em virtude da parte operacional, fazendo-se uma análise básica percebe-se que existe um corpo de disciplinas com conteúdos semelhantes, mas que são ministradas com abordagens e a ótica de uma determinada Força. A interação dos cursos está associada ao exercício de jogo de guerra simulado denominado AZUVER, em que há a participação das três Forças. Entretanto, segundo Vanni Neto (2009), a execução de apenas um exercício não é suficiente para desenvolver a mentalidade de operar em conjunto, sendo necessária uma maior interação na formação de pessoal.

Com relação à formação operacional, um exemplo que pode ser destacado é a formação de pilotos. A Força Aérea tem excelentes escolas para a formação de pilotos de asa fixa e de asa rotativa. As características das aeronaves e as peculiaridades das missões operacionais naturalmente serão desenvolvidas pelos próprios operadores, mas a formação básica é comum. Além disso, determinadas missões operacionais poderiam ser estudadas e aprimoradas em conjunto. Alguns pilotos da Marinha e do Exército Brasileiros realizam a formação básica de voo nas organizações da Força Aérea, mas ainda de forma modesta. Para as missões operacionais, é incipiente o estudo conjunto para o desenvolvimento de técnicas, permanecendo as análises de acordo com as experiências adquiridas por cada Força.



Segundo Santos (2018), as Forças Armadas desenvolvem seu adestramento de forma predominantemente separada, causando um reforço nas identidades singulares pela absorção de experiências vivenciadas, o que influencia na forma de resolver os problemas de integração. Desta forma, os recursos disponibilizados para atender as demandas das Forças são distribuídos e aplicados em soluções distintas. Perde-se, desta forma, a possibilidade de antecipar para a fase de formação a interação e integração nas operações das Forças, fato este que acontece apenas nas execuções dos exercícios conjuntos.

Outro aspecto de extrema importância diz respeito aos recursos financeiros. O Brasil enfrentou, nos últimos anos, crises econômicas que proporcionaram diversos contingenciamentos nos orçamentos, impactando os projetos estratégicos, como também as demais áreas de atuação das Forças. Segundo Baptista Junior (2019), a realidade financeira influencia a tomada de decisão e a adoção de integração entre as Forças possibilitaria que os recursos fossem aplicados segundo uma concepção de emprego conjunta, priorizando a obtenção das capacidades operacionais necessárias.

Os desafios apresentados nesse trabalho para a área de educação e treinamento não abrangem a totalidade dos aspectos que englobam um sistema de ensino, mas teve como intuito demonstrar que o modelo atual aplicado pelas Forças interfere diretamente na formação de culturas específicas dentro das Instituições militares, bem como requer a disponibilização de recursos para garantir a manutenção do sistema.

Discussões sobre esses tipos de problemas são realizadas em diversos países que buscam alternativas internas, a fim de aprimorar suas metodologias e integração para a aplicação nos cenários de guerra.

#### **4 PERSPECTIVAS PARA INTEROPERABILIDADE A PARTIR DO ENSINO INTEGRADO**

Os desafios apontados no item anterior não são prerrogativas do Estado Brasileiro. Na verdade, alguns países estudam essa problemática há algum tempo, tendo em vista as complicações ocorridas nas operações reais. O propósito deste capítulo é apresentar medidas que foram adotadas por países amigos e que alcançaram resultados favoráveis para mitigar os problemas que se apresentavam para a efetividade da interoperabilidade das Forças.

Tomando-se como referência os Estados Unidos da América, por ser um país com elevada experiência em conflitos armados, além de ser um expoente em publicação de artigos e teses referentes à área militar, verifica-se que os estudos voltados para a integração da educação no ambiente militar tiveram grande impulso no final do século XX, com a intenção de fortalecer a interoperabilidade nos conflitos.

Kupiszewski (1995) descreveu que as Forças Armadas devem educar oficiais da mesma maneira que planejam lutar – em conjunto. Isso exige uma estrutura educacional que seja mais econômica, mas que continue a produzir líderes capazes de atuar em um campo de batalha cada vez mais complexo. Para o autor, é exigida uma visão de educação baseada na unidade de comando, um ambiente de aprendizado conjunto e ativos consolidados. A educação, como outros aspectos da preparação para a guerra, deve ser realizada em um ambiente conjunto e um comando conjunto é necessário para supervisionar e integrar a doutrina, bem como a educação. Isso especifica aquele momento vivido dentro das Forças Armadas norte-americanas e o pensamento à época para os desafios do próximo século.

A tendência desde a Lei Goldwater-Nichols Act tem sido em direção ao planejamento educacional conjunto e ao maior compartilhamento de recursos pelos serviços. Conforme



Lyonnais (2003), em 1989, uma comissão liderada pelo congressista Ike Skelton publicou um relatório sobre educação militar que se tornaria conhecido Skelton Panel ou Skelton Report. O objetivo foi “avaliar a capacidade do sistema de Educação Militar Profissional (PME) do Departamento de Defesa (DoD) para desenvolver oficiais competentes tanto em questões estratégicas quanto conjuntas”. Lyonnais (2003) informa ainda que o relatório é o exame mais completo do sistema de educação em conceito, prática e honestidade.

Carrell (2000, tradução nossa) abordou que existe uma cultura conjunta nas forças armadas dos EUA e que grande parte dessa cultura conjunta pode ser atribuída aos efeitos da Lei de Goldwater-Nichols e ao Skelton Report sobre educação. No entanto, ele também coloca que “Esta cultura não é suficiente, e existe a necessidade de melhorar a Educação e Formação Militar Conjunta, a fim de desenvolver melhores oficiais conjuntos”.

Outro ponto importante destacado por Carrell (2000) é que em uma cultura conjunta, os serviços não mais lutam por papéis e missões, mas pela eficácia e a eficiência de contribuições militares alternativas a essa estratégia conjunta comum aceita, que permite que líderes civis aumentem sua eficácia militar.

Baseado nessas ideias, o Estado-Maior Conjunto norte-americano trabalhou com uma nova perspectiva para a Educação Militar Profissional (PME), intitulando-a JPME 2010 ou Joint PME 2010, que significa Educação Militar Profissional Conjunta 2010.

Para o estudo do JPME 2010, o Comandante em Chefe (Commander in Chief – CINCS), o Estado-Maior Conjunto e oficiais de alta patente foram questionados sobre o que a PME deveria abordar no futuro e quais problemas atuais deveriam resolver. Dentre as respostas, a que nos interessa é que “o JPME deve ser um sistema integrado que faz parte do desenvolvimento profissional de um oficial, desde o pré-comissionamento até a pós-formação” (CARRELL, 2000, p. 3, tradução nossa).

As ações do governo norte-americano baseadas no Skelton Panel permitiram níveis sem precedentes de cooperação conjunta durante as guerras do Iraque e Afeganistão, conforme a Retrospectiva do Skelton Panel (WAGGENER, 2015, tradução nossa). Essa reflexão sobre o JPME, previsto pelo Skelton Panel, foi realizada para verificar e garantir se os oficiais dos EUA continuavam sendo bem preparados para prevalecer contra as novas ameaças. As iniciativas do Skelton Panel em 1989 continuam sendo de extrema importância na política da educação conjunta das Forças Armadas daquele país, e as revisões ocorridas ocorreram para as adaptações às novas realidades.

A educação conjunta é a base sobre a qual nossas estratégias de segurança nacional e militar são aprendidas, compreendidas e iniciadas. Para garantir que nossos militares estejam prontos para defender os EUA contra todas as ameaças e desafios, precisamos manter os avanços culturais iniciados pelo Skelton Panel há mais de 25 anos (WAGGENER, 2015, p. 59, tradução nossa).

Além do caso de sucesso dos EUA, outros países buscam por alternativas com o objetivo de integrar as suas capacidades e elevar o nível de interoperabilidade de suas Forças, aprimorando suas operações conjuntas.

Um estudo realizado pelo Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) apontou que alguns países, como Alemanha, Itália, Portugal, Canadá e Reino Unido, têm para a formação geral uma escola única encarregada da formação militar do oficial, o que permite que todos tenham a mesma doutrina militar (BRASIL, 2010).





No mesmo estudo, verificou-se que existe uma tendência geral na ênfase operacional e conjunta nos cursos de pós- formação. No curso de Estado-Maior, a realidade é a realização de cursos conjuntos. Nos cursos de política e estratégia, a participação de civis no corpo discente é bastante incentivada, tendo em vista o objetivo de viabilizar a integração do militar com a sociedade civil. Observou-se ainda que os currículos das escolas de pós- formação sofrem influência direta dos respectivos Ministérios de Defesa daqueles países.

Na Alemanha, tanto a área intelectual quanto a operacional passam por formações integradas que potencializam o uso dos recursos e permitem a aplicação dos meios de forma conjunta. São exemplos de integração realizadas naquele país a formação básica de pilotos de asas rotativas para a Marinha, Exército e Força Aérea, que é realizada na escola do Exército. Outro aspecto interessante é que não existe Polícia de Aeronáutica, Polícia do Exército ou Polícia da Marinha, mas sim um regimento de Polícia Militar, os chamados Feldjäger, que têm uma formação única e são acionados para cumprir as missões das Forças. Além disso, existe também a Streitkräftebasis, que seria um tipo de Comando de Suporte Conjunto, responsável por diversas atividades comuns às Forças, como a capacitação e treinamento (DEUTSCHLAND, 2013).

No Brasil, tanto a formação quanto a pós- formação têm a realização de cursos específicos por cada Força. O Ministério da Defesa, por meio da Escola Superior de Guerra (ESG), tem realizado cursos com a participação de militares de todas as Forças, como também incentivado a participação de civis. Em ambos os casos, existe um limite de vagas disponibilizadas, sendo que, na realização dos cursos dentro das Forças, esse número é bastante reduzido.

Para cursos de caráter operacional, como guerra na selva, paraquedismo, ou ainda cursos de formação técnica, como meteorologia, controlador de tráfego aéreo, as Forças responsáveis pelos cursos disponibilizam algumas vagas para as demais. Como citado anteriormente, alguns pilotos da Marinha realizam a formação básica do voo na Academia da Força Aérea.

Esse modelo empregado pelas Forças Armadas brasileiras, apesar de importante, é incipiente para a formação de uma doutrina conjunta. O reflexo para as Forças é apenas pontual, sem a criação de vínculos e de uma integração cultural que possa gerar uma mudança comportamental. Dessa forma, a aplicação da interoperabilidade acontece durante a realização dos exercícios operacionais conjuntos, coordenados pelo Ministério da Defesa, em que cada Força aplica sua própria doutrina. Uma das perspectivas do MD é a implantação de comandos conjuntos de emprego, com a criação de estruturas conjuntas que poderiam acelerar o processo de desenvolvimento doutrinário conjunto, a integração e a própria interoperabilidade entre as Forças.

Assim, as experiências abordadas evidenciam que, para a elevação do nível de interoperabilidade de maneira profunda, as ações implementadas por diversos países passaram por um processo de integração no sistema educacional, capaz de influenciar a cultura organizacional das Forças e proporcionar a aplicação de uma doutrina conjunta. Essa condição foi um dos requisitos que propiciaram a aplicabilidade da interoperabilidade nos comandos operacionais conjuntos.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interoperabilidade é uma capacidade essencial para a aplicação das Forças Armadas em um conflito armado. Desenvolver esta capacidade não garante o sucesso em uma guerra, mas traduz uma vantagem durante as operações. Desta forma, o tema vem sendo abordado pelos países com maior ênfase desde o final da Segunda Grande Guerra. No entanto, operar de forma conjunta não é uma questão simples e, por isso, a interoperabilidade requer estudos para o aprimoramento dessa capacidade, o que possibilita maior integração entre o elo mais importante, o ser humano.

O primeiro objetivo deste estudo foi buscar a compreensão da influência da cultura organizacional nos exercícios conjuntos realizados entre as Forças Singulares, assim como, entender as dificuldades de integração entre elas em um cenário de guerra. Apesar de as Forças estarem alicerçadas dentro de uma concepção militar, fundamentada na hierarquia e disciplina, cultuando valores semelhantes, existem diferenças culturais que têm sido fator complicador para o desenvolvimento da unidade necessária à interoperabilidade.

Para o alcance de uma maior unidade de pensamento nas operações combinadas, o estreitar de vínculos, assim como, a compreensão dos pressupostos básicos, dos valores e dos artefatos de cada Força, conforme preconizado nos documentos de defesa, faz-se necessário ampliar a interação entre seus componentes.

Esta reflexão, conduz ao desenho de uma possível proposta de ação: utilizar o potencial do ensino, a partir da formação, como um dos caminhos possíveis para ampliar e promover a inter-relação dos militares das Forças, favorecendo, desta forma, o mitigar dos efeitos oriundos das diferentes culturas organizacionais no cenário das operações conjuntas.

A proposta de analisar a integração do ensino militar como uma das soluções viáveis para o fortalecimento da interoperabilidade parte da percepção de que, com a realização de cursos de formação e/ou pós-formação conjuntos, poderia promover o convívio e o trabalho conjunto de organizações com diferentes culturas organizacionais. Os militares das Forças Singulares compreenderiam as características uma das outras, incorporando um sentimento unívoco com a percepção do todo, e não como uma parte isolada.

Neste contexto, foram apresentados alguns fatores comuns às Forças que dificultam essa integração com a intenção de evidenciar novas perspectivas que favoreçam essa inter-relação.

Para exemplificar essas diferenças, foram apresentadas situações que vão desde a inexistência de um manual comum de ordem unida, o que traduz essa disparidade de culturas organizacionais, passando por características da formação e da pós-formação, até a importância de aporte financeiro que pode trazer benefícios para atingir as capacidades operacionais. Verificou-se, ainda, a participação do Ministério da Defesa como órgão coordenador das operações conjuntas, mas com um obstáculo a ser ultrapassado em virtude da forte influência da cultura organizacional de cada força.

Na sequência, abordou-se as ações que países com mais experiência em conflitos armados têm buscado para minimizar os efeitos da falta ou pouca interoperabilidade, a fim de identificar soluções empregadas e que podem implicar em perspectivas para um futuro



modelo que poderia ser aplicado pelo Brasil. Assim, tomou-se como base os Estados Unidos da América, por ser um país de extrema relevância no cenário mundial e ainda por sua expertise na área militar. Ficou evidente que esse país enfrentou os mesmos tipos de desafios e que, até os dias atuais, buscam ações para mitigar os tipos de problemas dessa natureza. Nessa concepção, a Lei Goldwater-Nichols Act e o Skelton Panel exerceram um importante papel nas transformações no Departamento de Defesa americano e determinaram providências na área da educação militar, que culminaram com a criação do Joint Professional Military Education (JPME) que, conforme apresentado, é fundamental para o alinhamento de uma cultura militar conjunta.

Além dos Estados Unidos, foram apresentadas soluções adotadas por países europeus, tanto na área educacional quanto na área operacional, com o propósito de possibilitar a otimização da capacidade de interoperabilidade, como também com a finalidade de mostrar uma visão de sinergia adotada pelos países para um melhor aproveitamento dos recursos.

Desta forma, o presente trabalho evidenciou uma perspectiva de que a atuação dentro do ensino militar pode beneficiar as Forças Armadas na construção de uma cultura organizacional mais unificada e que, por consequência, pode acarretar benefícios para possibilitar a otimização da interoperabilidade, atendendo o Estado brasileiro dentro do preconizado pela sua Estratégia Nacional de Defesa.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA JUNIOR, Carlos A. Maximizando os Meios. **Revista Força Aérea**, Rio de Janeiro, n. 116, p. 6-11, fev. 2019. Entrevista.

BOTELHO, Raul. **Assunção do cargo de Chefe do Estado-Maior-Conjunto das Forças Armadas**, 2019, Brasília. [Discurso...] Brasília: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/113-pronunciamentos/8646-chefe-do-estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas?Itemid=101>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 jul. 2019.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Estado-Maior da Aeronáutica. **Relatório do grupo de trabalho sistema de ensino do Comando da Aeronáutica**. Brasília, 2010.

BRASIL. **Glossário das Forças Armadas**. MD 35-G-01. Brasília: Ministério da Defesa, 2015.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016c.



BRASIL. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

BUILDER. Carl H. **The masks of war: American military styles in strategy and analysis**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

CARRELL, Michael W. **Inculcating jointness: officer joint education & training from cradle to grave**. Trabalho de Conclusão de Curso – Naval War College, Newport, 2000.

DEUTSCHLAND. Bundesministerium der Verteidigung. **Die Neuausrichtung der Bundeswehr**. Berlin: Bundesministerium der Verteidigung, 2013.

FREIRE, Maria E. L. S. **A interoperabilidade entre as Forças Armadas Brasileiras: uma análise da Operação Ágata**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

INTEROPERABILIDADE. In: DICIO. Dicionário online de Português. Porto: 7Graus, 2019. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/interoperabilidade/>. Acesso em: 06 set. 2019.

KUPISZEWSKI, Robert B. **Joint Education for the 21st Century**. Washington, 1995.

LEDERMAN, Gordon N. **Reorganizing the joint chiefs of staff: the Goldwater-Nichols Act of 1986**. Westport: Greenwood Press, 1999. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ANmsazlpQ10C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Reorganizing+the+Joint+Chiefs+of+Staff&ots=8iflUhZqVx&sig=AulK2j1Lwl7oLG7rsIEHr\\_1Yck#v=onepage&q=Reorganizing%20the%20Joint%20Chiefs%20of%20Staff&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=ANmsazlpQ10C&oi=fnd&pg=PR9&dq=Reorganizing+the+Joint+Chiefs+of+Staff&ots=8iflUhZqVx&sig=AulK2j1Lwl7oLG7rsIEHr_1Yck#v=onepage&q=Reorganizing%20the%20Joint%20Chiefs%20of%20Staff&f=false). Acesso em: 10 maio 2019.

LYONNAIS, Robert W. **Joint professional military education: time for a new goal**. 2003. Trabalho de Conclusão de Curso – US Army School for Advanced Military Studies, Fort Leavenworth, 2003.

PIRES, José C. S.; MACÊDO, Kátia B. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 1, Rio de Janeiro, p. 81-106, 2006.

SANTOS, Rodrigo F. **Interoperabilidade e mudança da cultura organizacional como desafios para as Forças Armadas Brasileiras**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso – Escola Superior de Guerra, Brasília, 2018.

SCHEIN, Edgar H. **Cultura organizacional e liderança**. São Paulo: Atlas, 2009.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Dictionary of military and associated terms**. Joint Publication 1-02. Washington, 2016.



VANNI NETO, Renato. **Desenvolvimento da interoperabilidade:** educação militar conjunta – uma possível contribuição da Lei Goldwater-Nichols. 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2009.

WAGGENER, Anna T. **Joint professional military education:** a retrospective of the skelton panel. Washington, 2015.

WILKERSON, Lawrence B. **What exactly is jointness?** Washington: JFQ, 1997.



**O planejamento público brasileiro e o desenvolvimento nacional:  
sugestões de aprimoramento com base em elementos do planejamento  
estratégico situacional**

**Gustavo Pereira Pinto<sup>1</sup>  
Darcton Policarpo Damião<sup>2</sup>**

**RESUMO**

O objetivo deste artigo é avaliar o planejamento público brasileiro, a fim de propor aperfeiçoamento, com base em elementos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de forma que o Estado atinja o seu objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional. O trabalho foi construído por meio de pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa e análise documental das principais fontes identificadas, que tratam da participação estatal no domínio econômico, do planejamento público, da moldura legal do planejamento público brasileiro, bem como de alguns conceitos trazidos pelo PES. Observou-se que a tentativa de atribuir ao plano plurianual (PPA) um caráter estratégico e de longo prazo não foi adequada, uma vez que esse instrumento se constitui de uma parcela do planejamento público brasileiro, restrita ao aspecto orçamentário e com um horizonte de médio prazo. A discussão da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social no Congresso Nacional permitiria a inclusão da Defesa como um eixo estruturante dessa estratégia, bem como a priorização de agendas transversais, segundo um horizonte estratégico de longo prazo. Concluiu-se que, em função do planejamento público ser um processo técnico e político de grande relevância para o desenvolvimento nacional, torna-se premente que a sociedade brasileira atribua a devida importância à construção dessa estratégia de país, por meio do processo parlamentar.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento. Planejamento Estratégico. Planejamento Público. Plano Plurianual.

*Brazilian public planning and national development: improvement suggestions based on elements of Situational Strategic Planning*

**ABSTRACT**

*The paper aims to evaluate the Brazilian public planning, in order to propose improvement, based on elements of the Situational Strategic Planning (PES), so that the State reaches its fundamental objective of guaranteeing national development. The work was built through bibliographic research with qualitative approach and documentary analysis of the main sources identified, which deal with the state participation in the economic domain, public planning, the legal framework of Brazilian public planning, as well as some concepts brought*

- 1 Capitão de Mar e Guerra (IM), Assessor do Plano Plurianual do Estado-Maior da Armada. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG) – Campus Brasília (2019).
- 2 Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UnB, MBA em Gestão Empreendedora pelo ITA, MSc em Sensoriamento Remoto pelo INPE e Bacharel em Ciências Aeronáuticas formado pela Academia da Força Aérea, Turma de 1983. Realizou também cursos de especialização na Universidade de Michigan, no MIT (Sloan School of Management) e na Universidade da Pensilvânia (Wharton School).



*by the PES. It was observed that the attempt to attribute to the multiannual plan (PPA) a strategic and long-term character was not adequate, since this instrument is a part of the Brazilian public planning, restricted to the budgetary aspect and with a horizon of mid-term. The discussion of the National Strategy for Economic and Social Development in the National Congress would allow the inclusion of Defense as a structuring axis of this strategy, as well as the prioritization of transversal agendas, according to a long-term strategic horizon. It is concluded that, because public planning is a technical and political process of great relevance to national development, it is urgent that Brazilian society attach due importance to the construction of this country strategy through the parliamentary process.*

*Keywords: Development. Strategic Planning. Public Planning. Multiyear Plan.*

## 1 INTRODUÇÃO

Na análise dos ciclos econômicos e políticos vivenciados pelo Brasil a partir da segunda metade do século XX, Pinto (2005) observou planos de governo (nas décadas de 1950 a 1970) que foram grandemente exitosos em conseguir saltos qualitativos para o desenvolvimento nacional. Os governos seguintes, principalmente os posteriores à Constituição Federal de 1988, não conseguiram repetir tal desempenho. As principais questões levantadas pelo referido autor foram se estaríamos vivenciando um período de escassez de bons planejadores, e se uma nova aplicação dos planos anteriores, tais como o Plano de Metas, o Plano de Ação Econômica do Governo e o II Plano Nacional de Desenvolvimento, teria hoje êxito semelhante ao observado naqueles dias.

Desde 1991, foram divulgados pelos sucessivos governos brasileiros sete planos plurianuais (PPA). Em última análise, esses planos teriam a função de orientar a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dentro do contexto de um planejamento público de longo prazo, de forma que, em médio prazo, pudessem ser indicados resultados mais robustos para a sociedade.

Especialistas na área de planejamento governamental concordam com a avaliação de que nenhum dos PPA lançados cumpriu plenamente a sua função de contribuir com o objetivo fundamental de desenvolvimento do país, ou mesmo com a melhoria das condições socioeconômicas da população (informação verbal)<sup>3</sup>.

Ao longo das últimas décadas, o tema em questão adquiriu relevância, à medida que economistas, historiadores e administradores públicos vêm apontando como uma ameaça à democracia a incapacidade dos governos em entregar os resultados esperados por suas populações (FAUSTO, 2004; GIAMBIAGI; TAFNER, 2018).

Observamos esta questão sob a lógica conceitual da segurança, da maneira como foi definida por Abreu (2018). Segundo essa lógica, a “democracia” é percebida como um bem maior do Estado que se encontra ameaçada. Configura-se, nesse cenário, uma condição de insegurança, tendo em vista que os repetidos planos plurianuais não têm sido capazes de entregar os resultados esperados pela população, em função de conterem alguma vulnerabilidade implícita.

Nesse contexto, o problema que se coloca é: como aperfeiçoar o planejamento público brasileiro de forma a aumentar a sua contribuição para o desenvolvimento nacional?

<sup>3</sup> Evento de divulgação da metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o ciclo de 2020 a 2023, ocorrido na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, DF, em 24 de abril de 2019.



Identificou-se que o Planejamento Estratégico Situacional (PES), classificado como uma teoria do planejamento público, dispõe de elementos que podem ajudar na solução desse problema.

Mediante o exposto, o objetivo do artigo é avaliar o planejamento público brasileiro, a fim de propor aperfeiçoamento, com base nos conceitos do PES, de forma que o Estado atinja o seu objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional. Para isso, utilizou-se de pesquisa documental e de pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa.

Assim, na primeira parte, ao revisitarmos a discussão sobre a participação estatal na economia, bem como o contexto histórico dos principais marcos do planejamento público brasileiro, procuramos apresentar qual é a tradição brasileira sobre este tema.

No desenvolvimento da segunda parte, pretende-se que a descrição de alguns elementos do PES possa contribuir para este debate. O PES é classificado como um método e uma teoria do planejamento estratégico público, aplicável em ambientes complexos como os altos escalões de governo.

Na terceira parte, questionou-se a estrutura do planejamento público no Brasil, como estabelecido pela CF de 1988, de forma a identificar oportunidades para o seu aperfeiçoamento, com base na tradição política e histórica em que esse planejamento está imerso, bem como nos conceitos trazidos pelo PES.

Por fim, nas considerações finais, destacou-se a oportunidade desta discussão, uma vez que o governo passado, por orientação do Tribunal de Contas da União, buscou valorizar a dimensão estratégica do planejamento público por meio da proposta da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que, mesmo sem ter sido votada no Congresso Nacional, está orientando o governo atual na formulação do PPA para o ciclo de 2020 a 2023.

## **2 O PLANEJAMENTO ESTATAL**

### **2.1 A PARTICIPAÇÃO ESTATAL NO DOMÍNIO ECONÔMICO**

Para termos uma dimensão mais clara de como o planejamento público foi encarado no Brasil ao longo das últimas décadas, faz-se necessária uma breve contextualização sobre como a teoria econômica define qual deveria ser o papel do Estado na organização da economia.

A partir da Escola Clássica de Adam Smith, da Teoria Neoclássica, da crítica marxista e do keynesianismo, foi recomendado ao Estado um papel que transitou de mero coadjuvante na “ordem natural” das relações econômicas, como defendido pelos liberais e neoliberais, até o de ser o principal organizador e regulador, como encarado pelo pensamento comunista.

Não vamos aqui nos deter no modo de produção comunista que não corresponde à realidade político-econômica brasileira, limitando-nos a uma breve constatação: neste modelo, pelo menos em teoria, a produção e distribuição dos recursos gerados devem ser previamente planejadas de maneira racional, com o intuito de se garantir uma alocação ótima para a sociedade.

No modelo de produção comunista, o Estado tem um papel central no direcionamento dos recursos produzidos, deixando de lado, contudo, as preferências individuais que devem subordinar-se às necessidades e capacidades do poder central.

No sistema capitalista, segundo os mecanismos da oferta e da demanda, é o mercado que exerce a função alocativa na economia, e não um planejamento centralizado.

Um problema do sistema capitalista, contudo, é que não existe nenhuma razão empírica para acreditarmos que a alocação de recursos produzida pelo mercado, mesmo que





seja eficiente (em termos da eficiência de Pareto<sup>4</sup>), possa ser considerada justa.

Além disso, em sua aplicação prática, podem ser constatadas diversas falhas de mercado que demandam mecanismos de correção normalmente providos pelo Estado, por meio de seu governo (MANKIW, 2006).

Desta situação deriva-se a justificativa para a interferência do Estado no domínio econômico. Essa interferência se torna necessária para corrigir, complementar e até guiar o sistema de mercado que sozinho não é capaz de desempenhar todas as funções econômicas que lhe são demandadas com a garantia da equidade (COELHO, 2014).

O sistema capitalista admite, assim, um amplo espectro de variação no nível de atuação estatal na economia, desde uma participação mínima como defendido pelos liberais e neoliberais, até uma participação mais ativa como no modelo do Estado de bem-estar social.

Esse ponto de equilíbrio entre liberdade econômica e intervenção do Estado, até o momento, não foi encontrado, fazendo com que a história das sociedades capitalistas – sobretudo a partir do século XX – fosse marcada por um movimento pendular: ora mais liberdade de mercado, ora mais intervenção do Estado (COELHO, 2014).

O planejamento público em países com decisão centralizada é dito normativo (realizado por normas, decretos, etc.). Busca-se, neste caso, a substituição dos mecanismos de mercado por meio da intervenção direta na produção de bens e serviços. No outro extremo estão países com ampla liberdade econômica, em que o planejamento público serve como indicação das intenções do Estado que, algumas vezes, atua por meio de incentivos. No Brasil, encontram-se ambas as formas de planejamento (GUIMARÃES FILHO, 1999).

Prosseguindo sobre a relação pendular entre o liberalismo e o intervencionismo estatal, o pensamento liberal foi dominante no mundo capitalista ao longo do século XIX até 1929, quando ocorreu a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque. Essa grande depressão pode ser explicada como uma crise causada pelo excesso de oferta. O nível de produção e exportação dos EUA cresceu muito após a primeira Guerra Mundial para atender uma Europa em reconstrução, mas viu-se sem mercados após a sua recuperação.

O resultado foi a queda na produção e conseqüente desemprego. A subsequente redução nos preços das mercadorias não conseguiu um ponto de equilíbrio, visto que o mercado interno empobrecido não era capaz de absorver a produção. Esta foi uma ação intervencionista Estatal na economia denominada pelo presidente estadunidense Franklin Delano Roosevelt de New Deal, que conseguiu reverter o quadro econômico depressivo por meio do controle de preços e abertura de frentes de trabalho para combater o desemprego (SILVA, 2019).

Com o liberalismo em crise houve um campo fértil para a propagação das ideias do economista inglês John Maynard Keynes que propugnava a intervenção estatal para garantia do nível de renda.

Após a Segunda Guerra Mundial, o pensamento de Keynes foi a base para o desenvolvimento do que se chamou de Estado de Bem-Estar Social, no qual o Estado tem um papel mais ativo, intervindo no domínio econômico para prover saúde, educação, aposentadoria e outros bens que garantissem um nível considerado mínimo de desenvolvimento humano.

4 Eficiência ou ó(p)timo de Pareto é um conceito de economia desenvolvido pelo italiano Vilfredo Pareto. Uma situação econômica é ótima no sentido de Pareto se não for possível melhorar a situação, ou, mais genericamente, a utilidade de um agente, sem degradar a situação ou utilidade de qualquer outro agente econômico (DICIONÁRIO SENSAGENT, 2019).



Os conceitos de Keynes também foram a base para a concepção na América Latina de uma teoria do desenvolvimento econômico denominada de estruturalismo.

O estruturalismo latino-americano surgiu no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), no final da década de 1940 e início dos anos 1950, como integrante de uma escola de pensamento mais ampla, denominada Development Economics. Um dos seus principais formuladores foi Raul Prebisch. No Brasil, o principal expoente da teoria estruturalista foi o economista Celso Furtado (SILVA; MARCATO, 2013).

Porém, o estruturalismo perdeu popularidade devido aos seguintes motivos principais: uma série de crises ao longo da década de 1970 (como a crise monetária dos EUA em 1971 e as crises do petróleo em 1973 e 1979), críticas ao modelo keynesiano (como as da Escola de Chicago, por Milton Friedman), bem como em função de dificuldades encontradas pelos governos em financiar essas políticas sociais. Assim, surgiu uma nova onda liberal, conhecida por neoliberalismo, que teve exemplos práticos de aplicação nos governos de Ronald Reagan nos EUA e Margaret Thatcher na Inglaterra (PAGNUSSAT, 2007).

A dominância das ideias neoliberais duraria até 2008 quando uma nova crise iniciada no mercado imobiliário dos EUA culminou com a falência de uma tradicional instituição financeira, o banco Lehman Brothers, e necessitou da intervenção financeira estatal em diversos países para contê-la (BASTOS; MATTOS, 2011).

O modelo neoliberal já vinha sofrendo grande desgaste nos anos anteriores à crise de 2008 em função das baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e dos altos índices de desemprego que vinham sendo registrados. O modelo do Estado de Bem-Estar Social também sofreu críticas pela dificuldade do financiamento de suas políticas de proteção social.

Esta revisão da discussão sobre a participação estatal na economia nos permite prosseguir com a observação da evolução do planejamento público no Brasil, que traz exemplos da intervenção estatal na economia e suas consequências para o desenvolvimento.

## 2.2 A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

No período de 1930 a 1980, o Brasil experimentou uma taxa de crescimento médio do Produto Interno Bruto (PIB) acima de 7% a.a., sendo que, se destacarmos o período específico de 1969 a 1973, denominado de Milagre Econômico Brasileiro, essa média chega a 11,9%, com o destacado índice de 14% registrado no ano posterior, em 1974.

Conforme podemos observar na Tabela 1, nas décadas posteriores, no período de 1981 até 2016, essa média desacelerou consideravelmente:

Tabela 1 – Média de crescimento do PIB no Brasil, 1981 – 2016

Período	Crescimento médio do PIB
1981 - 1990	2,24%
1991 - 2000	2,78%
2001 - 2010	3,93%
2011 - 2016	-0,32%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE (2016).



O registro a partir de 1930 é emblemático porque marca a transição da República Velha (1889-1929) para a República Nova (ou era Vargas, 1930-1945), bem como a transição de um Brasil predominantemente agrícola (80% da população residia em áreas rurais) para uma estrutura econômico-social progressivamente mais industrializada e urbana.

Por meio do nacional-desenvolvimentismo, o Brasil estava superando o Estado cartorial predominante até 1930. Outros países como o México, Coreia do Sul, Taiwan, Japão e Singapura cresciam adotando uma combinação da teoria estruturalista, da macroeconomia keynesiana e de um setor privado dinâmico (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Para Kon (2010), as tentativas de organizar a economia por meio do planejamento datam da década de 1940 e foram registradas no Relatório Simonsen (1944-1945), nos diagnósticos da Missão Cooke (1942-1943), da Missão Abbink (1948), da Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) e no Plano Salte (1946).

Para Cardoso de Mello (2005) e Cardoso Júnior (2011), o nosso processo de industrialização ocorreu de maneira tardia, uma vez que teve início muito após a Revolução Industrial inglesa (sec. XVIII) e mesmo após a segunda onda de industrialização, ocorrida em países como França, Alemanha e EUA.

O desenvolvimentismo tornou-se a ideologia e estratégia nacional de desenvolvimento dos países retardatários, quando buscaram realizar suas revoluções nacionais e industriais para alcançarem o nível de desenvolvimento dos países que realizaram, originalmente, suas revoluções capitalistas (BRESSER-PEREIRA, 2012).

O governo do General Eurico Gaspar Dutra (1946 a 1951) teve um perfil mais liberal. Sua principal ação, sob o ponto de vista do planejamento, foi a proposição do Plano SALTE (saúde, alimentação, transporte e energia) que, na prática, não foi efetivo. O plano foi enviado de maneira tardia ao Congresso Nacional (1948) e, após uma longa tramitação naquela casa parlamentar, foi restituído para sanção em 1950, tendo sido abandonado em 1951 (GUIMARÃES FILHO, 1999).

Vale mencionar que, durante o Governo Dutra, foi criada a Escola Superior de Guerra, que viria a estabelecer-se nas décadas seguintes como um importante núcleo de estudos sobre o desenvolvimento no Brasil.

Em seguida, Vargas reassumiu a presidência, em 1951, e o Estado voltou a desempenhar um papel mais ativo na economia como indutor do desenvolvimento. Foi nesse período, entre 1951 a 1954, que foram lançadas as bases instrumentais da política econômica do decênio, caracterizadas quanto à intencionalidade, como uma primeira aproximação à política de desenvolvimento (TEIXEIRA, 1997 apud GUIMARÃES FILHO, 1999).

O Estado liberal do governo anterior deu lugar a um Estado nacional-desenvolvimentista. Segundo Guimarães Filho (1999, p. 159), “[...] crescia também a concepção de que o Estado deveria intervir nesse processo, para suprir a iniciativa privada, então considerada despreparada perante os desafios que se vislumbravam.”

Em 1951, foi estabelecida a Comissão Mista Brasil – EUA para o Desenvolvimento Econômico; em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE e, posteriormente, criado um Grupo Misto BNDE – Cepal.

Os resultados desses grupos de estudo embasaram o planejamento público do governo Vargas e, posteriormente, serviram de base para o desenvolvimento do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1956 a 1961) (GUIMARÃES FILHO, 1999).



O Plano de Metas foi constituído por um conjunto de 30 objetivos, além da construção de Brasília, denominada de meta síntese. O plano visou atuar nos pontos de estrangulamento identificados nos estudos, anteriormente, citados (Comissão Mista Brasil – EUA e Grupo Misto BNDE – CEPAL) (SILVA, 2019).

O plano foi um novo impulso à industrialização, pois, com ele, aprofundou-se a intervenção do Estado na economia, com duas diferenças importantes em relação às experiências anteriores: a motivação principal já não era o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoiava no nacionalismo, reconhecendo a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira (REZENDE, 2010).

Ao assumir, em 1961, o Presidente Jânio Quadros não deu prosseguimento ao Plano de Metas de JK, tendo criado o Conselho Nacional de Planejamento (COPLAN), sem ter apresentado resultados efetivos (GUIMARÃES FILHO, 1999).

Após a renúncia de Jânio, vigorou no país um regime parlamentarista que viabilizou a posse do Presidente João Goulart (1961 a 1964). Coube ao gabinete do Primeiro-Ministro Tancredo Neves (1961 a 1962), por exigência constitucional, apresentar ao Congresso Nacional o seu programa de governo. Esse programa teve um caráter inovador por conter planos em três dimensões temporais: um plano de perspectiva com horizonte de 20 anos, um plano quinquenal e um plano de emergência para a execução dos projetos existentes. O programa, contudo, não resistiu à transitoriedade do regime parlamentarista (GUIMARÃES FILHO, 1999).

Em 1963, no Governo de João Goulart, foi publicado o Plano Trienal elaborado sob orientação do economista Celso Furtado. O plano buscou conciliar desenvolvimento com estabilidade, mas foi abandonado poucos meses após a implementação em função da expansão inflacionária (GUIMARÃES FILHO, 1999).

As crises política e econômica vividas na época contribuíram para a eclosão do movimento de 1964 e, nesse mesmo ano, no governo do General Castelo Branco (1964 a 1967), foi lançado o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para um período de dois anos, bem como reorganizada a área econômica do governo. É desta época a Lei nº 4.320/1964 (ainda em vigor) que dispõe sobre a elaboração orçamentária.

Em 1967, no governo do Marechal Artur da Costa e Silva (1967 a 1969), foi publicado, primeiramente, o Plano Decenal para o período de 1967 a 1976 e, posteriormente, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) para o período de 1968 a 1970 (KON, 2010).

O PED objetivou fortalecer empresas privadas, estabilizar, gradativamente, os preços e fortalecer o mercado interno com a geração de empregos. A partir de 1968, foi constatada a queda da inflação com crescimento do PIB (KON, 2010).

Seguiram-se os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), apresentados nos seguintes governos: o I PND, de 1972 a 1974, durante o Governo do General Emílio Garrastazu Médici (1969 a 1974); o II PND, de 1975 a 1979, durante o Governo do General Ernesto Geisel (1974 a 1979); e o III PND, de 1980 a 1985, durante o Governo do General João Batista de Oliveira Figueiredo (1979 a 1985).

O Plano de Metas e o I PND são considerados os grandes planos governamentais de desenvolvimento implementados no Brasil, tendo este último gerado grandes índices de crescimento do PIB, período denominado de “Milagre Econômico Brasileiro” (BRESSER-PEREIRA, 2012).

As precondições do “milagre” estão na capacidade ociosa herdada do Plano de Metas



e, principalmente, das reformas institucionais implementadas pelo PAEG, com a organização do sistema financeiro e a recuperação da capacidade fiscal do Estado (PAGNUSSAT, 2007).

O II PND buscou enfrentar a crise internacional da época (crise do petróleo de 1973) sem levar o país à recessão, definindo uma série de investimentos em setores-chave da economia e combinando ação do Estado, da iniciativa privada e do capital externo. Apesar da influência do cenário externo, foi capaz de dotar o Brasil de uma cadeia produtiva completa, algo inédito nos países em desenvolvimento (MARINGONI, 2016).

O III PND foi fortemente impactado pela crise do petróleo de 1979 e teve os seus objetivos substancialmente alterados em relação aos PND anteriores, visando ao reequilíbrio das contas cambiais e do balanço de pagamentos, bem como ao controle das taxas de inflação (KON, 2010).

O governo Figueiredo coincidiu com um período de recessão internacional com juros mundiais em níveis elevados devido à segunda crise do petróleo de 1979. Foi necessária a desvalorização da moeda e a busca de financiamento externo por meio do FMI, que demandou do país a observação de um receituário de ajuste de contas, denominado, posteriormente, de Consenso de Washington (KON, 2010).

As medidas adotadas permitiram o crescimento do PIB até 1984, mas o desajuste de contas agravou-se a partir de 1985, de forma que a estabilização econômica passou a ser a prioridade dos governos que se seguiram. Foram diversos planos de estabilização monetária lançados: Cruzado (1986), Cruzado II (1986), Bresser (1987), Verão (1989), Collor (1990), Collor II (1991) e Real (1994) (KON, 2010).

Durante o governo de José Sarney (1985-1990), antes da CF de 1988, ainda foram lançados dois planos denominados de I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) e o Plano de Ação Governamental (1987-1991), sem, contudo, terem conseguido implementar metas significativas (KON, 2010).

Com a promulgação da CF de 1988, a partir de 1991, foram lançados sete planos plurianuais (PPA) até 2016.

Conquistada a estabilização econômica após o Plano Real, já vigorava internacionalmente o pensamento neoliberal praticado pelo governo ascendente de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2003). Naquele momento, não havia espaço para novos planos nacional-desenvolvimentistas no Brasil.

As iniciativas denominadas Programa de Aceleração do Crescimento (segundo governo Lula da Silva) e Programa Avançar (governo Temer) não podem ser classificados como planos nacionais de desenvolvimento por serem, na prática, um agrupamento de projetos prioritários.

Observando a evolução do planejamento público brasileiro nas últimas décadas, podemos destacar os seguintes pontos:

- A nossa industrialização tardia nos induziu à elaboração de planos nacional-desenvolvimentistas, mesmo que em determinados momentos tenham predominado governos com inclinação mais liberal;
- A busca pela substituição das importações, associada a um planejamento público normativo, favoreceu, até a década de 1970, o atingimento de boas taxas de crescimento;
- O Congresso Nacional teve pouca participação no processo de construção dos planos nacionais de desenvolvimento (GUIMARÃES FILHO, 1999); e



– Verificou-se que, em diversos momentos, o desenvolvimento nacional esteve diretamente relacionado aos esforços de planejamento público.

Segue-se a descrição de alguns elementos de uma teoria do planejamento público que pode ser útil para o objetivo de aperfeiçoar o planejamento público brasileiro.

### **3 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

#### **3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

Conhecido um pouco do histórico do planejamento público brasileiro, um breve entendimento do conceito de planejamento nos ajudará à compreensão do tema.

Pode-se conceituar a atividade de planejamento como um processo decisório que antecede qualquer ação. Ele ocorre automaticamente em nossos afazeres mais simples do dia a dia sem que o percebamos.

Assim como ocorre individualmente, o processo de planejamento faz parte do cotidiano das organizações humanas desde a sua origem. É difícil conceber que qualquer empreendimento mais complexo levado a cabo pela humanidade possa ter ocorrido sem demandar algum nível de planejamento formal em alguma área, seja a de pessoal, material ou financeira.

Foi na época da abordagem clássica da administração, no início do século XVIII, contudo, que o planejamento começou a figurar, de maneira mais estruturada, como uma função da administração.

O conceito de planejamento, com o enfoque da sua dimensão estratégica, começou a ser usado na administração nos anos 1950, com o empréstimo de conceitos da estratégia militar<sup>5</sup>, com o intuito de incutir nas empresas privadas uma nova perspectiva de futuro (BRANCO, 2014; MINTZBERG, 2000).

Segundo Motta (2012 apud BRANCO, 2014), na década de 1960, o conceito havia se popularizado no meio empresarial. Na década de 1970, a introdução e utilização do planejamento estratégico nas organizações não subordinadas ao Estado havia claramente se acelerado e se difundido (BAZZAZ; GRINYER, 1981 apud BRANCO, 2014).

A introdução do planejamento estratégico no setor público é mais recente. Segundo Giacobbo (1997), ele ganhou força nos anos 1960, como prerequisite para a aprovação e liberação de recursos, financiamentos e subsídios aos governos estaduais e locais, o que gerou o surgimento de muitos níveis e variedades de planos e metodologias de planejamento.

#### **3.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)**

Existem inúmeros enfoques possíveis para o exercício de um planejamento, dependendo da complexidade envolvida no processo e, principalmente, da natureza dos problemas encontrados.

<sup>5</sup> A etimologia de estratégico remete à arte da guerra – exercito (stratos) e condução (agein) (CANDEAS, 2015, p. 31).



No caso deste artigo, interessa-nos, sobretudo, o planejamento público na esfera federal, ou seja, a ferramenta que deve orientar as decisões dos governantes de forma que se consiga avançar na direção do cumprimento dos objetivos nacionais.

O processo de planejamento público compreende a escolha de políticas públicas capazes de combater os problemas a serem enfrentados pela sociedade em um ambiente escasso de recursos financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos (BRASIL, 2019a).

Um método de planejamento público é o PES. Concebido pelo economista chileno Carlos Matus (1931-1998), o PES tem uma abordagem que difere planejamento normativo ao destacar os aspectos políticos desse processo.

Como afirma Santos (2011, p. 314 apud BRASIL, 2019a, p. 16), “[...] é imprescindível lidar com planejamento governamental tendo como pressuposto que se trata de uma função essencialmente política”.

Portanto, o processo de planejamento público demanda a aplicação de aspectos técnicos, que podem ser trazidos de outros tipos de planejamento, desde que devidamente adaptados para a realidade governamental, e aspectos políticos que precisam trabalhar de maneira conjugada e harmônica (BRASIL, 2019a).

Para Matus, os métodos tradicionais de planejamento, ditos normativos, são impotentes para lidar com a complexidade da realidade social. Esses métodos observam o futuro de maneira determinista, tentando predizê-lo como simples consequência do passado e não levam em consideração a possibilidade de atuação de outros atores, nem as incertezas presentes ao longo do processo (PAGNUSSAT, 2007).

O autor critica as tentativas de se importar diretamente para o ambiente público as técnicas tradicionais de planejamento desenvolvidas no ambiente corporativo, uma vez que estas últimas visam, primordialmente, ao atendimento dos requisitos do mercado.

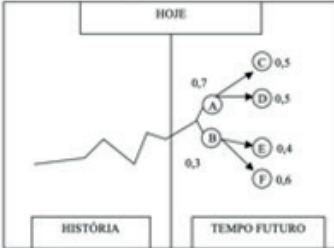
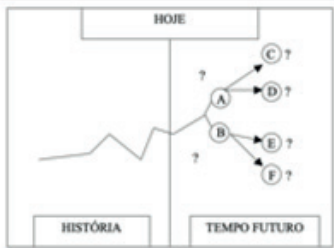
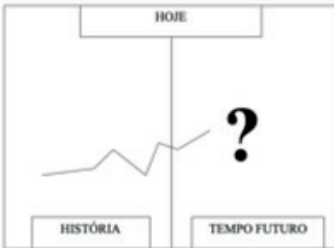
Para ilustrar o seu conceito de situação, Matus utiliza-se da metáfora de um jogo para considerar se um determinado problema está dentro ou fora de sua arena. Nesse jogo, ganha-se ou perde-se e os seus jogadores, que são livres para tomarem suas decisões, não têm controle sobre as ações dos outros jogadores (MATUS; HUERTAS, 2007).

Contudo, enquanto no jogo esportivo as regras visam a garantir a igualdade de competição entre os jogadores em um período limitado de tempo, no jogo social as regras não são tão precisas e explícitas, desenvolvem-se ao longo de uma história e os jogadores que estão beneficiando-se das regras vigentes não abrem mão do status quo facilmente (MATUS; HUERTAS, 2007).

Dessa forma, o PES pode ser definido como um método e uma teoria do Planejamento Estratégico Público, concebido para servir aos agentes do governo, tendo como tema os problemas públicos, e aplicável a qualquer órgão cujo centro do seu jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social (MATUS; HUERTAS, 2007).



Figura 1 – Modelos epistemológicos descritos por Carlos Matus

<p><b>1) Modelo determinista</b> – só existe um passado e segue leis que, uma vez conhecidas, permitem a predição do futuro. Os ponteiros de um relógio comportam-se segundo um modelo determinista.</p>	<p><b>2) Modelo estocástico</b> – o futuro comporta-se segundo leis probabilísticas objetivas e precisas. Permite uma predição probabilística. A troca de uma peça de um equipamento segundo uma determinada quantidade de horas de trabalho, antes que apresente um defeito, segundo uma tabela de probabilidades é um comportamento segundo o modelo estocástico.</p>
	
<p><b>3) Modelo de incerteza quantitativa</b> – também comporta-se segundo leis probabilísticas, mas neste caso não se conhece objetivamente as probabilidades do futuro. Uma partida de futebol é um exemplo deste modelo, pois se conhece as possibilidades de cada time (vitória, empate ou derrota), mas não se pode atribuir uma probabilidade de maneira objetiva. As estatísticas de resultados anteriores não podem determinar, neste caso, o resultado futuro.</p>	<p><b>4) Modelo de incerteza dura</b> – é o mais complexo e o que descreve a realidade social em que vivemos, onde pode-se enumerar algumas possibilidades, nunca todas, e mesmo assim não se pode atribuir probabilidades a estas.</p>
	

Fonte: Adaptado de Pinto (2005) e Matus e Huertas (2007).

Aparece aqui uma variável nova para a nossa consideração: o conceito de problema que, de maneira muito objetiva, poderíamos definir como sendo o resultado indesejável de um processo (FALCONI, 2001), segundo o entendimento de um ator social qualquer.

O conceito de problema é importante para Matus, pois, a partir de quatro modelos epistemológicos de como a realidade se comporta (Figura 1), encontra-se o tipo de situação em que o planejamento tradicional e o PES podem ser aplicados.

Desta categorização, depreende-se que o planejamento não pode ter a pretensão de ser determinista, exceto em situações muito particulares. A realidade do planejamento público, na maioria das vezes, comporta-se segundo o modelo de incerteza dura, o que obriga o planejador a elaborar cenários, ou seja, dispor de vários planos de acordo com as circunstâncias.

É nesse sentido que o plano elaborado segundo o PES é definido como uma aposta estratégica e não uma aposta sobre o destino (MATUS; HUERTAS, 2007).

Voltando à questão da definição de como pode ser classificado um problema, Mitroff (apud MATUS; HUERTAS, 2007) define os problemas bem estruturados como aqueles em que se conhece todas as variáveis, a relação entre elas e por isso têm soluções objetivas que não dependem de posicionamentos situacionais. Por outro lado, nos problemas quase estruturados, nem todas as variáveis são precisas e enumeráveis, não se conhece todas as relações entre elas e têm uma solução situacional que depende do ponto de vista de um





determinado ator.

Para Matus e Huertas (2007), os problemas sociais são quase estruturados, de forma que o PES busca fornecer ferramentas ao governante para a solução de problemas sociais (quase estruturados) segundo uma realidade de incerteza dura.

De uma maneira geral, os governos constituídos para enfrentar os problemas sociais em nome do Estado organizam-se por setores (tome-se como exemplo a estrutura ministerial do governo federal brasileiro).

A divisão setorial é uma imposição analítica que tem maior aderência à análise macroeconômica do que ao planejamento da atuação governamental (MATUS; HUERTAS, 2007).

Dessa forma, salienta-se a importância de que o planejamento público valorize as agendas transversais, que implicam o envolvimento de mais de um setor para a solução de algum problema. Independentemente da estrutura existente no governo, seu planejamento de maior nível deve basear-se em macroproblemas e não em setores.

A partir dos conceitos trazidos pelo PES, pode-se deduzir um eventual motivo para, no caso brasileiro, até a década de 1970, a aplicação de um planejamento público de caráter normativo ter sido exitosa.

Em função de o planejamento público ter variáveis técnicas e políticas, nesse período, a conjugação de uma menor quantidade de atores sociais envolvidos, uma economia menos desenvolvida com grande dependência estatal (visão nacional-desenvolvimentista) e processos políticos e econômicos centralizados e subordinados à decisão governamental favoreceram a um maior controle das variáveis envolvidas.

Com base nesta compreensão, interessa-nos conhecer como o planejamento público brasileiro está atualmente estruturado.

#### **4 AVALIAÇÃO DA ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO PÚBLICO DO BRASIL**

O artigo terceiro da Constituição Federal de 1988 define assim os objetivos nacionais:

[...] Art. 3. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:  
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;  
II - garantir o desenvolvimento nacional;  
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;  
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação [...] (BRASIL, 1988).

Segundo Gontijo (2019, n.p), “[...] o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”, de forma que, para o alcance desses objetivos a CF de 1988 prevê a existência de um planejamento do desenvolvimento nacional, como transcrito a seguir:

[...] Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.  
§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento (BRASIL, 1988).



Outro instrumento de planejamento previsto na Carta Magna é o plano plurianual (PPA):

[...] Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional [...] (BRASIL, 1988).

O PPA não é exatamente uma inovação trazida pelo último texto constitucional. Sua origem remonta à reorganização administrativa do Governo do General Castelo Branco. Daquela época, a Lei nº 4.320/1964 previa um “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital”, de periodicidade trienal. A CF de 1967 previa também, em seu artigo 63, a realização de um Orçamento Plurianual de Investimentos.

Quadro 1 – Características declaradas dos sete PPA já apresentados

PERÍODO	TÍTULO	MANDATO	CARACTERÍSTICAS DECLARADAS
1991 – 1995	-	Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso	Visou a implantar uma economia de mercado no país.
1996 – 1999	Brasil em ação	Fernando Henrique Cardoso	Visou à consolidação da estabilidade de preços (Plano Real). Obs. A SAE-PR elaborou, em 1998, sob comando do embaixador Ronaldo Sardenberg, o documento <i>Brasil 2020</i> , com cenários exploratórios, que serviam como marcos de referência para a elaboração de um cenário desejado pelo país, no âmbito de um projeto nacional.
2000 – 2003	Avança Brasil	Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva	Introduziu na administração pública federal a gestão por resultados.
2004 – 2007	Plano Brasil de Todos	Lula da Silva	Enfoque na redução das desigualdades.
2008 – 2011	Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade	Lula da Silva e Dilma Rousseff	Ênfase nas transferências condicionadas de renda associadas a ações complementares, no fortalecimento da cidadania e dos direitos humanos, na cultura e na segurança pública Obs. Em 2010, a SAE-PR elaborou o estudo prospectivo do país denominado <i>Brasil 2022</i> . O documento, produzido na gestão do embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, apresenta, para 35 setores, um diagnóstico estratégico, os principais avanços recentes, as metas quantitativas e qualitativas e um conjunto de ações.
2012 – 2015	Plano Mais Brasil	Dilma Rousseff	Busca conciliar crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e redução da desigualdade e da pobreza.
2016 – 2019	Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social	Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro	Ênfase semelhante a do PPA anterior.

Fonte: Elaboração própria com base em Candeas (2015).



Como comentamos na segunda parte, o planejamento estratégico governamental derivou, em última análise, da experiência militar.

A complexidade de um planejamento militar envolve o desenvolvimento de planos complementares para lidar com aspectos específicos da situação a ser enfrentada, como um plano logístico, um plano de inteligência, um plano de comunicações, etc. De forma análoga, o PPA não pode ser confundido com um completo planejamento estratégico público, sendo a sua função a de detalhar os aspectos orçamentários desse planejamento.

A despeito dessa sua função que, diga-se de passagem, é de grande relevância, o PPA foi em diversos momentos apresentado à sociedade como um plano de desenvolvimento capaz de consolidar a visão estratégica da Nação (Quadro 1).

Em nosso entendimento, o PPA pode sim exercer uma função-chave por si só no âmbito do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), haja vista a previsão constitucional do parágrafo quarto do Art. 165 da Constituição atual: “todos os demais planos devem ser elaborados em consonância com ele” (BRASIL, 1988), mas não podemos confundi-lo com o que vem a ser o planejamento estratégico público em caráter lato sensu.

A Lei nº 10.180/2001, que organiza e disciplina o SPOF (entre outros sistemas), detalha, em seu Art. 2, a sua finalidade de formular o planejamento estratégico nacional, formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social, formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal e promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2001).

Se a CF de 1988 deixa alguma margem para o entendimento de que o PPA possa ser esse instrumento de planejamento público com foco estratégico mais amplo, na referida lei, o PPA figura como um dos instrumentos desse planejamento.

Em outras palavras, o PPA não é confundido no plano legal com o Planejamento Estratégico Nacional ou com o Plano Nacional de Desenvolvimento, que devem existir de forma coordenada, contudo, separada.

O Tribunal de Contas da União (TCU) parece concordar com este entendimento, conforme esclarece o seu Relatório Anual de Atividades de 2018 (BRASIL, 2019b). Por sua indicação, foi editado pelo Governo Federal o Decreto nº 9.203/2017 (BRASIL, 2017a), que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal.

No âmbito dessas recomendações do TCU, também foi apresentado pelo governo o Projeto de Lei nº 9.163/2017 (BRASIL, 2017b), que dispõe sobre mecanismos de liderança, estratégia e controle, e organiza um sistema de planejamento do desenvolvimento nacional. Este projeto de lei estabelece três conjuntos de instrumentos principais: (i) Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES); (ii) planos nacionais, setoriais e regionais; e (iii) PPA.

Ainda sobre o PPA, especialistas do atual governo concordaram com o fato de que nenhuma das sete versões do PPA, elaborados após a Constituição Federal de 1988, obtiveram sucesso em contribuir significativamente com o desenvolvimento nacional (informação verbal)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Evento de divulgação da metodologia de elaboração do Plano Plurianual para o ciclo de 2020 a 2023, ocorrido na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, DF, em 24 de abril de 2019.



O Manual Técnico do PPA 2020-2023 o define como um instrumento orçamentário de médio prazo (quatro anos<sup>7</sup>) que deve ter uma forte orientação estratégica e conciliar o alcance dos objetivos prioritários de governo com a capacidade fiscal e orçamentária do país (BRASIL, 2019a).

Entende-se, desta forma, a necessidade de que esses objetivos prioritários do Estado estejam claramente definidos de forma a orientar os planos decorrentes (nacionais, regionais e setoriais), entre os quais o PPA.

A apresentação da ENDES (instrumento de planejamento público com vigência de três PPA), ao Congresso Nacional, em 2017, foi uma tentativa de se definir uma estratégia de maior prazo para o país, contudo, como já identificado na primeira parte, tende a não resistir à transição governamental que sucedeu a sua gestação. Esta estratégia contempla, de forma agregada, os setores considerados propulsores do desenvolvimento do país nos próximos 12 anos, que são denominados de “eixos” (econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social), sem considerar explicitamente a área de Defesa, que foi incluída no eixo institucional (BRASIL, 2018).

Um exemplo de como a inexistência de uma grande estratégia nacional pode impactar os principais projetos do país pode ser encontrado no âmbito do Ministério da Defesa. Um dos projetos estratégicos desse ministério é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB).

O PROSUB é um programa com um horizonte inicial de 30 anos e com subprojetos de interesse para diversos outros setores do país, como o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, Ministério das Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente.

A eventual inserção do PROSUB em uma grande estratégia nacional de longo prazo aumentaria, sob o ponto de vista externo, o compromisso nacional com o programa. Esse posicionamento do programa na estratégia nacional poderia acarretar em redução nos valores dos contratos a ele associados, bem como traria uma convergência de prioridades nas ações relacionadas aos demais setores do governo envolvidos.

Os projetos nacionais considerados estratégicos para o desenvolvimento são geralmente de longo prazo e transversais, ou seja, ultrapassam a área de atuação de um ou mais ministérios. Dessa forma, a existência de uma estratégia de país de longo prazo favoreceria a integração de esforços, traria uma perspectiva de continuidade e direcionaria o planejamento orçamentário para os objetivos prioritários do Estado.

Outra solução para a inexistência de um planejamento nacional de longo prazo foi sugerida por Garcia (2012), que defende a reformulação do PPA para que possa abranger um período de oito anos e, assim, ampliar seu sentido estratégico. Em nossa visão, contudo, isso trataria de remendar um instrumento do qual não se pode esperar tamanha amplitude. Por outro lado, caberia, sim, a implementação do instrumento constitucionalmente previsto para esse fim.

Candeas (2015) defende existir uma tradição de pensamento estratégico no país, com convergência temática de prioridades e visão de futuro estabelecidas acima de governos, ideologias, segmentos políticos, classes sociais e interesses setoriais. Esse entendimento é baseado no histórico do planejamento governamental brasileiro, conforme analogamente descrito na primeira parte deste artigo.

7 A definição do que é considerado curto, médio e longo prazos é imprecisa e situacional. Em termos do SPOF, a Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ser considerada de curto prazo enquanto a ENDES (12 anos) pode ser considerada de longo prazo.



O processo de planejamento público tem aspectos técnicos de condução, mas, como defendia Matus e Huertas (2007), dispõe de uma importante composição política, e não pode ser dissociado das características políticas do Estado brasileiro.

Não estamos aqui negando essa tradição defendida por Candeias, vis-à-vis a riqueza da sua história. Contudo, o planejamento público brasileiro carece, de uma maneira geral, de um sentido estratégico de longo prazo que integre e direcione o esforço de todas as instituições brasileiras, bem como lhe garanta continuidade para além dos transitórios planos de governo.

É imperioso que a sociedade brasileira atribua a devida importância à construção dessa estratégia de país, por instrumento legal supragovernamental, que só pode ter a sua legitimidade garantida por meio do processo parlamentar, por mais que essa tradição não esteja devidamente respaldada na história do nosso planejamento público.

Permanece cada vez mais atual a afirmação de Garcia (2012, p. 431) de que “[...] o Brasil posiciona-se nos cenários econômico e político internacionais com um peso tal que não admite falta de clareza sobre qual nação quer ser em um futuro próximo.”

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi avaliar o planejamento público brasileiro, a fim de propor aperfeiçoamento, com base nos conceitos do PES, de forma que o Estado atinja o seu objetivo fundamental de garantia do desenvolvimento nacional. Dessa forma, buscou-se com o trabalho indicar um possível caminho, mais do que propor uma solução única.

Um país com as dimensões, potencialidades e relevância do Brasil no cenário internacional não pode se ocupar unicamente de assuntos de curto e médio prazos sem, contudo, vislumbrar um horizonte estratégico de longo prazo, que o guie rumo à conquista dos seus objetivos nacionais.

A despeito de nosso país ter uma tradição de importantes contribuições do planejamento público para o desenvolvimento nacional, nas últimas décadas não vem encontrando nesse instrumento os resultados esperados em termos de direção para as suas iniciativas públicas e de indicação para as iniciativas privadas.

A teoria do PES permite-nos compreender mais claramente que o modelo normativo de planejamento tradicional com viés nacional-desenvolvimentista não está qualificado a lidar com a realidade demasiadamente complexa e com a multiplicidade de atores encontrados atualmente.

A Constituição Federal de 1988 fornece o amparo legal para o estabelecimento de um planejamento do desenvolvimento econômico e social para o país, que já deveria ter sido estabelecido, como o próprio TCU tem indicado.

A tentativa nas últimas décadas de atribuir ao PPA esse papel estratégico não é adequada, visto que esse instrumento é somente uma parcela de médio prazo para o aspecto orçamentário do planejamento público brasileiro.

A discussão deste tema parece-nos oportuna, uma vez que a ENDES, apresentada próximo à transição do último governo, parece vir ao encontro do preenchimento dessa lacuna no planejamento público brasileiro. O seu atual estágio de discussão no Congresso Nacional permitiria a inclusão da Defesa como um eixo estruturante dessa estratégia, bem como a priorização de agendas transversais.



Ao concluir com a proposta do estabelecimento de uma estratégia de longo prazo na estrutura do planejamento público brasileiro, buscou-se reforçar o entendimento de que os grandes problemas nacionais, entre os quais os da área de Defesa, não serão resolvidos senão por uma integração de esforços que extrapola os limites setoriais impostos pela estrutura do governo. Complementarmente, a garantia do desenvolvimento nacional passa pela adequação dessa estrutura de planejamento.

Concededores de que o processo de planejamento público tem aspectos técnicos de condução e uma importante componente política, torna-se premente que a sociedade brasileira atribua a devida importância à construção dessa estratégia de país, por meio do processo parlamentar.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. *Amazônia, o enigma da segurança*. Curitiba: Prismas, 2018.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld; MATTOS, Fernando Augusto Mansor. Crise subprime nos Estados Unidos: a reação do setor público e o impacto sobre o emprego. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 3, n. 2, p. 171-202, 2011.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. *Revista de Gestão e Contabilidade*, Piauí, UFPI, n. 4, p. 173-182, 2014.

BRASIL. Casa Civil. **Em reunião do CDES, governo apresenta estratégia de longo prazo**. Brasília, 30 nov. 2018. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/novembro/em-reuniao-do-cdes-governo-apresenta-estrategia-de-longo-prazo>. Acesso em: 20 jul. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm). Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023**. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório anual de atividades do TCU: 2018**. Brasília, DF, 2019b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise na América Latina. **Revista Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.



CANDEAS, Alessandro. Há um pensamento estratégico para o Brasil? In: CARDOSO JÚNIOR, José Celso (org.). **Planejamento Brasil século XXI**. Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

COELHO, Ricardo Corrêa. **Estado, governo e mercado**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis; Brasília: Departamento de Ciências da Administração; UFSC, 2014.

DICIONÁRIO SENSAGENT. **Eficiência de Pareto**. Disponível em: <http://dicionario.sensagent.com/Efici%C3%Aancia%20de%20Pareto/pt-pt/>. Acesso em: 20 jun. 2019.

FAUSTO, Boris. Estado e sociedade civil. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 4 jun. 2004. Coluna Tendências e debates.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **PPA: o que não é e o que pode ser**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, DF: IPEA, 2012.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF**, n. 74, p. 73-108, 1997.

GIAMBIAGI, Fabio; TAFNER, Paulo. Com radicalismo e sem diálogo Brasil corre risco de abandonar democracia. **Instituto Millenium**, 2018. Disponível em: <https://www.institutomillennium.org.br/artigos/com-radicalismo-e-sem-dialogo-brasil-corre-risco-de-abandonar-democracia>. Acesso em: 19 ago. 2019.

GONTIJO, Vander. **Orçamento da união: instrumentos de planejamento e orçamento**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>. Acesso em: 20 jul. 2019.

GUIMARÃES FILHO, Roberto de Medeiros. A evolução do planejamento federal e a participação legislativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 36, n. 143, p. 147-186, jul./set. 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Taxa geométrica média de crescimento do Produto Interno Bruto em volume entre dois anos – Brasil – 1947-2016**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas\\_Nacionais/Sistema\\_de\\_Contas\\_Nacionais/2016/tabelas\\_xls/PIBReal\\_1947\\_2016.xls](ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/2016/tabelas_xls/PIBReal_1947_2016.xls). Acesso em: 19 ago. 2019.

KON, Anita. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 2010.

MANKIWI, N. Gregory. **Introdução à Economia**. São Paulo: Thomson, 2006.

MARINGONI, Gilberto. A maior e mais ousada iniciativa do nacional-desenvolvimentismo. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, IPEA, ano 13, 88. ed. p. 42-56, 2016.



MATUS, Carlos; HUERTAS, Franco. **Entrevista com Carlos Matus: o método PES**. FUNDAP, 2007.

MINTZBERG, Henry; CARPIGIANI, Maria Adelaide; RODRIGUES, Alziro. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das Finanças Públicas**. São Paulo: Atlas, 1980.

PINTO, Gustavo Pereira. **O Planejamento Estratégico Situacional como alternativa e horizonte para o planejamento governamental brasileiro**. 2005. 44f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Planejamento, Orçamento e Gestão Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, DF.

REZENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/ IPEA, 2010.

SILVA, Ana Lucia Gonçalves; MARCATO, Marília Bassetti. Estruturalismo latino-americano e desenvolvimento na perspectiva neo-schumpeteriana. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL

LALICS 2013, **Anais [...]**, Rio de Janeiro, 11 e 12 de novembro de 2013. Disponível em: [http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/124Estruturalismo\\_LatinoAmericano\\_e\\_Desenvolvimento\\_na\\_Perspectiva\\_NeoSchumpeteriana.pdf](http://www.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/124Estruturalismo_LatinoAmericano_e_Desenvolvimento_na_Perspectiva_NeoSchumpeteriana.pdf). Acesso em: 20 jun. 2019.

SILVA, Daniel Neves. **Crise de 1929**. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/crise29.htm>. Acesso em: 08 set. 2019.

SILVA, Suely Braga da. **O Brasil de JK > 50 anos em 5: o Plano de Metas**. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>. Acesso em: 08 set. 2019.





## O Bolsa Família como instrumento de segurança, desenvolvimento e projeção internacional do Brasil

Marina Carvalho de Lorenzo<sup>1</sup>  
Viviane Machado Caminha<sup>2</sup>

### RESUMO

Este trabalho investiga as relações entre a política social brasileira estabelecida nas últimas duas décadas, notadamente com o Programa Bolsa Família, e suas contribuições para a segurança, o desenvolvimento e a projeção internacional do Brasil. Foi realizada pesquisa qualitativa de caráter exploratório, utilizando-se fontes de dados documentais e análises de dados primários. A pesquisa demonstrou que os mecanismos de atuação do Programa Bolsa Família – transferência de renda mensal a cerca de 14 milhões de famílias pobres, atrelada ao cumprimento do compromisso de frequência escolar e acompanhamento de saúde da população atendida – têm efeitos evidentes na percepção de segurança, com o afastamento de ameaças imediatas sobre as condições de vida dessa população; no desenvolvimento social, com a redução nos indicadores de pobreza e melhoria nas taxas educacionais e de saúde; e na projeção internacional do país, demonstrada por meio de mapas de interesse e da difusão do Programa e reconhecimento como modelo de sucesso por vários organismos internacionais. O artigo evidencia a relevância e o potencial de participação das políticas sociais para a formação dos “escudos” de defesa do país.

**Palavras-chave:** Segurança. Defesa. Programa Bolsa Família. Desenvolvimento.

Bolsa Família as an instrument of security, development and international projection of Brazil

### ABSTRACT

*This paper discusses the relations between the social policy Bolsa Família Program, and its contributions to the security, development and international projection of Brazil. A qualitative exploratory research was conducted using documentary data sources and primary data analysis. The mechanisms of action of the Bolsa Família Program – monthly income transfer to about 14 million poor families, linked to the commitment of school attendance and health monitoring of the population served – have evident effects on the perception of safety, with the removal of immediate threats to the living conditions of this population; social development, with a reduction in poverty indicators and an improvement in education and health rates; and in the international projection of the country, demonstrated through maps of interest and the dissemination of the Program and recognition as a model of success by various international organizations. The article highlights the relevance and potential of social policy the defense “shields” of the country.*

*Keywords: Security. Defense. Bolsa Familia Program. Development.*

- 1 Mestra em Administração Pública pela Universidade de Brasília (2008). Analista de Planejamento e Gestão de Ciência e Tecnologia e Diretora do Departamento de Operação da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019.
- 2 Historiadora. Doutora em História das Ciências, das Técnicas e Epistemologia (UFRJ) e Professora Adjunta na Escola Superior de Defesa.



## 1 INTRODUÇÃO

O conceito de segurança tem se ampliado gradualmente, abrangendo não somente o campo da defesa, mas também o político, econômico, psicossocial, científico e tecnológico, ambiental e outros (ESG, 2018) e preservar a segurança requer medidas de largo espectro que envolvem diversos aspectos (BRASIL, 2012a). Permeiam a agenda de defesa diversos conceitos e noções que não remetem apenas à perspectiva militar. Propôs-se um alargamento da agenda de segurança internacional para os países americanos abrangendo as chamadas “novas ameaças”, a partir das percepções do ambiente pós-Guerra Fria, que passaram a ter centralidade na agenda da Organização dos Estados Americanos (OEA). Figurando em diversos encontros e declarações de consenso, o tema finalmente aparece nas principais resoluções da organização (FRANCISCHINI NETO, 2009), resultando na Declaração sobre Segurança nas Américas, em 2003.

No âmbito dos países ibero-americanos, incluindo-se o Brasil, propõe-se um alcance multidimensional da concepção de defesa que deve incorporar, além dos desafios tradicionais, outras prioridades dos Estados, pois

[...] contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, na promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional (FRANCISCHINI NETO, 2009, p. 18).

Sob essa ótica, os países se tornam mais vulneráveis às crises causadas por instabilidades econômicas e sociais, e “a exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui situação que poderá vir a configurar-se em conflito” (BRASIL, 2012, p. 19). No Brasil, a Política Nacional de Defesa preconiza que a integração entre países em desenvolvimento contribui para o crescimento e a justiça social, consequentemente, para estabilidade e prevenção de conflitos (BRASIL, 2012a).

Nesse contexto, políticas públicas de caráter social podem ser consideradas parte das estratégias que integram segurança e defesa. Com a Constituição Federal de 1988, a pauta de direitos sociais ganha força e políticas públicas voltadas à proteção social da população em situação de vulnerabilidade começam a surgir, ainda que de maneira fragmentada e incipiente. Assim, os anos 2000 marcaram com maior centralidade na agenda governamental as políticas sociais, revestindo-as de institucionalidade e investimento. Nesse cenário, destaca-se a política pública social de distribuição de renda para a população pobre – o Programa Bolsa Família, que tem sido reconhecido pelos efeitos positivos alcançados em várias dimensões do desenvolvimento social e se apresenta como modelo de referência internacional no combate à pobreza.

Com o aumento dos investimentos e mais espaço na agenda pública, as políticas sociais passaram a integrar de maneira mais intensa a agenda de cooperação internacional brasileira. Diante de uma demanda crescente por intercâmbio de experiências de cunho social, países de diversas partes do mundo e também organismos internacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a se interessar pela experiência brasileira (DE LORENZO, 2013).



Diante das premissas apontadas pelos documentos norteadores da defesa – Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2012a) e Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2012), e da ampliação da agenda em torno de temas não somente militares, em que se introduz a perspectiva de novas ameaças para manutenção da paz e da coesão social, este trabalho pretende contribuir na análise de novos objetos de estudo, oferecendo elementos para o debate de alargamento do espectro da defesa no Brasil. Interessa a esta investigação as possíveis relações entre a agenda social brasileira estabelecida nas últimas duas décadas, notadamente com a criação em 2003 do programa Bolsa Família, e as novas abordagens para segurança e defesa.

O programa tem sido vastamente estudado em diversas dimensões em que seus efeitos são mais diretos, entretanto não existem análises mais abrangentes que os correlacionem com o campo da defesa nacional. Buscando iniciar este debate, a pergunta que orienta o presente estudo é: de que formas o Programa Bolsa Família contribui para a segurança, o desenvolvimento e a projeção internacional do país?

A hipótese formulada é de que os efeitos do Programa Bolsa Família na vida da população atendida, que geram também o interesse e sua difusão internacional, afetam a segurança, o desenvolvimento e a projeção internacional, contribuindo para a defesa do país. Neste artigo, pretende-se demonstrar o potencial de políticas públicas que estão fora da área de defesa militar para construção de mecanismos de segurança e justiça social, fundamentais à manutenção da paz e ao desenvolvimento do país.

Os objetivos específicos deste artigo são: (i) analisar os conceitos de segurança e defesa identificando perspectivas de interação com políticas sociais; (ii) apresentar o Programa Bolsa Família e os estudos dos impactos deste na população atendida, (iii) analisar a difusão internacional das tecnologias do Programa Bolsa Família, e (iv) correlacionar os efeitos do Programa Bolsa Família como mecanismos indutores de segurança, desenvolvimento e projeção internacional do país.

Para alcance desses objetivos, foi feita uma pesquisa qualitativa e exploratória, considerando-se a inexistência de análises anteriores sobre a relação entre política social e defesa e segurança no Brasil. Os dados foram coletados por meio de levantamento bibliográfico, de pesquisa documental e de informações primárias, como também por meio de utilização da pesquisa participante, com a atuação profissional da autora no objeto de estudo.

Na primeira seção deste artigo, são introduzidos os conceitos essenciais de segurança e defesa articulando-os às possibilidades de aproximação com temas sociais. Em seguida, é apresentado o Programa Bolsa Família, seus principais impactos sociais e o interesse internacional, demonstrado a partir de sistematização da difusão do programa por diversos meios de cooperação.

Espera-se, como resultado deste trabalho, que seja proporcionada uma visão geral sobre os temas e que sejam dadas algumas possibilidades de articulação entre ideias, estimulando-se a construção de outras formulações entre segurança, defesa e política social.

## **2 A AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA E DEFESA E AS POSSIBILIDADES DE APROXIMAÇÃO DE TEMAS SOCIAIS**

A Política Nacional de Defesa (PND), documento que orienta a atuação do Brasil no tema, define segurança como “Condição que permite ao país a preservação da soberania



e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais” (BRASIL, 2012a, p. 12).

Nessa perspectiva, com a segurança, o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de riscos, pressões ou ameaças de qualquer natureza (BRASIL, 2012a). No entanto, esse conceito pode ir além. Entender a segurança como uma sensação humana depende de inúmeras variáveis, mas, de qualquer forma, “ao final se caracteriza pela sensação de relativa tranquilidade”, ou melhor, é um processo que objetiva alcançar a despreocupação (ABREU, 2018, p. 29). Abreu (2018) destaca a perspectiva relativa do conceito que, a depender do objeto de estudo, permite várias abordagens, delineadas por circunstâncias históricas, econômicas, culturais, sociais, entre outros níveis de análise utilizados. Corroborando nesse sentido, a PND do Brasil já incorpora a ideia de que a preservação da segurança requer medidas amplas que englobam, além das questões militares e de defesa externa, aplicação conjunta do poder nacional em suas dimensões política, econômica, social, educacional, científico-tecnológica, ambiental, etc. (ESG, 2018).

A perspectiva demonstrada pela Política Nacional de Defesa explicita as dimensões militares tradicionais aplicadas à defesa e à segurança. Entretanto incorpora, ainda que de maneira secundária, as outras dimensões, abrindo possibilidade para que a estratégia brasileira seja analisada a partir de óticas e objetos mais abrangentes. A construção dessa perspectiva é fruto da própria ampliação que o conceito de segurança vem sofrendo ao longo do tempo, desde o final das grandes guerras, notadamente a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria. No pós-Guerra Fria, com o fim da polaridade entre Estados Unidos e União Soviética e o aparecimento de novos atores internacionais e agendas voltadas à manutenção da paz e à prevenção de conflitos, o estudo das relações internacionais, campo em que a temática da segurança se insere, e também se modifica, buscando visões capazes de compreender as novas dinâmicas, mais construtivistas e de interdependência interestatais, contrapondo à visão realista anteriormente predominante.

Segundo Oliveira (2009), para os estudiosos realistas (Hans Morgenthau, fundador da escola realista, e Kenneth Waltz), nas relações internacionais, o Estado é o ator único que reflete os interesses de poder de sua sociedade, portanto, questões de segurança só dizem respeito ao nível estatal, que utiliza da força para se proteger de ameaças dos outros Estados que coloquem em risco seu território, bens e interesses nacionais. Na década de 1970, desenvolveram-se novas explicações para a política internacional, com destaque para a Teoria da Interdependência (que tem como principais expoentes Robert O. Keohane e Joseph S. Nye), que afirma que a segurança não é o objetivo principal, e sim o bem-estar. Logo, não apenas a força, mas a manipulação econômica e o uso de organizações internacionais têm relevância na prevenção e na resolução de conflitos (OLIVEIRA, 2009).

Também na década de 1970, surgiram os Estudos da paz (principalmente com Johan Galtung), que afirmam que segurança é muito mais do que ausência de guerra; implica a redução das ameaças e de violências estruturais que impedem o desenvolvimento das capacidades dos indivíduos. Em 1985 é desenvolvida a Escola de Copenhague (cujo principal expoente é Barry Buzan), que apresenta o conceito de securitização, novas unidades de análise de segurança e a abordagem multissetorial do tema (DUQUE, 2009), afirmando que “o conceito de segurança deve incorporar tanto ameaças militares quanto outras advindas das áreas política, econômica, ambiental e societal” (BUZAN et al., 1997, p. 1 apud OLIVEIRA, 2009, p. 70).



No início dos anos 1990, surge, em meio ao debate de ampliação do conceito de segurança, o conceito de segurança humana, como um dispositivo intelectual e instrumento de defesa em torno das preocupações com proteção, direito e bem-estar individual no âmbito das relações internacionais (ROCHA, 2017). O Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 é o marco desse conceito, que aparece pela primeira vez, de segurança com foco no indivíduo e em suas liberdades.

De acordo com Rocha (2017), a segurança humana vai além da garantia da segurança física, no sentido tradicional associado ao campo militar, ao afirmar que as pessoas também devem ter garantida uma “segurança social”, buscando identificar ameaças, evitá-las e mitigar seus efeitos sempre que possível. A segurança humana incorpora a noção de que o desenvolvimento centrado nas pessoas é necessário para conquistar-se paz, direitos humanos, proteção ambiental e integração social. “Sem paz, pode não existir desenvolvimento e sem desenvolvimento, a paz é ameaçada” (UNDP, 1994, p. 143). A agenda de desenvolvimento, nessa perspectiva, é capaz de alcançar as novas ameaças que surgiam com a nova ordem internacional no pós-Guerra Fria; numa lógica da diplomacia preventiva como forma de atuação a partir dos anos 1990.

Segurança e desenvolvimento também passam a ser vistos em conjunto, principalmente quando se observam ameaças transfronteiriças, como pobreza ou epidemias, por exemplo. “Forma-se um ciclo, no qual altos níveis de segurança levam ao desenvolvimento econômico, o que realimenta a segurança e, por conseguinte, reforça os altos níveis de desenvolvimento, e assim em diante.” (NEF, 1999 apud ROCHA, 2017, p. 6). O desenvolvimento de uma sociedade pode ser avaliado por meio do bem-estar social, e não apenas pelo desenvolvimento econômico, e é papel do Estado conter as desigualdades sociais, uma vez que o mercado não é capaz de ofertar bens a todos. Assim, os serviços prestados pelo Estado deveriam proteger evitar as sociais e garantir a construção de uma boa sociedade por meio da educação, saúde e proteção das minorias (PINHEIRO, 2012).

Franceschini Neto (2009), ao realizar estudo focado na avaliação das instituições de segurança existentes nos estados ibero-americanos diante dos novos desafios conjunturais, buscou contextualizar a expressão “novas ameaças” no campo da defesa. Segundo o autor, apesar de ainda permanecerem, as “ameaças tradicionais” (a guerra interestatal) começam a dar espaço às novas ameaças, conceito construído principalmente pelo surgimento de grupos terroristas e organizações criminosas transnacionais. No entanto, o debate internacional inclui questões que, na visão do autor, poderiam ser chamadas de estruturais, tais como meio ambiente e pobreza, que constituiriam ameaças potenciais ou indutores de problemas na área (FRANCISCHINI, 2009).

A fim de tornar mais claro o conceito e de forma a especificar o tipo de tratamento e os órgãos que teriam competência para atuação, o autor organiza o termo novas ameaças nas seguintes categorias:

- 1) Ameaças militares – tanto relacionadas a ameaças entre Estados ou a grupos políticos ‘insurgentes’. O terrorismo entraria nessa categoria quando se desdobra em uma ameaça direta à sobrevivência de um Estado. Nos demais casos, ficaria em um limbo, relacionado mais à comunidade de inteligência do que às Forças Armadas.
- 2) Ameaças não militares – principalmente relacionadas à segurança pública e ao terrorismo internacional, este tema ligado principalmente à inteligência.
- 3) Desafios estruturais – que podem indiretamente influenciar os temas de segurança, tais como pobreza, meio ambiente e desastres naturais. (FRANCISCHINI, 2009, p. 19, grifo nosso).



O autor finaliza expondo que, pela complexidade do conceito, nenhuma instituição isoladamente seria capaz de atuar diante dessas novas ameaças, e agrupa as frentes de atuação em: (i) treinamento conjunto e as alianças tradicionais em situações militares; (ii) foros de cooperação e coordenação entre autoridades policiais no combate ao crime organizado; (iii) mecanismos de intercâmbio de dados de inteligência para o combate ao terrorismo; e (iv) instâncias de cooperação em meio ambiente, desenvolvimento, etc., que devem estar separadas dos demais, a fim de se evitar uma ‘securitização’ de questões sociais (FRANCISCHINI NETO, 2009, p. 23, grifo nosso).

Embora cada ser humano interprete as questões sociais sob sua ótica particular, a ideia de cooperação tende a indicar, ainda que com variações e perspectivas pessoais, uma ajuda mútua para resolução de problemas. Santos e Carrion (2011), ao fazerem uma revisão da literatura sobre cooperação para o desenvolvimento, sintetizam que, embora sejam diversas as origens, prevalece a narrativa de que a cooperação surgiu no período pós-Segunda Guerra Mundial, não somente por motivações éticas ou humanitárias, mas por uma conjuntura geopolítica bipolarizada e na qual foram criadas diversas instituições e espaços de debate para formação de uma rede de cooperação.

A partir de então, a cooperação foi, inicialmente, centrada em temas econômicos. Com a consolidação de instituições como a ONU, o Banco Mundial, a Cepal, entre outras, nos anos 1990, surgiram mudanças nos modos de ajuda aos países mais pobres, objetivando a potencialização da eficácia da cooperação para que fossem alcançados níveis de desenvolvimento humano mais satisfatórios, tendo-se como pauta temas presentes na Declaração do Milênio e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Conforme elucida Amorim (1994 apud SANTOS; CARRION, 2011), posteriormente e de maneira incompleta, o desenvolvimento com foco nos países mais pobres aparece como desafio aos projetos de cooperação, juntamente com a manutenção da ordem e da paz.

As relações internacionais do Brasil já apresentam, desde as duas últimas décadas, uma série de projetos bilaterais, e até multilaterais, com países do Sul. Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o crescimento de relações mais horizontais do Brasil com o exterior decorreu das oportunidades de compartilhamento de experiências com nações que têm realidades semelhantes (e, por sua vez, muito diferentes daquelas dos países desenvolvidos do Norte, tipicamente doadores) (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2013).

Em consequência, a agenda de cooperação internacional do Brasil tem modificado seu sentido de atuação, deixando de ser receptora de ações e projetos e, paulatinamente, passando a ser cada vez mais provedora de cooperação. A agenda de cooperação internacional é procurada por países interessados em estabelecer um intercâmbio de informações, estudos e pessoal técnico. A partir dos anos 2000, conduziu-se uma política externa mais permeável a assuntos sociais, em parte pelo reconhecimento de políticas públicas que possibilitaram um novo quadro de indicadores de desenvolvimento humano no Brasil (SEITENFUS, 2007). Nesse contexto, ganharam espaço projetos de cooperação ligados a temas sociais, com compartilhamento de tecnologias para proteção social, redução das desigualdades e alívio da pobreza.

O aparecimento de uma agenda social nos países do eixo sul, principalmente na América Latina, foi pautado pela disseminação, por grupos de interesse, comunidades epistêmicas e organismos internacionais, de um novo modelo de proteção social voltado ao enfrentamento à pobreza (JACCOUD, 2013). No Brasil, desde o final dos anos 1990, a temática da pobreza vem se fortalecendo e marcando de forma crescente a ação estatal, a produção



intelectual e o debate político. Contudo, foi principalmente com o surgimento de políticas públicas específicas que o combate à pobreza ganhou espaço. Compreende-se que a redução da pobreza e maior igualdade impactam a qualidade das relações sociais, o bem-estar e a segurança. Conforme Castel (1998):

Mesmo quando atingindo apenas as franjas da vida social, a pobreza e a vulnerabilidade questionam a sociedade em seu conjunto, apontando para o risco de sua fratura e mobilizando o debate em torno dos princípios e mecanismos de sua coesão (CASTEL, 1988, p.89 apud JACCOUD, 2013, p. 300).

Nesse contexto, emergiram os chamados Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR), sustentados no paradigma de desenvolvimento humano, que propõem suprir as necessidades básicas e possibilitar o desenvolvimento das capacidades por meio de distribuição de renda à população pobre, exigindo como contrapartida o cumprimento de compromissos ou “condicionalidades” (expressão que dá nome à categoria PTCR), principalmente nas áreas de educação e saúde. A criação do Programa Bolsa Família (PBF) em 2004 representou a adesão a essa agenda social no Brasil, e seus resultados demonstram o acerto da intervenção nas políticas de proteção social e a relevância de seus efeitos na pobreza e vulnerabilidades sociais.

### **3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: RESULTADOS ALCANÇADOS E PROJEÇÃO INTERNACIONAL**

Apresentar o Programa Bolsa Família como tema de discussão é, por um lado, instigante, pela possibilidade de articulação de diversos campos de estudo e pela vasta quantidade de evidências científicas e efeitos verificados a partir da intervenção do Programa, porém, por outro lado, desafiador, já que o tema, se encarado de maneira genérica, suscita uma diversidade de pontos de vista e avaliações por vezes sustentadas em percepções de caráter moral e de valores individuais subjetivos. Pretende-se, neste artigo, com base em evidências concretas, destacar os resultados e os impactos desse Programa no desenvolvimento humano, como também evidenciar a projeção internacional que o Bolsa Família conquistou a partir do interesse de outros países na replicação de suas tecnologias bem como do seu reconhecimento por organismos internacionais.

O Programa Bolsa Família surgiu no início dos anos 2000, com a junção de diversos programas, já existentes, de auxílio à população pobre (vale-gás, Bolsa Escola, cartão alimentação, entre outros), objetivando racionalizar e promover maior eficiência às políticas. A iniciativa situa-se no campo da proteção social não contributiva, ou seja, focada em um público que não tem acesso aos mecanismos de assistência garantidos pela seguridade social contributiva – Previdência Social, destinada à população com vínculos formais no mercado de trabalho, como aposentadorias, seguro-desemprego, etc<sup>3</sup>. O Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda Condicionada, cujo objetivo é o alívio imediato da percepção da pobreza e melhora da sensação de bem-estar com o recebimento de benefícios monetários sistemáticos e, em longo prazo, a melhora progressiva das condições estruturais de vida, por

<sup>3</sup> Vale mencionar que, em março de 2019, a taxa de desemprego no país atingiu 12,3%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a população com vínculos informais de trabalho, ou seja, não abarcada pelos mecanismos de proteção social contributiva, é de cerca de 40% da população economicamente ativa.



meio do acesso à educação e à saúde, fatores que possibilitam o rompimento da perpetuação da pobreza entre as gerações da família.

Resumidamente, o Bolsa Família atende famílias pobres, definidas pela renda per capita mensal inferior a R\$ 178,00. O valor recebido por cada família varia em razão de suas características sociais, prioritariamente renda, quantidade de pessoas e existência de crianças, tendo como média R\$ 190,00 recebidos por mês ou R\$ 2.240,00 por ano, para cada família. Para manter o benefício, as crianças precisam estar na escola e terem uma frequência escolar superior a 85%, como também devem ser atendidas semestralmente em unidade básica de saúde para controle da agenda de vacinação e avaliação de desenvolvimento. As famílias do PBF são público prioritário para uma série de outros programas e ações que utilizam a base de dados do Cadastro Único para Programa Social, o que fortalece sua rede de inclusão e desenvolvimento. O programa opera de forma descentralizada, em todos os 5.570 municípios brasileiros têm orçamento anual de 30 bilhões de reais (menos de 0,5% do PIB) e atende 14 milhões de famílias – 56 milhões de pessoas (23% da população brasileira).

Segundo Viana e Kawauchi (2018), o Bolsa Família vem sendo exaustivamente avaliado tanto no Brasil quanto no exterior, nas mais diversas dimensões socioeconômicas sobre as quais possa exercer influência. De forma alusiva, os principais efeitos analisados estão relacionados à saúde – diminuição de mortalidade infantil, desnutrição e doenças típicas relacionadas à pobreza (RASELLA et al., 2013), à educação – diminuição da evasão escolar, melhoria de taxas de matrículas e progressão (GLEWWE; KASSOUF, 2012), e à queda da desigualdade de renda (HOFFMANN, 2013). Por outro lado, são também vastamente estudadas as possíveis disfunções causadas pelo Programa, sendo afastadas hipóteses de desmobilização para o trabalho (BARRIENTOS; DEBOWICZ; WOOLARD, 2016), aumento na fecundidade (ALVES; CAVENAGHI, 2013), efeitos eleitorais (PEREIRA et al., 2015), entre outros.

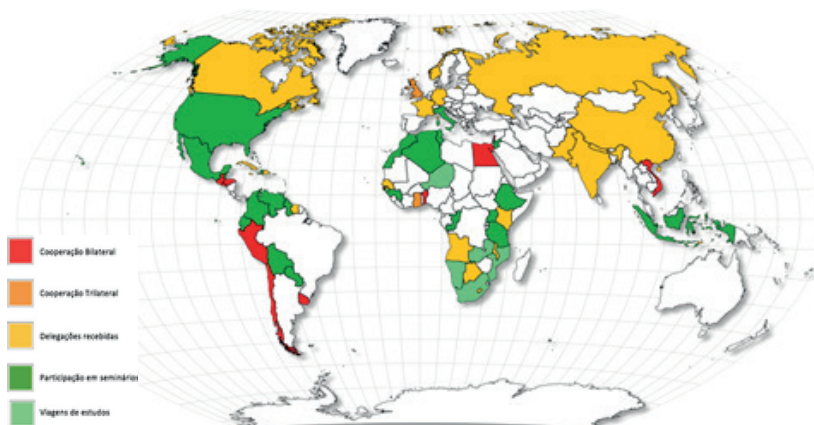
Os resultados associados ao programa e as inovações de gestão pública decorrentes de sua implementação são os propulsores de reconhecimento internacional enquanto política de combate à pobreza bem-sucedida, de interesse em cooperação para aquisição das tecnologias sociais ligadas ao Programa e consequente difusão internacional do modelo de atuação. A seguir, é apresentada uma análise sobre a cooperação técnica acerca do Programa Bolsa Família, dividida em dois períodos: 2004 a 2012, com relacionamentos estabelecidos principalmente de forma bilateral, e de 2013 a 2017, a partir da implantação de nova metodologia de cooperação por meio de seminários internacionais realizados exclusivamente no Brasil.

Entre 2004 e 2012, a cooperação técnica sobre o Programa Bolsa Família era realizada de acordo com a demanda dos países interessados. A maioria das interações foi feita com visitas de delegações (21) ou com o convite para participação em seminários (26). Foi estabelecida cooperação de caráter mais permanente – bi ou trilateral – com 11 países, sendo que três desses países (El Salvador, Honduras e Gana) já formalizaram a assinatura de Acordo de Cooperação Técnica. A cooperação é marcada pelo interesse dos países nos mecanismos de implementação do Programa Bolsa Família no território, nas ferramentas de tecnologia de informação e comunicação e nas características institucionais mais gerais do país que permitiram o desenvolvimento da política.





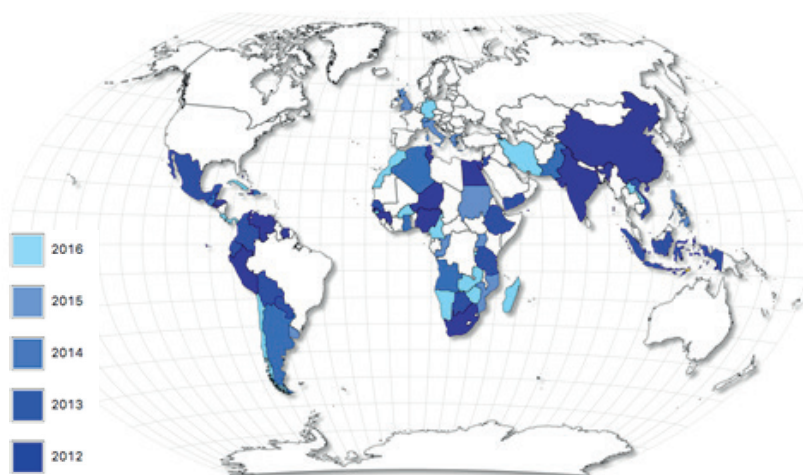
Figura 1 – Representação da cooperação internacional do Programa



Fonte: Adaptado dos dados obtidos em 2013 na Assessoria Internacional do então Ministério do Desenvolvimento Social.

No período, a cooperação se distribuiu por todos os continentes, embora se note maior incidência na América do Sul e América Central, e na África, com alguma presença nos países do Leste Europeu e do Oriente Médio e países desenvolvidos como Estados Unidos e Canadá. Com a demanda cada vez crescente, a partir de 2012, o então Ministério do Desenvolvimento Social passou a realizar seminários internacionais com o tema “Políticas Sociais para o Desenvolvimento”, por meio dos quais os países interessados participavam, juntos, de um ciclo de palestras com os conteúdos básicos das políticas sociais, além de se fazer uma abordagem sobre o Brasil e suas características demográficas, institucionais e políticas em geral. Entre 2012 e 2016, foram realizados 11 seminários e, ao todo, foram recebidas 131 delegações, sendo que alguns países estiveram presentes mais de uma vez. A Figura 2 a seguir representa os países presentes e a legenda apresenta apenas o primeiro ano de participação deles.

Figura 2 – Representação dos países presentes nos Seminários Internacionais sobre “Políticas Sociais para o Desenvolvimento”, entre os anos de 2012 e 2016



Fonte: Adaptado dos dados obtidos em 2018 na Assessoria Internacional do então Ministério do Desenvolvimento Social.



A abertura das relações internacionais do país para políticas sociais e para o Bolsa Família possibilitou a criação de acordos e instrumentos formais de cooperação, promovendo o fenômeno denominado, no campo de estudos de políticas públicas, como difusão. A difusão de políticas públicas ocorre quando a tecnologia a ser apresentada atende ao conceito de best practice. Segundo Farah (2008), “os aspectos que caracterizam uma best practice são o foco no desempenho da prática ou esta reconhecida como melhor” (UNDESA, 2005, p. 5 apud FARAH, 2008). Pode-se considerar que os programas implementados em Gana, Honduras, El Salvador, Filipinas, Índia e Paquistão foram construídos com base na difusão do modelo brasileiro e implementados a partir da cooperação sul-sul (HOWLETT et al., 2018).

O reconhecimento do Programa Bolsa Família como modelo de sucesso para redução da pobreza culminou, em 2013, no recebimento do prêmio internacional Award for Outstanding Achievement in Social Security, concedido pela Associação Internacional de Seguridade Social. O Programa foi considerado, pela AISS, como “experiência excepcional e pioneira na redução da pobreza e na promoção da seguridade social” (IPEA, 2013). A AISS, fundada em 1927, com 330 organizações filiadas em 157 países, é a principal estrutura internacional voltada à promoção e ao desenvolvimento da seguridade social no mundo, atuando na produção de conhecimento sobre o tema e no apoio aos países para a constituição e aprimoramento de seus sistemas de proteção social.

Mais recentemente, já em um contexto de crescentes dificuldades econômicas e restrições fiscais no Brasil, organizações internacionais têm se manifestado a respeito da importância do Programa Bolsa Família como instrumento de combate à pobreza e de redução das desigualdades sociais.

Em 2015, o Bolsa Família foi internacionalmente mencionado pelo Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O relatório afirma que o programa foi essencial para a redução da pobreza multidimensional no país, por promover o acesso à saúde, à educação e à assistência social. Ainda, o relatório cita o sucesso dos programas de transferência de renda para proteção social na América Latina e menciona que, ao lado do programa mexicano Progressa, o Bolsa Família pode ser replicado em outras partes do mundo (PNUD, 2015).

De acordo com o Banco Mundial (2017), o aumento de investimentos no Programa Bolsa Família seria o mecanismo mais eficiente para conter o aumento da pobreza no cenário de crise econômica e o retrocesso nos avanços sociais conquistados nas últimas décadas. O relatório também apresenta o PBF como gasto social mais bem focalizado e modelo de sucesso na unificação de benefícios sociais. Já o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apresentado ao governo brasileiro em 2018, aponta o Programa como o único gasto social verdadeiramente progressivo e sugere:

Aumentar as transferências sociais com grande impacto redutor de desigualdades e grande foco nas crianças e jovens, como o programa condicional de transferência em dinheiro Bolsa Família. As condicionalidades associadas à frequência escolar e aos exames médicos também ajudam a reduzir as desigualdades na educação e na saúde, o que, por sua vez, fortalece a produtividade (OCDE, 2018, p. 24-25).

A convergência de análises dos organismos internacionais fortalece as evidências de que as tecnologias adotadas na implementação do Bolsa Família são um modelo de referência mundial em políticas públicas, sendo eficaz não somente na redução da pobreza, como também nos efeitos alcançados principalmente no desenvolvimento humano, a



partir da melhoria da saúde e da educação da população atendida. Corroborando com os dados empíricos apresentados sobre cooperação internacional e o interesse dos países em conhecer as tecnologias sociais brasileiras, a menção recebida pelo Programa nos relatórios internacionais demonstra a imagem de sucesso do Brasil na política de desenvolvimento social.

#### **4 O BOLSA FAMÍLIA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA E PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO PAÍS**

Analisar o Programa Bolsa Família à luz de estratégias para defesa nacional parece, inicialmente, tentativa pouco frutífera. Entretanto, com base nas abordagens levantadas neste artigo, esta seção busca articular as dimensões da implementação e os resultados do Programa Bolsa Família com os objetivos da estratégia nacional de defesa por meio dos conceitos segurança, desenvolvimento e projeção internacional.

Tendo como base as evidências apresentadas na seção anterior deste artigo, pode-se afirmar que os mecanismos de atuação do Bolsa Família – alívio da pobreza por meio da transferência de renda, acesso aos serviços básicos de saúde, educação e acompanhamento socioassistencial e indução a políticas complementares para autonomia familiar – produzem na população atendida significativa percepção de segurança. O efeito imediato é a segurança de renda para atendimento de necessidades básicas dessa população, como alimentação e transporte, amenizando a sensação de ter sua condição de vida ameaçada ou deteriorada pela ausência de recursos financeiros e consequente exclusão social. O cumprimento periódico das condicionalidades relacionadas à frequência escolar e ao acompanhamento de saúde traz impactos significativos no desenvolvimento infantil e na segurança das famílias em relação à oferta de serviços básicos. A priorização de atendimento ao público do Programa Bolsa Família em outras políticas, tais como tarifas sociais de energia e transporte, extensão de turno escolar, oferta de cursos profissionalizantes, facilita o acesso a oportunidades e contribui para melhorar a perspectiva de vida, principalmente das gerações futuras, e induzir a diminuição das desigualdades sociais do país.

Sob o prisma do desenvolvimento, o Programa Bolsa Família tem impactos relevantes no bem-estar social e no desenvolvimento das capacidades humanas. Estudos evidenciam redução na mortalidade por desnutrição (65%) e diarreia (53%) em famílias beneficiárias. Incentivo à identificação precoce de gestação (até 12ª semana) e menor prevalência de baixo peso ao nascer. Foram também verificados efeitos positivos na taxa de cura dos beneficiários com tuberculose. As famílias beneficiárias do Programa também têm efeitos positivos na educação, uma vez que o cumprimento das condicionalidades diminui as chances de repetência e atraso escolar. As crianças entre 7 e 14 anos do Bolsa Família faltam menos à escola do que as não beneficiárias e apresentam menor distorção idade-série e a taxa de abandono das crianças e adolescentes do Bolsa Família é menor que a média geral no Ensino Fundamental e no Ensino Médio. Além disso, evidências indicam que maior tempo de permanência no Bolsa Família e recebimento de benefícios de maior valor afetam positivamente o desempenho dos alunos em Português e Matemática.

Já as relações internacionais, segundo Abreu (2018), são função estatal indireta, porém relevantes para a segurança e a defesa. A diplomacia encontra na cooperação internacional uns lócus importantes de atuação, que pode produzir efeitos de distencionamento, uma vez que diálogo e ajuda mútua podem oferecer instrumentos de prevenção e resolução de



conflitos causados por desequilíbrios ou diferenças de percepção entre Estados e atores internacionais (ABREU, 2018). Nesse sentido, diante da ampla difusão do Programa Bolsa Família e de suas tecnologias para 93 distintos países e do reconhecimento de organizações internacionais relativo ao bom desempenho do programa, evidenciados na seção anterior deste artigo, refletem a projeção e a visibilidade internacional conferida ao Brasil por meio de suas políticas públicas sociais. Isso intensifica as relações de cooperação com países em desenvolvimento e contribui para a imagem positiva do país em relação à justiça social e à vocação pela convivência harmônica tanto no plano interno quanto externo, preconizadas pela PND e pela Estratégia Nacional de Defesa como “valores a serem preservados pelo povo brasileiro” (BRASIL, 2012, p. 41)

O quadro a seguir apresenta de forma sistematizada a articulação entre as abordagens elencadas de segurança, desenvolvimento e projeção internacional com a atuação do Programa Bolsa Família.

Quadro 1 – Correlações do Programa Bolsa Família para segurança, desenvolvimento e projeção internacional

Dimensão	Mecanismo de atuação do PBF	Evidências da aplicação do PBF na dimensão conceitual
<p><b>Segurança</b> – diminuição de riscos, pressões ou ameaças de qualquer natureza (BRASIL, 2012); percepção de relativa tranquilidade ou despreocupação (ABREU, 2016).</p> <p><b>Segurança humana</b> – além da garantia da segurança física e associada ao campo militar, as pessoas também devem ter garantida uma “segurança social”, buscando identificar ameaças, evitá-las e mitigar seus efeitos sempre que possível.</p>	<p>⇒ Transferência direta de renda à população mais pobre.</p> <p>⇒ Promoção de segurança de renda básica.</p> <p>⇒ Promoção de segurança alimentar.</p> <p>⇒ Focalização em famílias com crianças.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alívio imediato da pobreza e segurança de renda mínima com transferência mensal de valor médio de R\$ 190,00 para 14 milhões de famílias brasileiras (atinge 54 milhões de pessoas).</li> <li>● Diminuição da pobreza.</li> <li>● Evidências de melhoria da segurança alimentar das famílias.</li> <li>● Percepção de fortalecimento da autonomia feminina.</li> </ul>
<p><b>Desenvolvimento</b> – processo social global de valorização do homem e aprimoramento dos sistemas sociais (ESG, 2018). Ocorre não apenas pelo desenvolvimento econômico, mas também pelo bem-estar social e desenvolvimento das capacidades humanas (SEN, 2000 apud PINHEIRO, 2012).</p>	<p>⇒ Focalização em famílias com crianças e adolescentes.</p> <p>⇒ Condicionais nas áreas de saúde, educação e acompanhamento da assistência social.</p> <p>⇒ Acesso a serviços e políticas públicas complementares</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 90% das famílias atendidas estão entre os 20% mais pobres da população.</li> <li>● Redução da desigualdade.</li> <li>● Melhoria nas condições de saúde.</li> <li>● Melhoria nas condições de educação.</li> </ul>
<p><b>Projeção Internacional</b> – intensificação do Brasil no cenário internacional, a integração no entorno estratégico, fortalecimento da cooperação para melhores condições de desenvolvimento das nações e busca de soluções pacíficas instabilidades estruturais e das controvérsias (BRASIL, 2012).</p>	<p>⇒ Obtenção de resultados na diminuição da pobreza, desigualdade e melhoria no desenvolvimento da população atendida.</p> <p>⇒ Produção de tecnologia social, transparência e compartilhamento de informações para implementação de soluções em outros países.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Cooperação internacional com 63 países entre 2004 e 2012, por meio de diversos mecanismos diretos de cooperação (Quadro 1).</li> <li>● Cooperação internacional com 131 países entre 2012 e 2016, por meio dos Seminários de Desenvolvimento Social (Quadro 2).</li> <li>● Prêmio da AISS em 2013.</li> <li>● Reconhecimento das organizações internacionais.</li> </ul>

Fonte: Adaptado dos dados de pesquisas realizadas.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de globalização e os novos fluxos e padrões regionais de interação contribuíram, de forma definitiva, para a reformulação do conceito de segurança. O debate acadêmico relativo a esse tema intensificou-se no pós-Guerra Fria, com a ampliação do campo de análise a partir da perspectiva de estudos sobre paz, segurança humana e desenvolvimento. O conceito de segurança humana, ainda que com fragilidades comuns a uma proposição teórica recente e que ainda requer aprofundamento analítico e empírico, abre espaço para a compreensão atual de novas ameaças à segurança e que não são (e não devem ser) resolvidas com meios militares, mesmo porque nestas se incluem ameaças sociais como pobreza, exclusão e fome.

Com base nessas abordagens, este artigo procurou evidenciar como o Programa Bolsa Família se correlaciona com desenvolvimento, segurança e defesa do país, tanto no plano doméstico quanto no internacional. No plano doméstico, os efeitos concretos e amplamente estudados na redução da pobreza e da desigualdade social fortalecem a segurança da sociedade brasileira e contribuem estreitamente para o desenvolvimento do país. Sob a ótica da segurança multidimensional e da segurança humana, pode-se dizer que o Programa Bolsa Família se constitui como elemento estrutural da sociedade para combate às ameaças sociais decorrentes da pobreza, notadamente a fome e a exclusão dos serviços públicos básicos de saúde e educação. Há uma série de problemas internos circundando a esfera das políticas sociais que colocam em risco a proteção da sociedade brasileira, como o narcotráfico e o crime organizado, e que precisam ser elaborados de forma multissetorial e com participação das políticas sociais.

O reconhecimento relativo ao Programa, demonstrado pela ampla cooperação técnica oferecida pelo Brasil e pela apreciação de organismos internacionais, fortalece a imagem projetada internacionalmente pelo país, como detentor de tecnologias capazes de oferecer proteção em questões sociais preponderantes e que contribuem para as fontes de defesa do país. Conforme preconiza a Política Nacional de Defesa, a integração entre países em desenvolvimento contribui para o crescimento e a justiça social, conseqüentemente, para estabilidade e prevenção de conflitos (BRASIL, 2012).

Embora a agenda internacional não seja focada em redução da pobreza e desenvolvimento econômico, as tecnologias nacionais de combate às vulnerabilidades sociais são propulsoras de interesse e boa reputação do Brasil. As políticas públicas brasileiras bem-sucedidas na área social geram uma imagem positiva para o país, de qualidade de gestão, de seriedade no uso dos recursos públicos e de resultados concretos para melhoria da qualidade de vida e contenção dos malogros sociais que ameaçam a população mais vulnerável.

Parece razoável situar a relevância internacional conquistada pelas tecnologias brasileiras sociais por meio do Bolsa Família como contribuição para a forma de atuação do país nas ações de defesa internacional, marcada pela essência pacífica, conciliadora e cooperativa, com destacada vocação humanitária.

Este trabalho não pretendeu ser exaustivo e conclusivo a respeito da contribuição das políticas sociais para a defesa que, certamente, tem inúmeras iniciativas, além do Programa Bolsa Família, que constituem o sistema de proteção social brasileiro. Também não pretendeu alçar o Programa Bolsa Família como uma panaceia que sozinho seria capaz de acabar com



as vulnerabilidades da população pobre e resolver as profundas desigualdades do país. Uma política de combate à pobreza não deve ter como único objetivo a redução da pobreza-renda. Essa política seria provavelmente ineficaz em situações em que o círculo vicioso da pobreza já estivesse instaurado. Logo, para atacar a pobreza com políticas públicas integradas, é preciso, antes de tudo, partir de um diagnóstico mais abrangente, procurando entender a natureza e as dinâmicas sociais complexas da sociedade brasileira.

Foram apresentados neste artigo, por meio da articulação de evidências, argumentos e conexões simples e diretas relativos à aplicação do Bolsa Família na construção das agendas de segurança, desenvolvimento e projeção internacional, aspectos preconizados para defesa nacional. Ainda assim, permanecendo alguma resistência sobre essas conclusões, vale refletir sob a perspectiva contrária: permanecendo as mesmas condições sociais do Brasil, extinguindo-se o Programa Bolsa Família – não havendo renda redistribuída, não havendo incentivo para oferta de serviços públicos, não mobilizando as famílias para acompanhamento de saúde e educação –, quais seriam os impactos e os riscos à segurança, ao desenvolvimento e à imagem internacional do país?

Conclui-se que o Bolsa Família protege o povo, fortalece interesses do Estado e projeta poder, contribuindo para consolidação da política de defesa do país.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. **Amazônia, o enigma da segurança**. Curitiba: Prismas, 2018.

ALVES, José Eduardo; CAVENAGHI, Suzana. O programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 233-245.

BARRIENTOS, Armando; DEBOWICZ, Dario; WOOLARD, Ingrid. Heterogeneity in Bolsa Família Outcomes. **The Quarterly Review of Economics And Finance**, v. 62, p. 33-40, nov. 2016.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012a.

DE LORENZO, Marina Carvalho. Os desafios para a difusão da experiência do Bolsa Família por meio da cooperação internacional. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 397-416.

DUQUE, Mariana Guedes. O papel de síntese da Escola de Copenhague nos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 3, p. 49-501, set./dez. 2009.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: Editora ESG, 2018. Disponível em: <https://www.esg.br/publi/FundamentosdoPoderNacional2019FINALFINAL.pdf>. Acesso em: 15 out. 2019.



FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 107-126, abr./jun. 2008.

FERNANDES, Daniela. Como funcionam programas nos moldes do Bolsa Família nas 10 maiores economias do mundo. **BBC News Brasil**, Paris, dez. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-45897725>. Acesso em: 20 jun. 2019.

GLEWWE, Paul; KASSOUF, Ana Lúcia. The impact of the Bolsa Escola/Familia conditional cash transfer program on enrollment, drop out rates and grade promotion in Brazil. **Journal of Development Economics**, v. 97, n. 2, p. 505-517, 2012. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/eee/deveco/v97y2012i2p505-517.html> Acesso em: 10 jun. 2019.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e desigualdade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortês (org.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. p. 37-38.

HOWLET, Michael; RAMESH, M; SAGUIN, Kdjie. Diffusion of CCTs from Latin America to Asia: the Philippine 4Ps case. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, mar./abr. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Brasil recebe prêmio internacional por Bolsa Família**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=20191&catid=4&Itemid=2). Acesso em: 10 jun. 2019.

JACCOUD, Luciana. Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 64, n. 3, p. 291-307, 2013.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Brasil tem novo perfil nas relações internacionais**. Disponível em: [http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id\\_Noticia=451](http://www.abc.gov.br/lerNoticia.asp?id_Noticia=451). Acesso em: 28 jun. 2014.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. O fim da Guerra Fria e os estudos de segurança internacional: o conceito de segurança humana. **Aurora**, ano 3, n. 5, p. 68–79, dez. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Brasil: World Bank, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Relatórios Econômicos: Brasil**, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/economic-survey-of-brazil-2018-pt.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PEREIRA, Ana Elisa et al. A eleição de Dilma em 2010 e seus determinantes: evidências empíricas do Programa Bolsa Família. **Análise Econômica**, v. 33, n. 64, p. 111-142, 2015.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. Texto para Discussão n. 1794. Rio de Janeiro: IPEA, nov. 2012.



PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do Desenvolvimento Humano**, 2015. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200014.html>. Acesso em: 14 jun. 2019.

RASELLA, Davide et al. Effect of a conditional cash transfer programme on childhood mortality: a nationwide analysis of brazilian municipalities. **The Lancet**, v. 382, n. 9886, p. 57-64, 2013.

ROCHA, Maria Raquel de Almeida. **Segurança humana: histórico, conceito e utilização**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha Machado. Reflexões sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento. **Revista de Geopolítica**, Ponta Grossa, v. 2, n. 1, p. 24-42, jan./jun. 2011.

SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. **Carta Internacional**, v. 2, n. 1, mar. 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). An agenda for the social summit. **Human Development Report**. Oxford: Oxford University Press, 1994. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr\\_1994\\_en\\_complete\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf). Acesso em: 14 jun. 2019.

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1997.

VIANA, Iara Azevedo Vitelli; KAWAUCHI, Mary. A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016. In: SILVA, Tiago Falcão (org.). **Bolsa Família 15 anos (2003-2018)**. Brasília: ENAP, 2018. p. 11-32.





## A criação da carreira civil de defesa: histórico e perspectivas (2004-2019)

Oswaldo Gomes dos Reis Junior<sup>1</sup>

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar os principais desafios diante da criação da carreira civil de defesa no período compreendido entre 2004 e julho de 2019. A partir de pesquisa documental e bibliográfica, são apresentados os fundamentos da carreira civil de defesa, e em seguida, é apresentado o histórico da demanda dentro do MD, mostrando as discussões internas e as mudanças e ajustes sofridos. Na terceira parte é analisada a tramitação da proposta no então Ministério do Planejamento, abordando as dúvidas surgidas ao longo do processo, bem como as razões alegadas para a não aprovação da criação da carreira civil em 2015 e em 2017. A hipótese inicial deste artigo, ou seja, que a carreira não foi aprovada por motivos de restrição orçamentária, não é confirmada, já que até o ano de 2015 muitas carreiras foram criadas na administração pública federal e muitos concursos públicos foram autorizados para o preenchimento de milhares de vagas. Somente a partir do ano de 2016 a restrição orçamentário-financeira, decorrente da crise fiscal, se torna evidente. É apresentada, ainda, uma alternativa para ocupação desse espaço por carreira de Estado já existente na administração pública federal.

**Palavras-chave:** Carreira Civil. Forças Armadas. Ministério da Defesa.

*The creation of the civil defense career: history and perspectives (2004-2019)*

### ABSTRACT

*This paper's objective is to analyze the main challenges of a defense civilian career in the timeframe of 2004 and July 2019. Basing itself by referencing documents and texts, it presents the fundamentals of a defense civilian career and the history of its need inside the Ministry of Defense, along with internal discussions and changes and adjustments made to it. On the third part, an analysis of the proposal's process in the, then, Ministry of Planning, highlighting the questions raised throughout the process as well as the alleged reasons for the non-approval of the creation of the civilian career in 2015 and 2017. The initial hypothesis of this paper, that the career was not approved due to budget restrictions, was not confirmed, seeing as, up to 2015, many careers had been created in the public federal administration and many public servant examinations had been authorized to fill thousands of spots in need. Only from 2016 has the budgetary restriction caused by the fiscal crisis become evident. It is presented, in conclusion, an alternative in the fulfillment of this open space by a State career, already existent in the government's public administration.*

*Keywords:* Civil Service Career. Armed Forces. Ministry of Defense.

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério da Economia. Assessor Especial da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG) Campus Brasília, 2019. Este trabalho foi orientado pelo Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva



## 1 INTRODUÇÃO

O Ministério da Defesa (MD) completou, em 2019, 20 anos de criação. Nesse período, o ministério passou por mudanças, estruturais e culturais, atingindo um grau de relativa maturidade, sendo o principal interlocutor com a sociedade brasileira e instituições governamentais e não governamentais no que se refere ao tema defesa nacional. Nas democracias consolidadas mundo afora, assim como no Brasil, defesa e segurança nacionais são temas interdependentes, deveres inalienáveis do Estado que estão na base das políticas de proteção da sociedade, por essa razão, civis e militares devem somar habilidades para a realização dos objetivos nacionais. Se, por um lado, há uma formação de excelência nas academias militares, com permanente processo de atualização ao longo da carreira, aliado a um satisfatório sistema de promoção meritocrática, por outro ainda há necessidade de se criar um mecanismo similar que prepare servidores civis para exercerem, com eficiência e excelência, atividades relacionadas à defesa e segurança nacionais, dentro do complexo estamento burocrático brasileiro. Ademais, os militares, por força de normativos, não podem passar longos períodos afastados da Força de origem, mesmo os que estão na reserva e são contratados por Tarefa por Tempo Certo (PTTC, TTC), têm um prazo máximo de permanência.

A Estratégia Nacional de Defesa – END (BRASIL, 2008a), aprovada pelo Decreto nº 6.703/2008, considera que, mesmo sendo a defesa uma função de Estado, o MD ainda não conta com uma carreira civil, a exemplo de outros ministérios que atualmente já contam com carreiras próprias, como arrecadação, inteligência, diplomacia e segurança pública. Dessa forma, a END aponta a inexistência de uma carreira civil na área de defesa como uma vulnerabilidade na estrutura de defesa do país. Acadêmicos brasileiros apontam as vantagens que a criação de uma carreira pública específica para defesa nacional proporcionaria para a consolidação do Ministério da Defesa, permitindo, por exemplo, o preenchimento de lacunas de especialização e de experiência política ora existentes, bem como possibilitando aos militares dedicação à atividade-fim (OLIVEIRA, 2006; SILVA, 2012). O ex-ministro da Defesa, Nelson Jobim (2007-2011), na Exposição de Motivos Interministerial nº 00141/MD/MP/2010, que encaminha o projeto de lei que cria a carreira civil de defesa, expressa que é imprescindível que o Estado disponha de servidores civis com profundos conhecimentos da área de defesa, pois a criação da carreira visa fortalecer a atuação do Estado brasileiro em relação à defesa (BRASIL, 2010). O ex-ministro Raul Jungmann (2016-2018), em entrevista no ano de 2017<sup>2</sup>, meses antes de reapresentar a proposta de criação da carreira de defesa, informava que a carreira terá perfil estratégico e sua criação trará um ganho significativo para as atividades do Ministério da Defesa (JUNGMANN, 2017).

Este artigo considera como problema a ser analisado os principais desafios diante da criação da carreira civil de defesa, ao longo dos 20 anos do Ministério da Defesa. Para tanto, o período analisado compreende desde 2004, ano que foi aberto o primeiro processo com a finalidade de criar a carreira civil, até o fim de coleta de material para este artigo, em julho em de 2019. A hipótese inicial a ser considerada é que o principal entrave à criação da carreira civil em defesa é de ordem orçamentária. Assim, o referido projeto não teria sido aprovado até o momento, em função, sobretudo, de motivos orçamentário-financeiros. A segunda hipótese

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/171-menu-superior/area-de-imprensa/artigos-e-entrevistas-do-ministro/29168-defesa-desenvolvimento-e-sociedade>. Acesso em: 01 ago. 2019.



é que tal carreira não foi criada em função, principalmente, de motivos técnicos-burocráticos, tais como a diretriz ministerial de não criação de novas carreiras, a falta de clareza no perfil dos servidores que comporão a carreira ou mesmo de melhor distribuição da carreira dentro dos departamentos e secretarias do MD.

A justificativa desta pesquisa pode ser verificada na literatura sobre defesa nacional, especialmente quando é discutida a relação civil-militar em democracias consolidadas. O estudo foi ancorado em pesquisa documental, bibliográfica, fontes primárias e legislação. Na revisão dessa literatura foram considerados, sobretudo, os trabalhos de Fucille (2006), Saint-Pierre e Winand (2010), Silva (2012; 2015), Bruneau e Tollefson (2014), bem como, os processos gerados no MD de números 60000.174769/2008-51 (BRASIL, 2008b) e 60582.000028/2017-21 (BRASIL, 2017)<sup>3</sup>, dentre outros.

O presente artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, apresenta-se o fundamento da carreira civil de defesa e a sua importância para o Ministério da Defesa, abordando marco teórico. Na segunda parte, apresenta-se o histórico da demanda e, na terceira, é realizada a análise da tramitação da proposta, com as manifestações iniciais dos órgãos internos do MD e do Ministério do Planejamento (atual Ministério da Economia), assim como os motivos alegados para a não criação da carreira, até o primeiro arquivamento do processo, em 2015 e a retomada com as razões para a reabertura da solicitação em 2017, até a manifestação final em 2019. Por fim, concluindo o artigo, a partir da análise documental, é feita a confirmação ou negação da hipótese inicial da não criação da carreira, além de como a sua criação pode contribuir para a melhoria de eficiência nos trabalhos do Ministério da Defesa.

## 2 FUNDAMENTOS DA CARREIRA CIVIL

A criação do MD, em 1999, deu a condição necessária para que os assuntos de defesa nacional passassem a permear, mesmo que de uma forma secundária, o interesse de setores da sociedade, pois o MD passaria a ser um importante irradiador do fomento e da discussão do tema defesa.

Ministérios da defesa mundo afora demandam a necessidade de coordenação interagências, coesão entre forças militares e relações interorganizacionais, pois envolvem negociações com ministérios, agências, organizações internacionais, e deles se esperam maior eficiência, eficácia, efetividade e racionalização das ações governamentais (SILVA, 2012). Servidores civis de defesa têm de transitar por esses órgãos, de assuntos diferenciados, tendo que participar de processos complexos de negociação, demandando habilidades políticas e técnicas diferentes da formação militar (SILVA, 2012). O ex-ministro Nelson Jobim em entrevista no ano de 2014, por ocasião dos 15 anos do Ministério da Defesa, alertou que o que faltava era a carreira civil. Na visão de Jobim, governos e ministros são transeuntes, e a estrutura de gestão é permanente, e servidores civis que entendam do setor defesa são fundamentais para implementar a Estratégia Nacional de Defesa, que é uma política de longo prazo. As prioridades se alteram, mas é necessário ter técnicos que conheçam o assunto para que não tenha solução de continuidade (JOBIM, 2014).

Stepan (1986) ao analisar o papel da sociedade política, da sociedade civil e do Estado na relação com os militares, em países com democracia consolidada, informa que há uma

<sup>3</sup> Esses processos são ostensivos e podem ser consultados mediante solicitação pela Lei de Acesso à Informação.



interação positiva entre essa sociedade e as forças armadas. Entretanto, para isso torna-se necessário criar quadros civis afeitos a temas como sociologia militar e estratégia militar em institutos, nas universidades, para que parlamentos, jornalistas e servidores do Poder Executivo possam contar com especialistas na área de defesa nacional.

O ex-ministro da Marinha, Mário César Flores (2002), mostra que o despreparo na área pública em relação à área de defesa, resulta em prejuízo à relação civil-militares que, somado a pouca preocupação civil com o tema defesa nacional, agrava o problema do desconhecimento.

Fuccille (2006) traz a questão de que a não clarificação de competências civis específicas em alguns campos tem persistido, com os militares alegando, acertadamente, que acabam ocupando postos que deveriam ser ocupados por civis, por falta de civis com expertise para ocupá-los. Os civis retrucam dizendo que é preciso definir claramente as áreas que os civis podem ocupar a fim de capacitar recursos humanos adequadamente.

Figueiredo (2013) advoga o fato de a END ter representado uma mudança política significativa no que deve ser a relação entre a academia e a defesa nacional, inserindo o Brasil na arena das democracias mais avançadas do Ocidente, ao incentivar a inserção dos Estudos Estratégicos nas suas academias de mais alto nível. Ressalta o autor que, como as forças armadas fazem parte da equação do poder, a relação civil-militar sempre foi tratada com muito cuidado por nações que têm o protagonismo político-estratégico.

A promulgação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) em dezembro de 2016 (BRASIL, 2016) veio acrescentar uma variável importante para a discussão de criações de novas carreiras de Estado, incluindo a carreira civil de defesa, conforme detalhado mais adiante.

### 3 HISTÓRICO DA DEMANDA DA CARREIRA CIVIL

O Ministério da Defesa foi criado apoiado em três marcos legais: a Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999, reeditada pela MPV nº 1.911-7, de 29 de junho de 1999 (BRASIL, 1999a)<sup>4</sup>; a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (BRASIL, 1999b)<sup>5</sup>; e o Decreto nº 3.080, de 1999 (BRASIL, 1999c)<sup>6</sup>, que atribuiu no artigo 1º do Anexo I, ao Ministério da Defesa, à direção superior das Forças Armadas com vistas ao cumprimento de sua destinação constitucional e de suas atribuições subsidiárias.

A carreira civil de defesa aparece como uma necessidade, explicitamente, na sétima diretriz estratégica da END 2008, na qual lê-se:

[...] As iniciativas destinadas a formar quadros de especialistas civis em defesa permitirão, no futuro, aumentar a presença de civis em postos dirigentes no Ministério da Defesa. As disposições legais em contrário serão revogadas (BRASIL, 2008).

Há uma discussão entre os que se dedicam à área de defesa, se existe a ciência de defesa ou se são apenas estudos de defesa. Raza (2003) trata a defesa como ciência, e tal fato foi levado em consideração para os primeiros estudos realizados pelo MD para o projeto de

4 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1799-6.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1799-6.htm). Acesso em: 05 ago. 2019.

5 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm). Acesso em: 05 ago. 2019.

6 Disponível em: <https://prespublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110954/decreto-3080-99>. Acesso em: 05 ago. 2019



criação da carreira. Servidores da defesa devem transitar em ambientes interorganizacionais, como ministérios e agências, assim como participar de negociações complexas com esses órgãos, o que demanda certas habilidades específicas e diferentes da formação recebida em academias militares. Desse modo, os militares poderiam se dedicar às atividades-fim, com a ressalva de que militares e civis não podem trabalhar isolados um do outro, fazendo uma simbiose entre a parte técnica e a política (SILVA, 2012).

No levantamento realizado junto a setores responsáveis por conduzir o processo de criação da carreira (Secretaria de Organização Institucional – SEORI; Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto – SEPESD) foi verificado que houve três momentos distintos em que a criação da carreira civil de defesa foi objeto de minutas de projeto de lei: o primeiro momento em 2004, o segundo momento em 2008, o terceiro em 2017 (informação verbal)<sup>7</sup>.

Na pesquisa documental<sup>8</sup> (BRASIL, 2004) e em entrevistas com servidores que trabalhavam à época na Secretaria de Organização Institucional – SEORI foi apurado que a primeira minuta de projeto de lei (PL) que versou sobre a criação da carreira civil de defesa é datada de 25 de abril de 2004, e teve origem no Departamento de Organização Institucional (DEORG) da SEORI. Em resumo, o PL estabelecia que a carreira fosse denominada Analista de Defesa, teria o MD como órgão supervisor, previa a criação de 300 cargos, divididos em duzentos cargos na Área de Gestão (para trabalhar em gestão de projetos e programas, bem como na área de gestão organizacional do ministério); e cem cargos na Área Internacional (para desempenho de atividades relacionadas à adesão a atos internacionais na área de defesa, e apoio técnico na negociação e desenvolvimento de ações do MD no âmbito internacional); o exercício seria na administração central do MD e nos Comandos das Forças; a remuneração abarcava salário e Gratificação de Desempenho do Setor Defesa; e seria estruturada em Classes e Padrões. Essa minuta de PL circulou pelas Secretarias do MD para sugestões até final de setembro de 2004, quando não há mais registros de encaminhamentos, nem que tenha sido remetida ao Ministério do Planejamento. O Secretário de Organização Institucional do MD à época, Antônio Carlos Rosière, em palestra ministrada em junho de 2004, por ocasião da 8ª Rodada do Ciclo de Debates organizado pelo Ministério da Defesa, na cidade de Itaipava-RJ, apresentou um elenco de propostas, dentre elas estava a criação da carreira de Especialistas de Defesa (ROSIÈRE, 2004).

O processo nº 60000.174769/2008-51 (BRASIL, 2008) dá origem ao segundo momento referente à criação da carreira civil de defesa no MD. Datado de novembro de 2008, portanto antes da publicação do decreto que aprovou a END (dez./2008), resultou na Exposição de Motivos Interministerial<sup>9</sup> – EMI 00141/2010 (BRASIL, 2010), encaminhada ao então Ministério do Planejamento, que é o órgão central do governo federal que trata da criação de carreiras<sup>10</sup>, por meio de duas Secretarias: Secretaria de Gestão (SEGES) na questão de mérito e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), na questão orçamentária.

7 Informação fornecida por HOTT, Edisom Rogério A. coordenador no Departamento de Organização e Legislação da SEORI entre 1999 e 2017, em Brasília-DF, em agosto de 2019.

8 Memorando nº 048/DEORG/SEORI, de 25 de abril de 2004.

9 Exposição de Motivos é o expediente dirigido ao Presidente da República ou ao Vice-Presidente, por um Ministro de Estado, com o objetivo de propor alguma medida, submeter projeto de ato normativo à sua consideração ou informá-lo de determinado assunto, é interministerial quando o assunto envolver mais de um ministério.

10 Conforme estabelece o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, compete ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão autorizar a realização dos certames nos ministérios, autarquias e fundações, exceto nas empresas públicas e sociedades de economia mista, que contam com autonomia para formar os próprios quadros.



A Nota Técnica nº 142/2008 DEADI (Departamento de Administração Interna), da Secretaria de Organização Institucional – SEORI (BRASIL, 2008a) denomina os cargos a serem criados de Especialistas em Políticas Públicas de Defesa Nacional, semelhante ao denominado na END 2008, e diferente da denominação anterior de Analista de Defesa. Essa Nota Técnica especifica que as atribuições da carreira serão de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de defesa, que esses servidores terão exercício na administração central do MD, nos Comandos de Força e demais órgãos vinculados ao MD, que a movimentação dos servidores ficaria restrita à Presidência e Vice-Presidência da República, ministérios da Justiça, Relações Exteriores e Ciência e Tecnologia, e ainda que esse cargo tivesse remuneração em forma de subsídio<sup>11</sup>, adotando a mesma tabela de remuneração das Carreiras do Ciclo de Gestão Governamental existentes no Poder Executivo Federal (BRASIL, 2008b, p. 3). O processo é distribuído para outras três Secretarias integrantes, naquela ocasião, da estrutura do MD: Secretaria de Aviação Civil (SAC), Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia (SELOM), Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), para o Estado Maior de Defesa (EMD), e para a Escola Superior de Guerra (ESG) para que analisassem o projeto de lei. Em geral, as observações giraram em torno do aproveitamento dos servidores que estão em atividade no MD, e do subsídio estipulado para as classes da carreira, considerados altos em relação aos militares.

Após alguns ajustes legais no texto original, ainda no ano de 2009, uma mudança significativa foi inserida: o nome do cargo voltou a se chamar Analista de Defesa, e a remuneração inicial foi reduzida em cerca de 50% da remuneração das carreiras do Ciclo de Gestão, perdendo a equivalência, embora continuasse a ser em forma de subsídio (BRASIL, 2008c, p. 119). A Nota Técnica que traz essas modificações foi elaborada pela DEORG/SEORI, não mais pela DEADI/SEORI. A carreira seria estruturada em Classes e Padrões com conteúdo diferenciado em relação à atribuição do servidor ao longo da carreira, com crescente nível de complexidade à medida que fosse promovido. Em fevereiro de 2010, foi feita uma apresentação da carreira pelo Secretário da SEORI à época, Ari Matos Cardoso, na Casa Civil<sup>12</sup> para representantes dos Ministérios do Planejamento e Casa Civil. Entre os motivos apresentados para a criação da carreira destacam-se: estimular a formação de equipes técnicas com militares e servidores civis; formar uma cultura organizacional própria do MD; fortalecer a competência institucional pelo mapeamento de processos organizacionais necessários para suprir as demandas da função defesa; ressaltava, ainda, que a carreira teria uma atuação matricial em todos os Comandos de Força e demais órgãos, nos programas afetos à defesa nacional. Estruturalmente, a carreira teria três classes e 15 padrões (níveis), a progressão seria com base em cursos, experiência, desempenho e qualificação, com uma amplitude de padrões semelhantes à carreira militar e apenas 20% teriam acesso à Classe Especial, guardando semelhança com o acesso ao generalato. Trazia, ainda, uma vinculação entre a promoção e aumento de responsabilidades, desenvolvimento contínuo da qualificação e formação de doutrina e ética própria (civil-militar). De acordo com um dos participantes dos debates à época, Adriano Portella, os debates eram travados em torno das atribuições e do exercício dos cargos, forma de remuneração e administração da carreira, demonstrando-se

11 As carreiras do Ciclo de Gestão Governamental passaram a receber remuneração por subsídio no ano de 2008.

12 Entrevista com o EPPGG Edisom Rogério Aidas Hott, coordenador no Departamento de Organização e Legislação da SEORI entre 1999 e 2017.



a diferença entre determinados cargos existentes no governo, a exemplo do Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (informação pessoal)<sup>13</sup> .

Em 22 de março de 2010, o ministro Nelson Jobim encaminha a Exposição de Motivos Interministerial nº 141/MD/MP para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a criação de 300 cargos de Analista de Defesa. Na síntese do problema, está descrito:

Necessidade de fortalecer a atuação do estado brasileiro em relação à defesa e possibilitar a melhoria da gestão dos recursos humanos envolvidos nessa atividade, visto que atualmente inexistente na administração pública federal carreira civil dedicada exclusivamente ao segmento defesa. É imprescindível que o Estado disponha de servidores civis especializados sobre o assunto, capazes de se interligar com os diversos atores sociais, precipuamente dentro do setor público.

Em março de 2011, em decorrência da mudança de governo e do ministro do Planejamento, o ministro Jobim enviou ao MP o Aviso Ministerial nº 155 reafirmando a importância e o interesse do MD na criação da carreira civil de defesa.

#### **4 ANÁLISE DA TRAMITAÇÃO DA PROPOSTA**

O processo com o projeto de lei que cria a carreira de defesa nacional e o cargo de Analista de Defesa Nacional chegou ao MP dia 23 de março de 2010 e foi distribuído à Secretaria de Recursos Humanos<sup>14</sup>, percorreu a área técnica, em análise, e sempre em contato com a área técnica do MD, de acordo com Herval Alves, coordenador responsável à época. Em janeiro de 2012 houve a fusão da SRH com a Secretaria de Gestão do MP (SEGES), criando a Secretaria de Gestão Pública (SEGEP), em que o processo permaneceu em análise até seu arquivamento em dezembro de 2014<sup>15</sup>. No decorrer do ano de 2014, a SEGEP realizou várias reuniões com a equipe da SEPESD/MD em que alguns questionamentos foram feitos, tais como: possíveis sobreamentos com a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (nas atividades de gestão relativas à execução e implementação de programas e projetos e à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas); a remuneração de a carreira ser por meio de subsídio, pois as últimas carreiras criadas não tiveram no subsídio a forma de remuneração; e que deveria ser feita a avaliação do mérito de criar nova carreira ou do aproveitamento daquelas já existentes (informação pessoal)<sup>16</sup>.

Nesse ponto, ao analisar a Exposição de Motivos Interministerial nº 141, vemos que, além da síntese do problema vista anteriormente, ela traz ainda que a criação da carreira civil de defesa possibilitará a formação de especialistas no tema, que no futuro poderão ocupar postos dirigentes no Ministério da Defesa, em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (END). É possível destacar, no entanto, a ausência de uma exposição mais detalhada em quais pontos a carreira que se pretendia criar se diferenciava das outras carreiras existentes na Administração Pública Federal. Por exemplo, estava previsto que a promoção para a classe imediatamente superior dependeria de vaga existente, nem todos os servidores ascenderiam a ela, bem como somente 20% dos servidores chegariam à Classe Especial.

13 Informação recebida de Adriano Portella, Diretor na SEORI desde 2011, via e-mail em agosto de 2019.

14 Controle de Processos e Documentos – CPROD Acesso em: 09 ago. 2019.

15 Idem

16 Informação recebida de Herval Alves diretor de Pessoal Civil da SEPESD desde 2014, em agosto de 2019.



À medida que os servidores fossem promovidos, ocupariam cargos de maior complexidade. Essas características são encontradas na carreira diplomática, porém diplomatas não podem ficar cedidos por longos tempos aos ministérios, pois têm que cumprir requisitos na carreira, como servir no exterior, por exemplo. Outro ponto relevante é que os oficiais superiores da ativa que estão à disposição do MD, por força de normativo<sup>17</sup>, só podem permanecer no prazo máximo de quatro anos à disposição do ministério, prorrogável por um ano, portanto, estão em exercício temporário da função, agregados<sup>18</sup> ao MD. Esse dispositivo sempre existiu nas portarias normativas anteriores que regulam a força de trabalho no MD, a de 2008<sup>19</sup> estabelecia o prazo máximo de três anos para oficiais superiores. Esse fato traz uma regular rotatividade de oficiais superiores, que não aconteceria, ou aconteceria uma escala menor em carreira civil própria de defesa, conforme atesta o Quadro 1. Nessa tabela temos o efetivo de Oficiais Superiores e Servidores em exercício descentralizado<sup>20</sup> na Administração Central do MD (exceto CENSIPAM), informando a quantidade que ingressou e que saiu (egressos) entre os anos de 2015 e 2018, estabelecendo um percentual de rotatividade (entre os que ingressaram e que saíram, ano a ano).

Quadro 1 – Oficiais superiores e servidores em exercício descentralizado no MD por

<b>Oficial Superior</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Efetivo no MD	202	225	261	275
Ingresso no MD	94	93	106	98
Egresso do MD	60	71	71	83
<b>% rotatividade</b>	<b>29,7</b>	<b>31,55</b>	<b>27,2</b>	<b>30,18</b>
<b>Exercício descentralizado</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Efetivo no MD	55	61	64	70
Ingresso no MD	16	15	13	9
Egresso do MD	9	10	10	3
<b>% rotatividade</b>	<b>16,36</b>	<b>16,39</b>	<b>15,62</b>	<b>4,28</b>

Fonte: Sistema de Recursos Humanos do MD-SIRHU.

Interessante registrar que em 27 de abril de 2011 foi publicada no Diário Oficial da União – DOU (Seção 2, p. 8) a Portaria nº 959 que constitui um grupo de trabalho no âmbito do MD com a finalidade de “definir conteúdos programáticos dos cursos da futura carreira de Analista de Defesa Nacional”. Ainda no ano de 2011 foi publicada no DOU a Portaria nº 2.757, de 19 de setembro (Seção 1, p. 36) que aprovou as atividades de estudo e processo seletivo da Escola Superior de Guerra – ESG para o ano de 2012, e registra que a ESG deverá planejar

17 Portaria nº 98/GM-MD, de 20 de dezembro de 2018. Publicada no DOU, ed. 248, de 27/12/2018, seção 1, p. 79.

18 Lei nº 6.880/1980 Estatuto dos Militares, art. 80. Agregação é a situação na qual o militar da ativa deixa de ocupar vaga na escala hierárquica de seu Corpo, Quadro, Arma ou Serviço, nela permanecendo sem número. art. 81. O militar será agregado e considerado, para todos os efeitos legais, como em serviço ativo quando: II - for posto à disposição exclusiva do Ministério da Defesa [...].

19 Portaria nº 1.247/GM-MD, de 2 de setembro de 2008. Publicada no DOU, ed. 170, de 03/9/2008, seção 1, p. 17.

20 O exercício descentralizado é destinado aos servidores ativos de determinadas carreiras, que em sua legislação específica prevê que seus integrantes poderão ter exercício em outros órgão mantida a lotação no órgão de origem, a exemplo das Carreiras de Procurador Federal, de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Analista de Planejamento e Orçamento, Analista em Tecnologia da Informação, dentre outras. Disponível em: [https://cdn.evlgov.br/cursos/123\\_EVG/pdfs/modulo4manual1.pdf](https://cdn.evlgov.br/cursos/123_EVG/pdfs/modulo4manual1.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.





nesse ano o Curso de Formação e de Especialização para Analista de Defesa, para atender os objetivos específicos do MD a partir de 2013 (item 3.1.4). Isso é relevante, pois denota que o Ministério da Defesa estava confiante na aprovação da criação da carreira civil, visto que estava planejando fazer o concurso público em 2012.

Em 2014, por ocasião das comemorações dos 15 anos do Ministério da Defesa, foi feito um vídeo institucional (BRASIL, 2014)<sup>21</sup> no qual algumas autoridades, na ocasião, se referiram à importância da carreira civil de defesa. O então secretário-geral do MD, Ari Matos Cardoso, quando perguntado sobre o que faltava para o MD se consolidar e se legitimar perante a sociedade, já expressando certa preocupação com o futuro da proposta em análise no MP respondeu:

Existe uma proposta nossa no Ministério do Planejamento para criação dessa carreira, que é da maior importância. Eu vejo isso como ponto essencial – aliás, isso está previsto na Estratégia Nacional de Defesa. Quem elaborou e discutiu a END foi capaz de pensar nisso. Nós não temos um quadro próprio. A gente procura ter no Ministério da Defesa pessoas com alguma experiência ou qualificação técnica para minimizar, mas nós não somos permanentes. Eu tenho uma preocupação muito grande para que o Ministério disponha desse quadro, que é de fundamental importância. Seria o Analista de Defesa. Há uma resistência muito grande no Planejamento, e eu até compreendo a situação, porque esse é o desejo de muitas áreas dos Ministérios, de criar carreiras específicas, mas eu tive a oportunidade de conversar com a Secretária-Executiva de Planejamento que a área de Defesa é muito peculiar. E eu digo a você o seguinte: não é só criar a carreira para atuar só no Ministério da Defesa, o grosso vai ser aqui, mas não dispensa a necessidade de ter gente no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Ciência e Tecnologia, no Ministério da Indústria e Comércio para fazer o contraponto, para levar o posicionamento e o tipo de atividade que é desenvolvida no Ministério da Defesa.

A proposta foi arquivada pelo Ministério do Planejamento em dezembro de 2014, no final do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff<sup>22</sup>. Em janeiro de 2015, início do segundo mandato da Presidente Dilma e a troca de ministro da Defesa, o Ministério do Planejamento enviou o processo com o projeto de lei da criação da carreira para apreciação do novo ministro, e se havia interesse da Defesa em prosseguir com a matéria. Bruneau e Tollefson (2014) ao analisar a relação civil-militar no Brasil afirmam que a burocracia civil no Brasil é forte, porém não há indícios de criação da carreira civil nem da realização de concurso público, e que o Ministério do Planejamento, que é a entidade responsável por aprovar a criação de carreiras, não autorizou devido à problema de falta de recursos financeiros, e não por problema político.

Somente em maio de 2017, com o Presidente Temer, a proposta de criação da carreira civil foi apresentada novamente ao Ministério do Planejamento, por meio da EMI nº 103/2017. Essa terceira proposta guardava muita semelhança com a proposta anterior, o nome do cargo permanecia Analista de Defesa Nacional, porém duas importantes alterações foram feitas: a primeira em relação ao número de Padrões na carreira, que na de 2010 eram 15 e na de 2017 eram 20 Padrões, o número de Classes permaneciam três. A outra alteração significativa foi em relação ao valor da remuneração, que na proposta de 2010 os Padrões das duas primeiras Classes tinham valor inferior aos das carreiras do Ciclo de Gestão, na proposta de 2017 a remuneração do Padrão inicial e do final eram iguais às das carreiras do Ciclo de Gestão.

21 Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=22QfMMTEfEQ>. Acesso em: 22 jul. 2019

22 Informação recebida de Adriano Portella, Diretor na SEORI desde 2011, via e-mail em dezembro de 2014.



O ministro Raul Jungmann (2016-2018), ao encaminhar o projeto de lei ao Presidente da República, informa que a criação da carreira visa fortalecer a atuação do Estado brasileiro em relação à defesa nacional, visto que inexistia na administração pública federal carreira civil profissionalizada dedicada exclusivamente ao segmento de defesa, e que os servidores da carreira de defesa serão capazes de se interligar com os diversos atores sociais, especialmente dentro do setor público. Ressalta, ainda, que a proposição possibilitará a formação de quadros de especialistas civis no setor de defesa e permitirá no futuro uma maior presença de civis em postos dirigentes do MD, conforme apregoa a END.

A Nota Técnica nº 50/DIPEC/DEPES/SEPESD/SG/MD/2017 (BRASIL, 2017), que abre o processo de 2017, informa que desde a criação do Ministério da Defesa, em 1999, o número de servidores efetivos do quadro do MD (migrados do extinto Estado Maior das Forças Armadas-EMFA) vem diminuindo consideravelmente, em decorrência das aposentadorias, resultando em um aumento expressivo no número de militares requisitados e ocupantes de cargos comissionados. Em dezembro de 2016, a força de trabalho era composta majoritariamente por requisitados militares 55% e por nomeados em cargos em comissão 19%, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Evolução da força de trabalho do Ministério da Defesa

ÓRGÃO	SITUAÇÃO VINCULO	QUANTIDADE				% 1999-2016	% do Total do Efetivo
		dez/99	dez/09	dez/15	dez/16		
MD	Ativo Permanente	744	138	99	96	87%	7,2%
	Cedido - MD para outros órgãos	14	7	11	11	21,5%	0,8%
	Contrato Temporário	321	0	0	0	100%	0%
	Estagiário	0	101	148	108	108%	8%
	Exercício Descentralizado	6	45	50	54	900%	4%
	Natureza Especial	1	1	1	1	0%	0%
	Nomeado Cargo Comissionado	68	178	301	258	379%	19,2%
	Requisitado Militar	502	552	714	730	145%	55%
	Requisitado - outros órgãos para o MD	49	83	84	78	159%	5,8%
	Tabelista (ESP/EMERG)	7	0	0	0	100%	0%
<b>TOTAL</b>		<b>1.712</b>	<b>1.105</b>	<b>1.351</b>	<b>1.336</b>	<b>22%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Base de dados do SIAPE (dez./2016).

Essa nota técnica traz, ainda, como justificativa para a criação dos cargos de Analista de Defesa Nacional a conjugação entre os objetivos da END e a necessidade de conferir à Defesa



um quadro de servidores capaz de atuar na decisão e formulação estratégica de programas e projetos de defesa nacional.

A SEPESD/MD não foi chamada para discutir a proposta com o Planejamento após o envio da EMI 103/2017. A Secretaria de Gestão de Pessoas do MP enviou o Ofício nº 78922/2017-MP, em 6 de outubro de 2017, restituindo ao MD o referido processo, informando que:

[...] em relação ao assunto, informo que as diretrizes para gestão de carreiras no Poder Executivo Federal são no sentido de não se criarem novas carreiras, uma vez que o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão vem realizando análises com vistas a verificar, de forma global, a necessidade de ajustes em cargos existentes. Essas mesmas diretrizes orientam que o período de vida ativa do servidor, hoje, cerca de 30/35 anos, seja compatível com seu desenvolvimento na carreira, permitindo motivá-lo para a progressão e promoção e criando estímulos para sua profissionalização. Todavia, a carreira proposta está estruturada em 13 padrões, em dissonância com a orientação em foco.

O documento informa, ainda, que embora a carreira a ser criada não preveja ocupação imediata dos cargos, não gerando impacto orçamentário-financeiro imediato, necessitaria contar com a previsão de quantitativo físico de cargos na Lei Orçamentária Anual, e esse quantitativo não constou no Anexo V do Projeto de Lei Orçamentária de 2018.

Em suma, o Planejamento explicitou que a não aprovação da criação da carreira deveu-se às diretrizes do Poder Executivo para gestão de carreiras e a limitação orçamentária e financeira. O Departamento de Pessoal Civil da SEPESD elaborou um despacho, que foi enviado à Secretaria-Geral do MD, contestando a argumentação do MP, pois na proposta enviada a carreira foi estruturada em 20 padrões, e não 13 conforme informado no ofício, com interstício de 18 meses em cada padrão, o que leva 30 anos até alcançar o topo da carreira, em conformidade com as diretrizes de carreiras do Poder Executivo, colocando em dúvida se a proposta havia sido realmente analisada pelo MP. Segundo relato do Gerente de Pessoal Civil da SEPESD, Alexandre Lameiras (informação verbal)<sup>23</sup>, houve conversas com o Planejamento antes de enviar a nova proposta, inclusive os 20 padrões na carreira foram resultado dessas conversas, exatamente para adaptar às novas diretrizes estabelecidas para o Executivo.

É importante ressaltar que o Ministério do Planejamento autorizou a criação de duas carreiras importantes no período em que a proposta do MD estava em análise: a de Analista de Infraestrutura, com 1.200 vagas (Lei nº 11.539, de 08/11/2007) e a carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais, cargo de Analista Técnico de Políticas Sociais, com 2.400 vagas (Lei nº 12.094, de 19/11/2009), com ambas tendo realizado concurso público logo após a criação. Como visto anteriormente, a carreira civil de defesa tinha proposta de criação de apenas 300 vagas, bem inferior ao número de vagas das carreiras acima referenciadas. Quando analisamos os concursos públicos autorizados entre os anos de 2010 e 2019<sup>24</sup> pelo Ministério do Planejamento, temos os seguintes dados, conforme Quadro 3:

<sup>23</sup> Informação verbal recebida de Alexandre Lameiras em agosto de 2019.

<sup>24</sup> Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/concursos/autorizacoes-e-provimentos>. Acesso em: 18 ago. 2019.



Quadro 3 – Relação de ministérios atendidos com concursos (2010 – 2019)

ANO	MINISTÉRIOS ATENDIDOS	VAGAS AUTORIZADAS	NÍVEL
2010	21	39.752	NI e NS
2011	21	24.745	NI e NS
2012	19	24.043	NI e NS
2013	21	36.682	NI e NS
2014	20	27.205	NI e NS
2015	16	8.727	NI e NS
2016	15	3.255	NI e NS
2017	10	3.193	NI e NS
2018	4	1.311	NI e NS
2019**	1	234.416	NI e NS

\*NI - nível intermediário / NS – nível superior \*\* IBGE - para o CENSO 2020

De acordo com o Quadro 3, verifica-se que, no período em que o primeiro projeto de lei de criação da carreira foi analisado no MP (2010-2015), foram autorizados o preenchimento de mais de 160 mil vagas, algumas de primeiro provimento, em praticamente todos os ministérios, de níveis superior e intermediário. Portanto, não há sustentação na afirmação que a carreira civil de defesa, nesse período, não foi criada por questões orçamentário-financeiras.

A partir do ano de 2016, com o decreto restritivo em vigor, realmente vemos um decréscimo muito grande no número de vagas autorizadas a preenchimento pelo MP. Outro aspecto que deve ser ressaltado é que, ao fazer um recorte dos concursos autorizados para o Ministério da Defesa (incluindo os Comandos Militares, Escola Superior de Guerra, Hospital das Forças Armadas, CENSIPAM, ANAC – que até 2011 fez parte da estrutura do MD) no período 2010-2018, verifica-se que foram autorizados 76 concursos para o preenchimento de 3.135 vagas (sendo 2.760 vagas e 74 concursos entre 2010-2015) em diversos cargos de nível superior e intermediário, tais como Professor Magistério Superior e da Carreira de Ensino Básico, Médico, Controlador de Tráfego Aéreo, Tecnologista, Especialista em Regulação, Analista de C&T, dentre outros.

Pode-se inferir que, no período 2010-2015 não havia restrição severa para criação de carreiras ou realização de concurso público, como ocorreu a partir de 2016, reforçando o argumento de que havia um mau entendimento, por parte do MP, das razões para criar uma nova carreira. O ex-ministro do Planejamento, Dyogo Oliveira, em abril de 2017, durante audiência pública no Senado Federal, informou que o governo preparava uma proposta de reforma administrativa para reduzir o número de carreiras (cerca de 280 na ocasião), e que o problema do alto número de categorias e carreiras é agravado pela superposição entre várias delas e pela segmentação de outras, que têm seus profissionais divididos entre órgãos com planejamentos diferentes<sup>25</sup>. Pode-se inferir que quando o ministro Jungmann remeteu a EMI 103/2017, não havia no MP espaço técnico que pudesse justificar a criação da carreira civil de defesa, posto que preparavam uma proposta de reforma administrativa para reduzir o

25 Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/18/ministro-do-planejamento-defende-mp-que-reestrutura-carreiras-do-servico-publico>. Acesso em: 18 ago. 2019.



número de carreiras na administração pública federal, dentre outras medidas, tema que está em discussão até hoje. De concreto, o MP editou a Portaria nº 193<sup>26</sup>, de três de julho de 2018, que regula a movimentação de servidores, permitindo maior mobilidade e aproveitamento da força de trabalho pela Administração Federal.

O MP chegou a propor ao longo das tratativas, o aproveitamento de servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) para exercerem atividades no MD, a exemplo do que tinha sido feito no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), porém o MD alegou que a carreira de EPPGG tem mobilidade estabelecida em lei, e que em pouco tempo esses servidores poderiam estar em exercício em outros órgãos da administração pública, sem qualquer ligação com a área da defesa. A permanência do servidor no MD é importante devido ao alto investimento que seria realizado na formação e especialização, bem como as exigências de progressão e promoção estabelecidas para a carreira civil de defesa não encontra amparo na legislação do EPPGG (informação pessoal)<sup>27</sup>.

O cenário para criação de novas carreiras no serviço público federal está cada vez mais restrito. Em julho de 2019, o Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, emitiu ofício circular (BRASIL, 2019)<sup>28</sup> a todas as entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC, informando que “o Governo Federal vivencia intensa crise econômica e financeira e não dispõe de recursos orçamentários que o habilite a propor iniciativas que impactem as contas públicas”. Menciona a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal como limitadora para gastos. No documento estão expostas algumas diretrizes para propostas de criação ou reestruturação de planos de cargos ou carreiras que, caso venham a ser encaminhadas ao Ministério da Economia, “devem estar alinhadas às atuais diretrizes de gestão de pessoas especialmente no sentido de desburocratização administrativa e ganhos de eficiência decorrentes da redução/ racionalização de cargos e carreiras”.

É possível afirmar que o Novo Regime Fiscal e a busca pelo equilíbrio das contas públicas nortearão a administração pública federal por muitos anos, dificultando extremamente a criação de novas carreiras na APF, sendo assim, a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) poderia ser aproveitada para ter no MD um importante locus de atuação, pois tem em seus quadros muitos servidores com formação acadêmica que guardam relação com as atividades que serão desenvolvidas no ministério, em todas as áreas. Esse servidor poderia realizar capacitação específica para trabalhar em qualquer área do ministério, após o seu ingresso. Santos e Codes (2012) ao analisar dados relativos à movimentação (mobilidade) dos servidores pertencentes à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) no período de 2004 a 2011, verificaram que o tempo médio de permanência do EPPGG no órgão é de 44,98 meses, sendo que 23% chegam a ficar 84 meses ou mais no órgão.

É evidente que a criação da carreira civil de defesa propiciaria ao servidor ficar um tempo muito superior a esse, todavia torna-se relevante ressaltar que os EPPGG que trabalham no MD têm expectativa de ficar longo tempo no ministério, em grande parte por

26 Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28503558/do1-2018-07-04-portaria-n-193-de-3-de-julho-de-2018-28503542](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/28503558/do1-2018-07-04-portaria-n-193-de-3-de-julho-de-2018-28503542). Acesso em: 19 ago. 2019.

27 Informação recebida de Herval Alves, diretor de Pessoal Civil da SEPESD desde 2014, em agosto de 2019

28 Ofício Circular SEI nº 2/2019/CGCAR/DESEN/SGP/SEDGG-ME, de 18/07/2019. Processo nº 19975.111462/2019-81 SEI nº 3020018.



trabalhar com política de Estado e ao excelente ambiente de trabalho. Em suma, a carreira de EPPGG poderia ocupar essa lacuna enquanto o cenário fiscal restritivo permanecer no horizonte brasileiro, ou mesmo, em caso de sucesso, dispensar a criação da carreira civil de defesa. É importante implantar para os servidores civis (de carreira ou sem vínculo, em cargo de livre provimento) que comecem a trabalhar no MD, um curso de capacitação em assuntos de defesa ministrado pela Escola Superior de Guerra (ESG) de curta duração (nível extensão) para provê-los de conhecimento mínimo da área de defesa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar os principais desafios encontrados para a criação da carreira civil de defesa ao longo dos 20 anos do Ministério da Defesa, particularmente no período de 2004 até julho de 2019.

A ausência de uma carreira civil de defesa é expressa na END como uma vulnerabilidade na estrutura de defesa do país, pois é imprescindível que o Estado disponha de servidores civis com profundos conhecimentos na área de defesa, interagindo com os militares, daí resultando uma sinergia complementar e positiva. As negociações com agências governamentais, ministérios, legislativo, têm um grau elevado de complexidade que demandam habilidades políticas específicas, as quais a formação militar não proporciona.

Ao analisar o histórico da criação da carreira civil de defesa e os desafios enfrentados, podemos distingui-lo em dois períodos principais: o primeiro de 2010 a 2014, em que prevaleceu a discussão técnica sobre a carreira, sendo que o MP em nenhum momento foi convencido da necessidade de criá-la. Nesse mesmo contexto é importante salientar que a saída do ministro Nelson Jobim, em agosto de 2011, foi decisiva para que o MP não aprovasse essa criação, pois ele foi o grande fomentador dessa demanda. O segundo momento foi a partir de 2015, com a crise fiscal instalada, a criação de novas carreiras na Administração Pública Federal foi praticamente vetada, com a reorientação das diretrizes de gestão de recursos humanos para redução e melhor aproveitamento das carreiras existentes.

Em suma, se questões técnicas foram os principais obstáculos para a criação da carreira civil em um primeiro momento, a crise fiscal foi determinante para que a demanda não prosperasse. No entanto, se, por um lado, foi perdida uma grande janela de oportunidade para a criação da carreira civil de defesa, até o ano de 2015, por outro lado, é oportuno ressaltar que, no período 2010-2018, o Ministério do Planejamento autorizou que o Ministério da Defesa realizasse 76 concursos para o preenchimento de 3.135 vagas (sendo 2.760 vagas e 74 concursos entre 2010-2015) em diversos cargos de nível superior e intermediário.

Portanto, é possível afirmar que este estudo exploratório aponta a existência de um conjunto de evidências que ao menos enfraquecem a hipótese inicial aventada para este artigo, isto é, a de que o principal entrave à criação da carreira civil em defesa seria de ordem orçamentária (hipótese 1) – embora se reconheça as limitações desta pesquisa e que, portanto, estudos mais detalhados ainda sejam necessários.

Nesse sentido, como estratégia para o curto e médio prazo, é possível afirmar que o momento atual é de retomar essa demanda importante para o MD e para o país. Enquanto tal carreira não se torna uma realidade dadas as limitações administrativas e orçamentárias, o aproveitamento da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental



se mostra como uma alternativa interessante para ocupar esse desafiante espaço estratégico, porque essa carreira tem entre seus quadros servidores com formação em áreas que têm afinidade com o MD, bem como a carreira tem entre as suas competências a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a direção e o assessoramento de escalões superiores da administração pública federal, atuando no espaço entre as demandas políticas e a área técnica.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS do Ministério da Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1999. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/110954/decreto-3080-99>. Acesso em 5/08/2019

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas (FA). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm). Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 jun. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1799-6.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1799-6.htm) Acesso em: 05 ago. 2019.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm). Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 12 ago. 2019.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 141/MD/MP**, de 22 de março de 2010. Processo 0300.001426/2010-59, p. 183 (número recebido no Ministério do Planejamento. No MD recebeu o nº 60000.174769/2008-51), 2010.

BRASIL. **Nota Técnica 142/2008/DEADI/SEORI** – processo nº 60000.174769/2008-51 (MD) que no MP recebeu o número 0300.001426/2010-59, p. 1, 2008.

BRASIL. Processo nº 60582.000028/2017-21 – disponível LAI – ostensivo, 2017.



BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Manual de Redação da Presidência da República**. 3. ed., rev., atual. e ampl. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2019.

BRUNEAU, Thomas Charles; TOLLEFSON, Scott D. Civil-Military relations in Brazil: a reassessment. **Journal of Politics in Latin America**, v. 6, n. 2, p. 107-138, 2014. Disponível em: [www.jpla.org](http://www.jpla.org).

COSTA, Frederico Carlos de Sá; BLOWER, André Marcus. Estudos estratégicos: uma abordagem sobre o arquétipo organizacional militar brasileiro e a relação civil-militar. **Rev. Esc. Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 60-78, jan./jun. 2013.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Formação e aproveitamento de pessoal na área de estudos estratégicos. In: MONTEIRO, Álvaro Dias; WINAND, Érica C. A.; GOLDINI, Luiz Rogério Franco (orgs.). **Defesa da Amazônia: VII ENABED**. São Cristóvão, SE: Editora UFS, 2014.

FLORES, Mario Cesar. **Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional**. São Paulo: É Realizações, 2002.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. Considerações políticas sobre a Defesa Nacional. **Revista Eletrônica de Jornalismo Científico ComCiência**, SBPC, Brasil, 2006. Disponível em <http://comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101&tipo=1>. Acesso em: 30 jul. 2019.

PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005. (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança; v. 4). Degravação das entrevistas concedidas por ocasião dos 15 anos do MD.

RAZA, Salvador G. **Ciência de defesa**. Center for Hemispheric Defense Studies, Redes 2003, Research and Education in Defense and Security Studies, Panel on Strategic Studies Epistemology. Santiago, Chile, October 28-30, 2003.

SANTOS, Aleksandra Pereira dos; CODES, Ana Luiza Machado. **Dados Mobilidade EPPGG**, 2012.

SILVA, Peterson Ferreira da. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersectorialidade e dinâmica de seus principais atores**. 445 p. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.





SILVA, Peterson Ferreira da. A Política pública industrial de defesa brasileira: reflexões sobre o papel da futura carreira civil de analistas do Ministério da Defesa. In: VI ENABED – Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa [recurso eletrônico]: pensamento brasileiro em defesa. **Anais** [...], 6 a 9 de agosto de 2012, São Paulo, UNESP, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/171-menu-superior/area-de-imprensa/artigos-e-entrevistas-do-ministro/29168-defesa-desenvolvimento-e-sociedade>. Acesso em: 01 ago. 2019.

STEPAN, Alfred. **Os Militares**: da Abertura à Nova República. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=221019007002>. Acesso em: 01 ago. 2019.



## Comprometimento e percepção de suporte organizacional por Oficiais Médicos da Força Aérea Brasileira: um estudo exploratório

Gisele Leite L'Abbate<sup>1</sup>

### RESUMO

O comprometimento é o vínculo psicológico no qual se baseia a relação entre o profissional e a instituição de trabalho, sendo determinante do comportamento laboral dos indivíduos e fundamental para os resultados obtidos pela organização. O objetivo geral deste trabalho foi investigar o comprometimento dos oficiais médicos de carreira dos grandes hospitais da Força Aérea e do Hospital das Forças Armadas sob a ótica do suporte organizacional percebido, buscando-se identificar a correlação entre estes dois construtos. Procurou-se identificar, ainda, a percepção dos médicos com relação aos fatores que influenciam a sua permanência na Força. Como referencial teórico, foram utilizados estudos sobre comprometimento organizacional e os diversos elementos que podem influenciá-lo, em especial a percepção do suporte organizacional. Realizou-se uma pesquisa de campo que envolveu a aplicação de questionário, cujas informações foram processadas por meio de análises quantitativa e qualitativa. Por fim, concluiu-se que os oficiais médicos têm elevado grau de comprometimento com a Força Aérea e que este é influenciado positivamente pelo suporte organizacional percebido.

**Palavras-chave:** Comprometimento Organizacional. Suporte Organizacional. Médicos. Força Aérea Brasileira.

Commitment and perception of organizational support by Brazilian Air Force Medical Officers: an exploratory study

### ABSTRACT

*Commitment is the psychological bond on which the relationship between the professional and the work institution is based, being a determinant of the individuals' work behavior and fundamental to the results obtained by the organization. The main objective of this work was to investigate the commitment of career medical officers of large Air Force hospitals and the Armed Forces Hospital from the perspective of perceived organizational support, seeking to identify the correlation between these two constructs. We also sought to identify the perception of physicians regarding the factors that influence their permanence in the Force. As a theoretical framework, studies on organizational commitment and the various elements that can influence it, especially the perception of organizational support were approached. A field research was carried out that involved the application of a questionnaire, whose information was processed through quantitative and qualitative analysis. Finally, it was concluded that the medical officers have a high degree of commitment to the Air Force and that it is positively influenced by the perceived organizational support.*

*Keywords: Organizational Commitment. Organizational support. Physicians. Brazilian Air Force.*

<sup>1</sup> Coronel Médica da Força Aérea Brasileira. Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Guerra (ESG), Campus Brasília, 2019. Esse trabalho foi orientado pela Maj QCO Daniela Schmitz Wortmeyer.



## 1 INTRODUÇÃO

Percebe-se que o comprometimento é fundamental para os resultados e o sucesso de uma organização. É o vínculo psicológico no qual se baseia a relação entre o profissional e a instituição de trabalho. Esta relação, de acordo com a Teoria da Troca Social (CROPANZANO; MITCHELL, 2005), envolve o compromisso recíproco indivíduo-organização. Dessa forma, ao longo do tempo, confiança e lealdade são desenvolvidas com base em regras estabelecidas entre as partes. Este tipo de envolvimento contribui de forma significativa para a internalização dos valores e objetivos da instituição. Atualmente, a crescente competitividade do mercado, o redimensionamento e a otimização dos recursos humanos tornam imperativo o fomento do comprometimento e a valorização dos profissionais. São o talento e o potencial humanos de uma organização que fazem a diferença no sucesso e na excelência do resultado que ela oferece aos seus clientes.

Observa-se que existe um interesse crescente no estudo do comprometimento organizacional, com a produção de inúmeros trabalhos que demonstram a complexidade do conceito e, ao mesmo tempo, o seu reflexo nos resultados obtidos pelas organizações e nas atitudes dos indivíduos que fazem parte dela. Este interesse se fundamenta nas transformações sociais, culturais e tecnológicas, cada vez mais rápidas, que influenciam diretamente a dinâmica de gerenciamento nas organizações, gerando novas expectativas, demandas e atitudes, tanto dos administradores quanto da força de trabalho. Contudo, essas transformações perdem seu potencial e podem se tornar frustrantes, caso a instituição não tenha um patrimônio humano altamente comprometido e engajado no trabalho, de tal forma que perceba nela as condições para desenvolver seus talentos e se realizar profissionalmente. Assim, pode-se destacar, neste contexto, o fator humano como elemento fundamental na qualidade, eficiência e sobrevivência de uma organização (BASTOS, 1993; BOTELHO; PAIVA, 2011).

Considerando o contexto da assistência à saúde no âmbito da Força Aérea Brasileira (FAB), os profissionais médicos, particularmente os oficiais de carreira, constituem a força de trabalho perene responsável pela prevenção, manutenção e recuperação da saúde de todo efetivo da Força, bem como de seus dependentes. Torna-se relevante, portanto, que tais profissionais apresentem elevado grau de comprometimento organizacional.

Entretanto, como está o comprometimento dos médicos militares da FAB? Estes profissionais têm uma percepção positiva do suporte que recebem da Instituição? Que influência tem o suporte organizacional percebido sobre o comprometimento desses militares? Que fatores são percebidos como vantagens e desvantagens no trabalho exercido na Força Aérea? E, por fim, quais seriam as percepções que estes médicos têm com relação aos fatores que poderiam influenciar a sua permanência na Força?

Este artigo tem como objetivo geral analisar o comprometimento dos oficiais médicos de carreira da FAB sob a ótica do suporte organizacional percebido. Para tanto, foram definidos como objetivos específicos: identificar o comprometimento organizacional (CO) dos médicos, identificar como estes profissionais percebem o suporte recebido da FAB e sua possível influência no CO e, ainda, suas percepções com relação a determinadas características que fazem parte desta Instituição e que são consideradas importantes para a permanência nela.

Na revisão da literatura sobre o tema, foram analisados trabalhos referenciais como o de Allen e Meyer (1990; 1996); Mowday, Steers e Porter (1979); Rodrigues e Bastos (2010) e Sheldon (1971), levantando-se os vários conceitos de CO, as formas de mensurá-lo e as



diversas variáveis que afetam este construto complexo. Entre essas variáveis, a percepção do suporte organizacional (PSO) recebido da organização de trabalho tem sido amplamente pesquisada por estudiosos do assunto, como Dawud, Pradesa e Afandi (2018); Eisenberger et al. (1986); Kim, Eisenberger e Baik (2016); Kurtessis (2017); Menezes e Bastos (2011) e Rhoades e Eisenberger (2002), especialmente no que tange ao seu efeito positivo no comprometimento organizacional de indivíduos.

O estudo foi realizado por meio de uma pesquisa de campo que envolveu a aplicação de um questionário, com a utilização da plataforma eletrônica Google Docs®. Devido às limitações de tempo e de acesso rápido a todos os médicos da FAB, foram selecionados os oficiais médicos de carreira do posto de 1º Tenente a Coronel, servindo, na ocasião da pesquisa, no Hospital de Força Aérea do Galeão (HFAG), Rio de Janeiro; Hospital Central da Aeronáutica (HCA), Rio de Janeiro; Hospital de Força Aérea de São Paulo (HFASP), São Paulo; Hospital de Força Aérea de Brasília (HFAB), Brasília e Hospital das Forças Armadas (HFA), Brasília. Foi obtida a participação voluntária de 153 respondentes, sendo 148 respostas válidas. A análise dos dados quantitativos coletados foi realizada utilizando-se da estatística descritiva e inferencial e, no caso dos dados qualitativos, foi realizada a análise de conteúdo temática.

O presente artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, serão identificados os principais conceitos de comprometimento organizacional e sua importância no que tange aos resultados obtidos pelas organizações de trabalho, dando-se ênfase ao modelo tridimensional de Allen e Meyer (1990). Em seguida, será abordado o conceito de percepção do suporte organizacional, sua fundamentação na Teoria da Troca Social e, ainda, a relação deste construto com o comprometimento organizacional, conforme os estudos sobre o assunto. A terceira parte descreverá o método utilizado na pesquisa, população, instrumento de coleta de dados e tipo de análise utilizada. Na quarta parte, serão apresentados resultados estatísticos dos dados coletados, bem como das análises quantitativa e qualitativa. Por fim, serão apresentadas as principais conclusões da pesquisa, destacando-se seus limites e possibilidades de aprofundamento em pesquisas futuras.

## **2 COMPROMETIMENTO ORGANIZACIONAL**

A Concepção Estratégica Força Aérea 100 elenca o comprometimento como um dos valores essenciais para a existência de uma organização (BRASIL, 2016a). De fato, desde o trabalho de Becker (1960), ficou claro que o comprometimento se relaciona com a permanência no trabalho. O comprometimento é algo que vincula o indivíduo à organização, sendo um fator determinante do seu comportamento laboral (YAHAYA; EBRAHIM, 2016). Os estudiosos do assunto demonstraram a influência positiva do comprometimento em diversos resultados que são de grande interesse para as organizações, tais como: desempenho (CESÁRIO; CHAMBEL, 2017; KIM; EISENBERGER; BAIK, 2016; MEYER; HERSCOVITCH, 2001), motivação (ZANGARO, 2001), satisfação no trabalho (MEYER; ALLEN, 1991; TETT; MEYER, 1993) e atingimento dos objetivos organizacionais (BOTREL, 2015; MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979). Consequentemente, organizações que têm empregados comprometidos podem minimizar os custos com o turnover, decisão consciente e intencional de deixar uma organização (SOMERS, 1995; TETT; MEYER, 1993) e o absenteísmo (ALLEN, 2003; BRAGA; FACHADA, 2018; DEMIR et al., 2009; MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979; SOMERS, 1995). Somado a isso, empregados comprometidos têm maior probabilidade de apresentarem uma forte motivação e um elevado desempenho no trabalho (YAHAYA; EBRAHIM, 2016). Dessa forma, existe um grande interesse



em se investigar o grau de comprometimento dos indivíduos no trabalho, uma vez que este refletirá nos resultados finais e nos custos da organização (DEMIR et al., 2009).

Tendo em vista que são adotadas diferentes definições de comprometimento, essa falta de consistência ocasiona certa dificuldade na interpretação dos resultados das pesquisas (YAHAYA; EBRAHIM, 2016). Entretanto, embora as definições variem bastante, identificam-se duas principais tendências (MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979). Na primeira delas, o comprometimento é definido em termos de vínculo pelas ações, ou o comportamento que vai além do esperado.

[...] é um estado de ser em que um indivíduo se torna vinculado por suas ações e por meio dessas ações as crenças que sustentam as atividades e seu próprio envolvimento. O compromisso é onipresente, tão comum que muitas vezes desconhecemos seus efeitos limitantes e seu controle sutil sobre nosso comportamento. Compromisso é o que nos faz gostar do que fazemos e continuar fazendo, mesmo quando os pagamentos não são óbvios (SALANCIK, 1977, p. 62).

A outra linha de definição trata o comprometimento em termos de atitude. Isto se traduz em uma “atitude ou orientação para com a organização que conecta ou vincula a identidade do indivíduo à organização” (SHELDON, 1971, p. 143). Por conseguinte, torna-se pertinente considerar estes dois aspectos, comprometimento comportamental e comprometimento atitudinal, reciprocamente relacionados e complementares, como dois estágios do mesmo processo, conforme destacam Mowday, Steers e Porter (1979). Figueira (2014) ainda identifica a existência de uma relação cíclica entre os dois, o comprometimento atitudinal levando à prática de determinados comportamentos que, por sua vez, reforçam aquele comprometimento.

Assim, um dos conceitos mais amplamente aceitos define comprometimento organizacional com base em três fatores psicológicos: identificação, envolvimento e lealdade (YAHAYA; EBRAHIM, 2016):

A força relativa da identificação e envolvimento de um indivíduo em uma determinada organização [...] caracterizada por pelo menos três fatores: (1) uma forte crença e aceitação dos objetivos e valores da organização; (2) uma disposição para exercer esforço considerável em nome da organização; e (3) um forte desejo de manter a participação na organização (MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979, p. 226, grifo nosso).

Pode-se observar que o comprometimento vai além da lealdade passiva, e requer que o indivíduo esteja disposto a efetivamente contribuir com algo mais para o sucesso da organização. Caracteriza-se por um vínculo profundo e duradouro, que se desenvolve lentamente ao longo do tempo e que recebe poucas influências de aspectos circunstanciais. Dessa forma, um indivíduo comprometido vai demonstrar, em suas ações e atitudes, os três fatores descritos (BASTOS, 1993; MOWDAY; STEERS; PORTER, 1979).

Allen e Meyer (1990; 1996), por meio de diversos estudos sobre o assunto, identificaram o comprometimento organizacional como um estado psicológico que vincula o indivíduo a uma organização, sendo composto por três dimensões ou categorias de compromisso. A base afetiva é o “querer” do compromisso. Caracteriza-se pelo compartilhamento dos valores e da missão da organização. O indivíduo se identifica como pertencente à organização e sente orgulho disso. Manifesta-se pelo desejo percebido de permanecer, de fazer parte da organização e de se esforçar para que ela seja bem-sucedida. A base normativa é percebida como o “dever” do



compromisso, obrigação ou responsabilidade moral. Isso se deve a um sentimento de gratidão e dever, entre outros. Tanto a base afetiva, quanto a normativa, se relacionam com o processo de socialização que, segundo Wortmeyer (2007), é o processo que “implica a transmissão de uma dada cultura aos novos membros da organização, incluindo valores, crenças, normas e práticas diversas incorporados ao ‘conhecimento’ daquela coletividade ao longo do tempo” (p. 59). De fato, Menezes e Bastos (2011) ressaltam a existência de um consenso nas pesquisas com relação à sobreposição destas duas bases, afetiva e normativa, do CO. E, segundo esses autores, o pressuposto para esta ocorrência seria exatamente o processo de socialização, ou seja, a identificação com a organização mediante a internalização de suas normas e valores, levando ao desenvolvimento de um vínculo afetivo e de um sentimento de dever e obrigação. E, por fim, a base calculativa, instrumental ou de continuidade, que corresponde à “necessidade” do compromisso. Está relacionada à percepção do custo-benefício de uma eventual saída da organização. Este vínculo é mais estratégico e a preocupação do indivíduo é muito mais com suas possíveis perdas financeiras do que com a organização em si (BOTREL, 2015; BRAGA; FACHADA, 2018; FIGUEIRA, 2014; YAHAYA; EBRAHIM, 2016).

Embora não exista até hoje um consenso na literatura sobre a definição e a dimensão do vínculo que se estabelece entre o trabalhador e uma organização, existe o amplo reconhecimento de que se trata de um construto complexo e multidimensional (ALLEN; MEYER, 1990; 1996) ou ainda multifacetado (MENEZES; BASTOS, 2011; RODRIGUES; BASTOS, 2010).

Esta é mais uma razão pela qual o comprometimento é um dos tópicos mais estudados no mundo, na área de comportamento organizacional.

O comprometimento organizacional é um dos construtos mais investigados dentro do campo do comportamento organizacional devido à centralidade que a noção de comprometimento desempenha na constituição e no funcionamento de unidades sociais, como equipes e organizações (CALDERARO, 2012 apud BOTREL, 2015, p. 44).

Embora existam inúmeros trabalhos nacionais e internacionais sobre o assunto, no Brasil, poucos são os estudos voltados para a área militar, especialmente para os profissionais de saúde. Monteiro (2016) realizou um estudo sobre CO no 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado, utilizando o modelo tridimensional de Allen e Meyer (1990). Neste estudo foram avaliados cada componente do CO separadamente, como também sua relação com o tempo de carreira. De acordo com a autora, o estudo demonstrou haver comprometimento dos militares da unidade estudada nas três dimensões avaliadas, sendo mais significativo o comprometimento afetivo, em uma relação positiva com o tempo de carreira. Já Bastos (1993), conduzindo um estudo de caso em uma instituição da área de saúde, concluiu que, na construção de vínculos com a organização, expectativas iniciais consideradas atendidas destacaram-se como forte preditor de CO.

O componente de continuação (instrumental) não foi utilizado nesta pesquisa por ser ainda controversa, na literatura atual, a sua relação como o CO. Rodrigues e Bastos (2010), em um estudo sobre os problemas conceituais e empíricos nas pesquisas sobre CO, constataram que “a base de continuação apresenta relações negativas com variáveis desejáveis e positivas com variáveis indesejáveis” (p. 140, grifo nosso). Em um estudo de revisão sistemática, Rhoades e Eisenberger (2002) identificaram uma forte correlação da PSO com o componente afetivo do CO, bem como uma correlação muito pequena e negativa com o componente instrumental. Meyer et al. (2002) realizaram uma meta-análise sobre os três componentes do



CO e demonstraram que a base afetiva tem forte correlação com comportamentos desejáveis, tais como performance no trabalho. Todavia, o componente de continuação apresentou correlação negativa e, por vezes, nenhuma correlação com esses comportamentos.

Tendo apresentado os conceitos de comprometimento, suas dimensões e os principais reflexos desse construto sobre as organizações, faz-se necessário compreender como acontece a relação do indivíduo com a instituição em que trabalha e de que forma ele percebe o suporte recebido desta.

### **3 PERCEPÇÃO DO SUPORTE ORGANIZACIONAL E SUA RELAÇÃO COM O COMPROMETIMENTO**

O construto da percepção do suporte recebido se baseia na norma da troca social, defendida por Gouldner (1960). Suas raízes se encontram nos anos 1920, e os estudiosos concordam que a troca social envolve um conjunto de interações que, de certa forma, geram obrigações interdependentes. Este princípio de trocas mútuas direciona o comportamento das pessoas no sentido de responderem positivamente ao tratamento que recebem de outras. O autor destaca, ainda, dois pontos sobre a função social da norma da reciprocidade: como mecanismo de iniciação das interações sociais e como mecanismo de estabilização dessas relações. E, embora a reciprocidade seja um princípio universal, isso não significa que seja igualmente valorizada por todos os indivíduos, e mais, que seja aplicada de forma semelhante por diferentes culturas. Em essência, a reciprocidade interdependente é uma “via de mão dupla” que leva à cooperação mútua e, uma vez iniciado o processo, o ciclo passa a ser reforçado a cada nova “troca” (CROPANZANO; MITCHELL, 2005).

A Teoria da Troca Social (TTS) está “entre os paradigmas conceituais mais influentes para se entender o comportamento no local de trabalho” (CROPANZANO; MITCHELL, 2005, p. 874). De acordo com ela, todo relacionamento evolui ao longo do tempo para compromissos confiáveis, leais e mútuos. Para que isso aconteça, as partes envolvidas devem se pautar em certas regras e normas, que funcionam como orientações no processo de troca.

Estes mesmos autores descrevem que, na TTS aplicada ao estudo das organizações, existem duas fontes de recursos de troca, a econômica e a socioemocional. A troca econômica satisfaz as necessidades financeiras e tende a ser mais tangível. Já a socioemocional atende às necessidades sociais e de estima, relacionando-se a aspectos mais simbólicos e afetivos.

Eisenberger et al. (1986) foram os primeiros a explorar a ideologia da troca social, em um estudo sobre percepção do suporte organizacional e sua relação com o absenteísmo. Estes autores definiram PSO como a formação de crenças globais, por parte do indivíduo, uma vez que percebe o quanto a organização valoriza suas contribuições, reconhece seu esforço e se preocupa com seu bem-estar. Os achados deste estudo vão ao encontro da TTS ao demonstrar que o CO dos funcionários é fortemente influenciado pela percepção do suporte que recebem da organização.

Em um estudo realizado com funcionários de uma grande empresa americana, Rhoades, Eisenberger e Armeli (2001) constataram existir uma relação positiva entre a PSO e o comprometimento com a organização ao longo do tempo, embora comprometimento possa ser uma variável passível de mudança. Os mesmos autores afirmam que os indivíduos que experimentam uma forte percepção do suporte recebido, teoricamente, sentem a necessidade de retribuir o tratamento organizacional favorável com atitudes e comportamentos que, por sua vez, beneficiam a organização. Da mesma forma, Cropanzano e Mitchell (2005) reforçam a percepção do suporte organizacional como uma forma de reciprocidade que se torna o alicerce



para o desenvolvimento do comprometimento. Eisenberger et al. (1986) também ressaltaram a importância do comprometimento da organização com os indivíduos, manifesto por meio do reconhecimento e valorização de suas contribuições. Dessa forma, a PSO é influenciada por vários aspectos relacionados à forma como a organização trata seus funcionários. Dentro dessa ideia, o presente estudo estabeleceu a hipótese de existência de uma relação positiva entre a percepção do suporte recebido e o comprometimento organizacional dos médicos da Força Aérea.

Uma vez que foram apresentados os principais referenciais teóricos que embasam o presente estudo no que tange aos conceitos de comprometimento e percepção de suporte organizacional, assim como a relação entre estes construtos, faz-se necessário apresentar o método adotado na presente pesquisa.

#### **4 MÉTODO**

O presente estudo constituiu-se de uma pesquisa de campo com abordagem quantitativa e qualitativa. Teve seu foco nos médicos de carreira da Aeronáutica que, na ocasião de sua realização, serviam nos hospitais de grande porte da FAB e no HFA, localizados no Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo. Os oficiais médicos temporários não foram endereçados neste estudo em função do curto período que permanecem nas fileiras da Força Aérea.

O instrumento adotado para coleta de dados foi um questionário online, utilizando a plataforma Google Docs®. Esse questionário foi composto de três partes, cada uma delas referente a um dos objetivos específicos do estudo.

O primeiro objetivo específico foi identificar o grau de comprometimento dos oficiais médicos, de carreira, da FAB. O instrumento utilizado com esse intuito foi o questionário de comprometimento organizacional (QCO), adaptado para o contexto de uma organização militar, similar ao utilizado por Monteiro (2016). Utilizou-se 11 assertivas, em que o respondente deveria manifestar o grau de concordância em relação a cada uma delas, baseando-se em uma escala Likert de 5 pontos, em que 1 correspondia a “Discordo plenamente” e 5 a “Concordo plenamente”. Dessas assertivas, 6 eram relacionadas ao componente afetivo e 5 ao componente normativo do CO.

O segundo objetivo específico do estudo foi identificar como os oficiais médicos de carreira percebem o suporte recebido da FAB e sua possível influência no CO. O instrumento original para medida da PSO contém 36 assertivas. Todavia, segundo Eisenberger et al. (1986) e Rhoades e Eisenberger (2002), o PSO é um instrumento unidimensional e apresenta elevada confiabilidade interna, portanto, formas reduzidas não causam nenhum prejuízo, sendo apenas aconselhável que contenham quesitos relacionados à valorização da contribuição dos indivíduos e também à preocupação da organização com o bem-estar deles. Para esta parte do questionário, foram selecionados 10 itens contemplando ambos os tipos de assertiva sugeridos, que mais se adequavam à realidade do trabalho militar. Os respondentes deveriam manifestar o grau de concordância em relação a cada um deles, baseando-se, novamente, em uma escala Likert de 5 pontos, em que 1 correspondia a “Discordo plenamente” e 5 correspondia a “Concordo plenamente”.

Na terceira parte da pesquisa, foram estudadas as percepções dos oficiais médicos de forma quantitativa e qualitativa. Com relação à parte quantitativa, foram elencadas 11 condições relacionadas ao trabalho consideradas significativas para a permanência do oficial médico na FAB, segundo as observações da autora. Para cada item, o respondente deveria





indicar o grau de importância que aquela condição representava para ele, utilizando uma escala Likert de 5 pontos, em que 1 correspondia a “Não é importante” e 5 correspondia a “Extremamente importante”. Por fim, na parte qualitativa, foi solicitado aos participantes, por meio de 3 questões abertas, que expressassem seu ponto de vista pessoal com relação às vantagens e desvantagens de se trabalhar na FAB, bem como sugestões de mudanças que tornassem melhor o trabalho na Instituição.

Para a interpretação da parte quantitativa do questionário, foi utilizado o software livre para análises estatísticas PSPP, o qual permitiu a tabulação dos resultados, a representação gráfica dos dados coletados na amostra, a inferência de correlações entre variáveis e, ainda, o teste da hipótese proposta neste estudo. O questionário tinha oito questões reversas, no qual baixas pontuações nas respostas dos médicos participantes representavam alta concordância com as perguntas. Tais questões, de números 3, 4, 5, 7, 13, 14, 16 e 19, tiveram suas pontuações recodificadas antes dos cálculos estatísticos.

Como forma de validar os resultados encontrados, foi calculado o nível de consistência interna do questionário, por meio do coeficiente Alfa de Cronbach, para as dimensões afetiva, normativa e total do construto Comprometimento Organizacional, bem como do construto Percepção do Suporte Organizacional. Segundo Cortina (1993), resultados acima de 0,70 ( $\alpha > 0,70$ ) são considerados aceitáveis. Nesse contexto, também foi realizada a análise de sensibilidade do questionário. Segundo Godinho et al. (2018), caso o Alfa de Cronbach do construto aumente quando removida uma determinada questão, então essa questão deve ser desconsiderada na análise estatística.

Após a obtenção dos resultados oriundos da análise quantitativa dos dados coletados no questionário, realizou-se uma análise qualitativa para aprofundamento das questões subjetivas associadas à PSO. Foi realizada análise de conteúdo temática das respostas relacionadas à percepção dos médicos acerca dos fatores que contribuem para sua permanência na Força Aérea, considerando vantagens e desvantagens. Feitas todas as considerações sobre o método utilizado para realização da pesquisa, os dados coletados serão apresentados e analisados quantitativa e qualitativamente.

## **5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

O instrumento aplicado obteve um total de 153 respostas, porém somente 148 foram validadas, o que correspondeu a 32,8% de taxa de resposta em relação à população pesquisada. Entre os oficiais médicos participantes na pesquisa, 41,2% eram 1º Tenentes, 30,4% eram Capitães, 14,2% eram Majores, 11,5% eram Tenentes-Coronéis e 2,7% eram Coronéis. Os dados demográficos da amostra estão tabulados na Tabela 1.

A escala de 5 pontos utilizada no estudo teve, como ponto central, a média 3, sendo que médias acima deste valor indicaram a presença do comprometimento com a instituição. De maneira geral, os dados demonstraram, com significância estatística ( $p < 0,01$ ), que os oficiais médicos têm comprometimento com a FAB. Como pode ser notado na coluna “CO Total” da Tabela 1, em todas as quatro estratificações da amostra realizadas pela pesquisadora (Posto, Sexo, Idade e Tempo de Serviço), não houve médias abaixo do ponto central, indicando a presença do comprometimento organizacional. Resultado semelhante foi encontrado no estudo de Braga e Fachada (2018) sobre comprometimento, motivação e turnover de médicos



militares das Forças Armadas Portuguesas. Monteiro (2016), em pesquisa sobre o CO, demonstrou que os militares do 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado são comprometidos nas três dimensões, predominando a dimensão afetiva.

Tabela 1 – Médias do Comprometimento Organizacional e da Percepção do Suporte Organizacional dos Oficiais Médicos da Força Aérea

	N	CONSTRUTOS			PSO
		CO AFETIVO	CO NORMATIVO	CO TOTAL	
<b>POSTO</b>					
1º Tenente	61	3,75	2,94	3,38 (1)	2,32 (1)
Capitão	45	4,26	3,42	3,88 (1)	2,49 (1)
Major	21	4,15	3,91	4,02 (1)	3,20 (1)
Tenente-Coronel	17	4,44	3,78	4,04 (1)	3,18 (1)
Coronel	4	4,04	4,00	4,14 (1)	3,21 (1)
<b>SEXO</b>					
Feminino	75	4,00	3,21	3,64	2,52
Masculino	73	4,10	3,49	3,83	2,72
<b>IDADE</b>					
20 - 29 anos	1	3,17	3,00	3,09 (1)	1,00 (1)
30 - 39 anos	68	3,83	3,03	3,46 (1)	2,38 (1)
40 - 49 anos	56	4,20	3,56	3,91 (1)	2,69 (1)
50 - 59 anos	21	4,33	3,70	4,04 (1)	3,16 (1)
60 - 69 anos	2	4,92	4,90	4,91 (1)	4,10 (1)
<b>TEMPO DE SERVIÇO</b>					
Menos de 5 anos	33	3,59	2,95	3,30 (1)	2,35 (1)
5 - 9 anos	30	4,08	3,03	3,60 (1)	2,33 (1)
10 - 14 anos	34	4,23	3,42	3,86 (1)	2,49 (1)
15 - 19 anos	19	3,81	3,47	3,66 (1)	2,57 (1)
20 - 24 anos	18	4,19	3,90	4,06 (1)	3,07 (1)
25 - 30 anos	9	4,78	4,24	4,54 (1)	3,63 (1)
Mais de 30 anos	5	4,73	3,36	4,11 (1)	3,74 (1)

Fonte: Elaboração própria.

Legenda:

- N: Tamanho da amostra.
- CO: Comprometimento Organizacional
- PSO: Percepção do Suporte Organizacional
- (1): Representa a diferença estatística das médias, com nível de confiança de 99% ( $p \leq 0,01$ )



Nesse contexto, ainda, a Tabela 1 apresenta uma clara tendência de aumento do comprometimento organizacional à medida que se aumenta a experiência e a vivência do oficial médico na Força Aérea. Tais resultados corroboram os estudos de Meyer e Allen (1984) e de Botelho e Paiva (2011), que descreveram essa mesma tendência, sugerindo que os indivíduos com mais tempo de serviço são mais comprometidos porque ocupam melhores posições e se tornam mais satisfeitos e afetivamente ligados ao trabalho. Os dados da presente pesquisa também demonstraram que, na amostra estudada, 73,6% dos respondentes apresentaram maior comprometimento afetivo do que normativo.

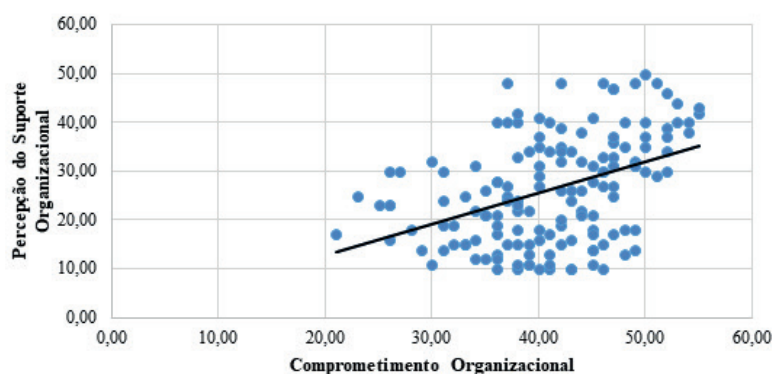
Adicionalmente, não houve comprovação de comprometimento maior ou menor entre os homens e as mulheres da amostra, uma vez que as diferenças nos resultados de tal segmento (Sexo) não foram estatisticamente significantes ( $p = 0,22$ ). Karrasch (2003), em seu estudo sobre CO em capitães do exército americano, também concluiu que o grau de CO afetivo e normativo não variou significativamente com o gênero. Diferentemente, Mathieu e Zajac (1990), em sua meta-análise, concluíram que “mulheres tendem a ser mais comprometidas que os homens” (p. 177). Todavia, a literatura não é unânime com relação a esse assunto. Currie e Dollery (2006), conduzindo pesquisa sobre o comprometimento organizacional da polícia australiana, encontraram o comprometimento afetivo das mulheres significativamente menor que o dos homens.

O resultado encontrado na presente pesquisa pode ser entendido como um reflexo, de certa forma, da formação militar inicial que não diferencia homens e mulheres. Em verdade, nas Forças Armadas, o tratamento dispensado aos profissionais militares é similar, guardando o respeito à individualidade e características pessoais, bem como à liberdade técnica de cada especialidade.

Semelhante ao resultado do construto comprometimento organizacional, a Tabela 1 também demonstra uma tendência de aumento da percepção do suporte organizacional à medida que se aumenta a experiência e a vivência do oficial médico na Força Aérea. Aliado a isso, também não houve diferença estatisticamente significativa na percepção desse suporte entre homens e mulheres.

A hipótese da existência de correlação entre PSO e CO foi testada. O Coeficiente de correlação de Pearson demonstrou uma relação entre as variáveis de 0,68 ( $r = 0,68$ ), com nível de confiança de 99% ( $p < 0,01$ ). Segundo Callegari-Jacques (2009), se  $0,60 > r > 0,90$ , então existe uma forte correlação linear. Portanto, a hipótese proposta no estudo foi estatisticamente aceita, demonstrando que existe forte correlação positiva entre a percepção do suporte recebido e o comprometimento organizacional dos médicos da Força Aérea. Os dados que comprovam a aceitação da hipótese encontram-se representados no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Correlação entre PSO e CO



Fonte: Elaboração própria.



Também foram realizadas análises para se descobrir qual dimensão do construto CO mais se relaciona com o construto PSO. A dimensão afetiva apresentou correlação de 0,53 ( $r = 0,53$ ) e a dimensão normativa de 0,68 ( $r = 0,68$ ), ambas também com significância estatística ( $p < 0,01$ ). Kurtessis et al. (2017), Rhoades e Eisenberger (2002) e Shore e Tetrick (1991) igualmente encontraram uma forte correlação positiva da PSO com o CO. De fato, baseado na Teoria da Troca Social, amplamente discutida por Cropanzano e Mitchell (2005) e por Goudner (1960), é de se esperar que o comprometimento se desenvolva à medida que o indivíduo percebe o apoio que recebe da organização. Indivíduos se tornam comprometidos à medida que percebem que a organização, por meio de ações que demonstram compreensão e suporte, é comprometida com eles (OLIVEIRA, 2006).

Após identificada a correlação positiva entre PSO e CO na amostra de médicos da FAB, outras análises foram realizadas a fim de se descobrir em que medida o construto PSO influencia o construto CO. Para tanto, os dados coletados foram regredidos por meio da Análise de Regressão Simples. Segundo Amador et al. (2011), quando se deseja estabelecer relações que possam prever uma variável em função de outra, a análise de regressão é a técnica adequada. Sendo assim, o modelo de regressão foi construído com o construto PSO como variável independente, e o construto CO como variável dependente.

Os resultados da Tabela 2 sugerem que a variável independente (Percepção do Suporte Organizacional) influencia a variável dependente (Comprometimento Organizacional) com significância estatística ( $p < 0,01$ ) e com intensidade moderada. Nesse modelo testado, 46% da variabilidade do construto CO é influenciado pelo construto PSO. Conseqüentemente, 54% da variabilidade total é devido a outros fatores do PSO não abordados no modelo regressivo.

Tabela 2 – Análise de Regressão Simples sobre a influência do PSO no CO

VARIÁVEL INDEPENDENTE	VARIÁVEL DEPENDENTE Comprometimento Organizacional
Percepção do Suporte Organizacional	0,56 (1)
Constante	0,05
R <sup>2</sup>	26,26
N	0,46
	148

Fonte: Elaboração própria.

Legenda:

- (1): Representa significância estatística, com nível de confiança de 99% ( $p \leq 0,01$ )
- Números em itálico: erro-padrão

Por fim, foi calculado o nível de consistência interna do questionário, por meio do coeficiente Alfa de Cronbach. A Tabela 3 apresenta os resultados das dimensões afetiva, normativa e total do construto Comprometimento Organizacional, bem como do construto Percepção do Suporte Organizacional. O teste foi realizado com cada uma das 21 questões, e nenhuma levou ao aumento do Alfa de Cronbach. Portanto, todas as questões foram utilizadas nos cálculos estatísticos da pesquisa.



Tabela 3 – Coeficiente de consistência interna do questionário utilizado

	Número de questões	Alfa de Cronbach ( $\alpha$ )
CO Afetivo	6	0,85
CO Normativo	5	0,78
CO Total (Afetivo + Normativo)	11	0,86
PSO	10	0,94

Fonte: Elaboração própria.

Com relação aos fatores que influenciam a permanência na FAB, foi feita uma análise estatística descritiva dos dados coletados. Os resultados compilados na Tabela 4 demonstraram que, no grupo de oficiais médicos participantes da pesquisa, a “estabilidade” é o fator que mais contribui com a vontade de permanecer na FAB. Os fatores “relacionamento com os colegas de trabalho” e “afinidade com os valores da Força” também receberam médias consideradas altas (acima de 4). Em verdade, o único fator que teve sua importância rejeitada foi o “próprio nacional (moradia)”, com média abaixo de 3 ( $\bar{x} = 2,57$ ) e mediana mais baixa de todas ( $\tilde{x} = 2,00$ ). Embora não tenha sido perguntado sobre o fato de ocupar ou não um próprio nacional residencial, observa-se que este item não é considerado relevante para os respondentes. A nota que mais se repetiu nos 11 quesitos foi a nota 5, exceto para salário e próprio nacional. Isso denota que todos os demais quesitos são considerados, em maior ou menor grau, fatores importantes para a permanência dos médicos na FAB.

Com relação às questões abertas da pesquisa, os respondentes tiveram a oportunidade de livremente citar vantagens e desvantagens, bem como dar sugestões sobre o trabalho na FAB. Em uma análise de conteúdo temática das respostas apresentadas, observou-se que “estabilidade” foi o tema que mais se repetiu (97 vezes), sempre referido como um ponto positivo da organização. Na mesma direção, na Tabela 4, “estabilidade” apresentou a maior média ( $\bar{x} = 4,49$ ) entre todos os quesitos e, ainda, moda 5 ( $M_o = 5,00$ ), valor presente na maioria das respostas. Isso demonstra, tanto na parte quantitativa, quanto na qualitativa do questionário, que “estabilidade” é algo considerado “extremamente importante” na percepção dos médicos para a sua permanência na Força.



Tabela 4 – Estatística descritiva dos aspectos importantes para o desejo de permanência na FAB

	Média	Mediana	Moda	Desvio- Padrão	Mínimo	Máximo
Estabilidade	4,49	5,00	5,00	0,86	2,00	5,00
Salário	3,59	4,00	3,00	1,14	1,00	5,00
Afinidade com os valores da Força	4,06	4,00	5,00	1,07	1,00	5,00
Incentivo ao aprimoramento profissional	3,55	4,00	5,00	1,45	1,00	5,00
Valorização do meu trabalho	3,67	4,00	5,00	1,46	1,00	5,00
Suporte da Força à minha família	3,69	4,00	5,00	1,26	1,00	5,00
Identificação com os objetivos e missões da FAB	3,87	4,00	5,00	1,17	1,00	5,00
Relacionamento com os colegas de trabalho	4,14	4,00	5,00	0,97	1,00	5,00
Respeito como profissional médico	3,95	5,00	5,00	1,38	1,00	5,00
Horário de trabalho	3,82	4,00	5,00	1,28	1,00	5,00
Próprio nacional (moradia)	2,57	2,00	1,00	1,51	1,00	5,00

Fonte: Elaboração própria.

A estabilidade no trabalho se relaciona essencialmente com a base instrumental do CO, ou perdas relacionadas à saída da organização (BOTELHO; PAIVA, 2011), que não foi abordada neste estudo. Entretanto, devido aos elevados índices de CO encontrados neste estudo, pode-se considerar uma possível influência deste fator sobre as demais dimensões do construto, pois a estabilidade traz segurança financeira e emocional. De fato, indivíduos associam estabilidade à tranquilidade, ao fato de não ter grandes riscos e, ainda, ter segurança e garantia de emprego (BOTELHO; PAIVA, 2011). Essa percepção do trabalho estável e permanente assegura autonomia para o planejamento futuro e a realização de projetos pessoais e profissionais, atendendo às necessidades socioemocionais dos indivíduos, bem como fortalecendo o vínculo e a relação de troca com a instituição.

Nota-se também que existe uma grande preocupação dos médicos com o profissionalismo e a competência técnica no desempenho do seu trabalho. A temática ligada ao “aprimoramento profissional”, mencionado desta forma ou como “capacitação”, “educação continuada”, “cursos”, “desenvolvimento”, “aperfeiçoamento”, “investimento” e “especialização”, foram elencados como fator de inquietação e interesse. Dentro deste mesmo escopo, Louzeiro e Nobre (2019) ressaltaram a importância da implantação de um Programa de Educação Permanente (PEP) na FAB. Conforme cita um dos respondentes do presente estudo: “Acredito na importância do estudo e educação continuada para fortalecer a FAB”. Comparando-se estas respostas com a Tabela 4, observa-se que este item apresentou uma média de 3,55 ( $\bar{x} = 3,55$ ), ou seja, foi considerado importante (acima de 3) para a permanência



dos oficiais médicos na FAB. Com uma moda de 5 ( $Mo = 5,00$ ), conclui-se que a maioria dos respondentes considerou este fato “extremamente importante” para sua permanência.

Outro ponto recorrente levantado nesta parte do questionário foi com relação ao horário de trabalho, em termos gerais. Alguns respondentes apontaram esse quesito como vantagem, mas muitos como um aspecto que dificulta o gerenciamento da vida pessoal e profissional fora da FAB. Neste sentido, a sugestão colocada foi a possibilidade de flexibilização de horário. Um sistema de distribuição de carga horária de forma mais flexível ao longo da semana é algo bastante familiar para os médicos. Em geral, os regimes de trabalho em outros serviços, sejam públicos ou privados, utilizam regimes de escala (períodos de 6 e 12 horas consecutivas de trabalho, distribuídas entre os turnos da manhã, tarde e noite), em que se procura harmonizar os interesses da instituição empregadora e os do médico. Tal sistema já é aplicado em alguns hospitais militares. Em consonância com a Tabela 4, a média do fator “horário de trabalho” ficou acima de 3 ( $\bar{x} = 3,83$ ), o que indica que, em que pese as oportunidades de melhoria apontadas, o horário é, de modo geral, percebido como fator positivo para a permanência na FAB. O conceito “extremamente importante” ( $Mo = 5,00$ ) mais uma vez prevaleceu, reforçando a ideia de que as abordagens relacionadas a este fator se devem, provavelmente, muito mais à possibilidade de flexibilização do que ao total de carga horária semanal de trabalho.

O “relacionamento com os colegas de trabalho” obteve a segunda maior média ( $\bar{x} = 4,14$ ) e foi considerado um fator de grande importância na percepção quantitativa e qualitativa dos médicos. Tal resultado foi corroborado nas respostas às questões abertas referentes às vantagens de se trabalhar como médico na FAB, em que foram mencionados aspectos como “espírito de corpo”, “coleguismo e irmandade”, “companheirismo” e “amizade”, inclusive ressaltando que este tipo de entrosamento favorece o melhor atendimento aos pacientes.

Da mesma forma, o quesito salário também esteve bastante presente na percepção dos oficiais médicos. É interessante observar como os referenciais podem variar, pois, para alguns respondentes, o salário foi considerado uma vantagem, enquanto, para outros, foi mencionado como algo que poderia ser melhorado. Na Tabela 4, pode-se observar que “salário” apresentou média acima de 3 ( $\bar{x} = 3,59$ ) e mediana ( $\tilde{x} = 4,00$ ), ficando essa atrás apenas de “estabilidade” e “respeito profissional”. Isto significa que 50% dos respondentes classificaram este quesito como “muito importante” para sua permanência na FAB.

Por fim, a “afinidade com os valores da Força”, além de ter sido citada na parte qualitativa, também apresentou elevada importância na Tabela 4, com média ( $\bar{x} = 4,06$ ) e moda ( $Mo = 5,00$ ), demonstrando que este fator contribui de forma relevante para a permanência dos oficiais médicos na FAB. Este resultado torna-se ainda mais relevante, considerando que a afinidade com os valores da instituição é fundamental para o comprometimento organizacional.

Embora existam poucos estudos sistemáticos que relacionem CO, PSO e o tempo de serviço, esta variação foi observada neste estudo. Tanto o comprometimento, quanto a PSO aumentaram gradativamente com o aumento do tempo na FAB. É fato que o tempo vai afetar a experiência e a vivência na organização como já foi dito, todavia, é possível que exista também um processo cíclico interdependente. Inicialmente o indivíduo cria expectativas com relação ao seu trabalho na organização e desenvolve crenças com relação ao que a organização pensa a respeito dele, a forma como percebe seu trabalho, valoriza suas contribuições e se preocupa com seu bem-estar. Posteriormente ele vai conhecendo, se familiarizando e internalizando os valores e normas da organização, sua missão e objetivos, bem como seus



processos administrativos de funcionamento. Amplia-se a sua visão sobre a organização, desenvolvem-se as relações pessoais no ambiente de trabalho e pouco a pouco se criam laços afetivos que posteriormente podem se transformar em vínculos. Este processo pode ainda gerar sentimentos profundos como orgulho, identidade, pertencimento, entusiasmo e satisfação. Neste estágio, o indivíduo provavelmente é capaz de realizar grandes esforços e até sacrifícios pela organização, que, por sua vez, manifestará reconhecimento a partir do suporte, retroalimentando o ciclo.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O artigo teve como objetivo analisar o comprometimento dos oficiais médicos de carreira dos grandes hospitais da FAB e do HFA, relacionando-o ao suporte organizacional percebido. O comprometimento organizacional, força que vincula o indivíduo à organização de trabalho e que influencia seu comportamento laboral, é fundamental para o bom desempenho de uma organização, sendo um assunto amplamente investigado na atualidade. A partir de uma inquietação da autora sobre o comprometimento dos médicos com a FAB, foi conduzida esta pesquisa, que abordou duas das três dimensões propostas por Allen e Meyer (1990, 1996) para este construto, a afetiva e a normativa, bem como a percepção do suporte recebido da organização. Foi formulada a hipótese de que haveria uma relação positiva entre a percepção do suporte organizacional e o comprometimento dos médicos. Além disso, procurou-se identificar as percepções dos médicos com relação aos fatores que influenciam sua permanência na FAB.

Os resultados do estudo demonstraram que os oficiais médicos são comprometidos com a FAB nas duas dimensões estudadas, sendo que 73,6% apresentaram maior comprometimento afetivo do que normativo. Não foi encontrada diferença estatisticamente significativa do comprometimento entre homens e mulheres. Por outro lado, ficou clara a tendência de aumento do comprometimento à medida que se aumenta a experiência e a vivência do oficial médico na Força Aérea. Esses dados encontram suporte na literatura pesquisada.

A percepção do suporte organizacional, da mesma maneira, esteve presente de forma similar em homens e mulheres da amostra e demonstrou um aumento com o passar dos anos. Na análise estatística dos resultados, a hipótese proposta pela autora foi confirmada. Ficou demonstrado que existe alta correlação positiva entre a percepção do suporte organizacional e o comprometimento dos médicos da FAB. Esses resultados encontram respaldo na Teoria da Troca Social, que envolve um conjunto de interações de reciprocidade, levando os indivíduos a responderem de forma positiva ao tratamento que recebem.

Por fim, foram exploradas, de forma quantitativa e qualitativa, as percepções dos médicos com relação a fatores que influenciam sua permanência na FAB. Mereceram destaque três fatores que foram percebidos como extremamente importantes ou foram citados com maior frequência pelos respondentes. A estabilidade, como um fator que gera segurança financeira e psicológica, garante autonomia para a realização de projetos pessoais e profissionais e, assim, fortalece o vínculo com a Instituição. O aprimoramento técnico regular e constante, que além de extremamente importante para o profissional médico, foi considerado fator de valorização do serviço que a FAB presta à sociedade. E, por último, a afinidade com os valores da Força se mostrou presente como fator de importância elevada,





o que se mostra coerente com os índices de comprometimento organizacional evidenciados, por se tratar de um aspecto fundamental desse construto.

A pesquisa sobre comprometimento nas organizações de saúde da FAB é algo novo. Seu estudo contribui para a compreensão da forma e da intensidade com que os médicos se vinculam à Instituição, assim como dos fatores que podem influenciar este vínculo. Este entendimento se reveste de extrema importância devido ao efeito potencial que o construto tem sobre os resultados alcançados pela Instituição, bem como sobre as atitudes e o comportamento dos indivíduos. Embora o número de respondentes tenha atingido mais de 30% do total da amostra selecionada, a amostragem não foi aleatória e tampouco atingiu o número mínimo preconizado por Patten (2003) para se inferir generalizações. Todavia, deve-se levar em conta as limitações de temporalidade e de acesso aos respondentes, fato que direcionou a escolha da amostra. Além disso, mesmo sendo um estudo exploratório pioneiro, os resultados obtidos foram significativos e constituem indicadores importantes sobre o construto estudado. Sugere-se que novas pesquisas sobre o tema sejam realizadas no sentido de se avaliar outros fatores relacionados ao comprometimento organizacional e ao desempenho dos médicos da Força Aérea. Recomenda-se também que a pesquisa seja estendida a oficiais médicos de outras organizações de saúde da FAB, situadas em diferentes localidades e com características próprias, para que se possa compreender a dinâmica da relação desses profissionais com a Instituição e seu reflexo no comprometimento organizacional. Em virtude do aprofundamento propiciado pela combinação das análises realizadas, sugere-se ainda a diversificação do método utilizando-se outras formas de abordagem qualitativa. Feitas todas essas considerações, não se pode deixar de ressaltar a importância da contribuição desta pesquisa para o campo de Estudos em Defesa, ao se conhecer melhor o comprometimento e as percepções dos médicos da Força Aérea, responsáveis fundamentais pela preservação da saúde dos efetivos militares. Nesse contexto, esta pesquisa contribui com o segundo Objetivo Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b), ao auxiliar na dotação de recursos humanos bem preparados e comprometidos, para o cumprimento das missões atribuídas à Força Aérea Brasileira.

## REFERÊNCIAS

ALLEN, N. J. Organizational commitment in the military: a discussion of theory and practice. **Military Psychology**, v. 15, n. 3, p. 237-253, 2003.

ALLEN, N. J.; MEYER, J. P. The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. **Journal of Occupational Psychology**, v. 63, n. 1, p. 1-18, 1990.

ALLEN, N. J.; MEYER, J. P. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: An examination of construct validity. **Journal of Vocational Behavior**, v. 49, n. 3, p. 252-276, 1996.

AMADOR, J. P. et al. Análise das pressuposições e adequação dos resíduos em modelo de regressão linear para individuais, ponderados e não ponderados, utilizando procedimentos do SAS®. **Ciência e Natura**, v. 33, n. 2, p. 7-22, 2011.



BASTOS, A. V. B. Comprometimento organizacional: um balanço dos resultados e desafios que cercam essa tradição de pesquisa. **Revista de Administração de Empresas**, v. 33, n. 3, p. 52-64, 1993.

BECKER, H. S. Notes on the concept of commitment. **American Journal of Sociology**, v. 66, n. 1, p. 32-40, 1960.

BOTELHO, R. D.; PAIVA, K. C. M. Comprometimento organizacional: um estudo no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 45, n. 5, p. 1249-1283, 2011.

BOTREL, A. M. M. **Satisfação e comprometimento dos médicos**: estudo em instituições hospitalares de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Ciências Empresariais, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, 2015.

BRAGA, C. M.; FACHADA, C.P.A. Motivação e turnover dos médicos militares das Forças Armadas. **Saúde e comportamento humano nas Forças Armadas Portuguesas: desafios e Oportunidades**, v. 23, p. 147-184, 2018.

BRASIL. **Concepção Estratégica Força Aérea 100**. DCA 11-45. Brasília, 2016a.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: 12 ago. 2019.

CALLEGARI-JACQUES, S. M. **Bioestatística**: princípios e aplicações. Porto Alegre: Artmed, 2009.

CESÁRIO, F.; CHAMBEL, M. J. Linking organizational commitment and work engagement to employee performance. **Knowledge and Process Management**, v. 24, n. 2, p. 152-158, 2017.

CORTINA, J. M. What is coefficient alpha? An examination of theory and applications. **Journal of Applied Psychology**, v. 78, n. 1, p. 98, 1993.

CROPANZANO, R.; MITCHELL, M. S. Social exchange theory: an interdisciplinary review. **Journal of Management**, v. 31, n. 6, p. 874-900, 2005.

CURRIE, P.; DOLLERY, B. Organizational commitment and perceived organizational support in the NSW police. **Policing: an International Journal of Police Strategies & Management**, v. 29, n. 4, p. 741-756, 2006.

DAWUD, J.; PRADESA, H. A.; AFANDI, M. N. Distributive and procedural justice, Perceived Organizational Support, and its effect on Organizational Commitment in public organization. **International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences**, v. 8, n. 12, p. 1675-1188, 2018.



DEMIR, C. et al. Organizational commitment of military physicians. **Military Medicine**, v. 174, n. 9, p. 929-935, 2009.

EISENBERGER, R. et al. Perceived organizational support. **Journal of Applied Psychology**, v. 71, n. 3, p. 500, 1986.

FIGUEIRA, D. J. G. **Relação entre o comprometimento organizacional e o comprometimento profissional: um estudo exploratório realizado com docentes do ensino superior público.** 2014. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2014.

GODINHO, G. F. et al. Validação do oral impacts on daily performances para a população portuguesa. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 4351-4360, 2018.

GOULDNER, A. W. The norm of reciprocity: a preliminary statement. **American Sociological Review**, p. 161-178, 1960.

KARRASCH, A. I. Antecedents and consequences of organizational commitment. **Military Psychology**, v. 15, n. 3, p. 225-236, 2003.

KIM, K. Y.; EISENBERGER, R.; BAIK, K. Perceived organizational support and affective organizational commitment: Moderating influence of perceived organizational competence. **Journal of Organizational Behavior**, v. 37, n. 4, p. 558-583, 2016.

KURTESSIS, J. N. et al. Perceived organizational support: a meta-analytic evaluation of organizational support theory. **Journal of Management**, v. 43, n. 6, p. 1854-1884, 2017.

LOUZEIRO, M. R. M. F. M.; NOBRE, M. D. P. O aprimoramento do profissional de saúde no Comando da Aeronáutica: uma exigência. **Revista da UNIFA**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 14-19, jan./jun. 2019.

MATHIEU, J. E.; ZAJAC, D. M. A review and meta-analysis of the antecedents, correlates, and consequences of organizational commitment. **Psychological Bulletin**, v. 108, n. 2, p. 171, 1990.

MENEZES, I. G.; BASTOS, A. V. B. Comprometimento Atitudinal: um estudo empírico sobre a dimensionalidade do construto. **Estudos de Psicologia**, v. 28, n. 4, p. 463-474, 2011.

MEYER, J. P. et al. Affective, continuance, and normative commitment to the organization: a meta-analysis of antecedents, correlates, and consequences. **Journal of Vocational Behavior**, v. 61, n. 1, p. 20-52, 2002.

MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. Testing the “side-bet theory” of organizational commitment: Some methodological considerations. **Journal of Applied Psychology**, v. 69, n. 3, p. 372, 1984.



- MEYER, J. P.; ALLEN, N. J. A three-component conceptualization of organizational commitment. **Human Resource Management Review**, v. 1, n. 1, p. 61-89, 1991.
- MEYER, J. P.; HERSCOVITCH, L. Commitment in the workplace: toward a general model. **Human Resource Management Review**, v. 11, n. 3, p. 299-326, 2001.
- MONTEIRO, M. H. N. **Comprometimento organizacional**: um estudo no 17º Regimento de Cavalaria Mecanizado. 2016. Monografia (Graduação em Administração) – Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- MOWDAY, R. T.; STEERS, R. M.; PORTER, L. W. The measurement of organizational commitment. **Journal of Vocational Behavior**, v. 14, n. 2, p. 224-247, 1979.
- OLIVEIRA, B. **Comprometimento organizacional**: os impactos das percepções de cultura e suporte organizacionais. 2006. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006.
- PATTEN, M. **Understanding research methods**: an overview of the essentials. New York: Routledge, 2003.
- RHOADES, L.; EISENBERGER, R. Perceived organizational support: a review of the literature. **Journal of Applied Psychology**, v. 87, n. 4, p. 698, 2002.
- RHOADES, L.; EISENBERGER, R.; ARMELI, S. Affective commitment to the organization: the contribution of perceived organizational support. **Journal of Applied Psychology**, v. 86, n. 5, p. 825-836, 2001.
- RODRIGUES, A. C. A.; BASTOS, A. V. B. Problemas conceituais e empíricos na pesquisa sobre comprometimento organizacional: uma análise crítica do modelo tridimensional de J. Meyer e N. Allen. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v. 10, n. 2, p. 129-144, 2010.
- SALANCIK, G. R. Commitment is too easy!. **Organizational Dynamics**, v. 6, n. 1, p. 62-80, 1977.
- SHELDON, M. E. Investments and involvements as mechanisms producing commitment to the organization. **Administrative Science Quarterly**, v. 16, n. 2, p. 143-150, 1971.
- SHORE, L. M.; TETRICK, L. E. A construct validity study of the survey of perceived organizational support. **Journal of Applied Psychology**, v. 76, n. 5, p. 637, 1991.
- SOMERS, M. J. Organizational commitment, turnover and absenteeism: an examination of direct and interaction effects. **Journal of Organizational Behavior**, v. 16, n. 1, p. 49-58, 1995.
- TETT, R. P.; MEYER, J. P. Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and



turnover: path analyses based on meta-analytic findings. **Personnel Psychology**, v. 46, n. 2, p. 259-293, 1993.

WORTMEYER, D. S. **Desafios da internalização de valores no processo de socialização organizacional**: um estudo da formação de oficiais do Exército. Dissertação (Mestrado em Psicologia Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

YAHAYA, R.; EBRAHIM, F. Leadership styles and organizational commitment: a literature review. **Journal of Management Development**, v. 35, n. 2, p. 190-216, 2016.

ZANGARO, G. A. Organizational commitment: a concept analysis. **Nursing Forum**, Blackwell Publishing, p. 14, 2001.



**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA**  
Rodovia DF 001, Km 27 – St. de Mansões Dom Bosco – Lago Sul, Brasília/DF.

**MINISTÉRIO DA DEFESA**  
**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA**  
**CAMPUS BRASÍLIA**



**ANUÁRIO DE ARTIGOS DO CURSO DE ALTOS**  
**ESTUDOS EM DEFESA**  
**2018**



## A ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

A Escola Superior de Guerra – ESG – é um instituto de altos estudos, subordinado diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários para o exercício das funções de direção e assessoramento e para o planejamento da segurança e da defesa nacionais.

Criada pela Lei nº 785, de 20 de agosto de 1949, é integrante da estrutura básica do Ministério da Defesa.

A Escola Superior de Guerra funciona como centro permanente de estudos e pesquisas e ministra cursos voltados à formação, especialização, extensão e aperfeiçoamento, executando programas de pós-graduação *lato sensu* em assuntos de interesse da Defesa.

## O CURSO DE ALTOS ESTUDOS EM DEFESA (CAED)

O CAED é conduzido pelo *Campus* Brasília da Escola Superior de Guerra e destina-se a preparar civis da alta administração pública federal, militares das Forças Armadas, do Distrito Federal e de nações amigas para desenvolver competências no campo da defesa visando à formulação de políticas e estratégias para o desenvolvimento e aplicação do Poder Nacional.

Amparado pela Portaria Interministerial nº 1 MD/MEC, de 26 de agosto de 2015, o curso é equivalente à pós-graduação *lato-sensu*, definido na Resolução nº 01, de 03 de abril de 2001, alterada pela Resolução nº 01, de 08 de junho de 2007, da Câmara de Ensino do Conselho Nacional de Educação.

A 1ª edição do Curso foi realizada em 2018. A **turma Pioneiros do Planalto Central** foi composta por 60 estagiários, civis e militares, servidores de órgãos da Alta Administração Pública Federal. Neste ano, o Diretor do Curso foi o Brig Ar R1 Antonio Carlos Alves Coutinho.

## O ANUÁRIO DE ARTIGOS DO CAED

O Anuário de Artigos tem o objetivo de dar publicidade às pesquisas científicas realizadas pelos estagiários do CAED, aumentando a visibilidade dos temas de defesa no âmbito da sociedade brasileira e contribuindo para consolidar o pensamento nacional nessa área.

A seleção será realizada anualmente por uma comissão julgadora composta por mestres e doutores, civis e militares, que farão uma avaliação duplo cega para escolher os melhores trabalhos individuais produzidos pelos Estagiários matriculados no CAED.





## **EQUIPE**

### **Comando**

Gen Bda José Ricardo Vendramin Nunes

### **Diretor do CAED**

Cel Av Helbert Amancio

### **Corpo Docente**

Cel R1 Luiz Otávio Sales Bonfim

Cel R1 Paulo Roberto Laraburu

Cel R1 Gustavo de Souza Abreu

Cel R1 Darcton Policarpo Damiano

Cel R1 Antonio Jorge Dantas

Cel R1 Fernando Cesar Hernandez

Maj QCO Selma Lúcia de Moura Gonzales

Maj QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

Prof. Dra. Viviane Machado Caminha

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

Prof. MSc. Mariana Nascimento Plum

### **Coordenação Pedagógica**

Ten Cel R1 Marcia Marques de Souza

1º Ten Alessandra Moulin

2º Ten Jordenia Scatena

## **Anuário de Artigos do CAED**

A 1ª edição do Anuário de Artigos do CAED traz os dez melhores trabalhos de conclusão de curso produzidos pela **Turma Pioneiros do Planalto Central**.

Todos os trabalhos foram orientados por integrantes do Corpo Docente do CAED no ano de 2018.

### **Corpo Editorial**

Cel R1 Paulo Roberto Laraburu

Cel R1 Gustavo de Souza Abreu

Cel R1 Fernando Cesar Hernandez

Maj QCO Selma Lúcia de Moura Gonzales

Maj QCO Daniela Schmitz Wortmeyer

Prof. Dra. Viviane Machado Caminha

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

Prof. Dr. Fabio Albergaria de Queiroz

Prof. MSc. Mariana Nascimento Plum

### **Revisão Técnica**

Prof. MSc Mariana Nascimento Plum

Prof. Dr. Fabio Albergaria de Queiroz

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Prof. MSc Mariana Nascimento Plum

1º Sgt Ranulfo Frederico Monteiro

2º Sgt Leandro Ferreira Quadrat

Cb Gabriel Ricardo Soares

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Esplanada dos Ministérios, Bloco O

Anexo I, 3º Andar. Brasília, DF.

Disponível em PDF: [www.esg.br](http://www.esg.br)

Anuário de Artigos do Curso de Altos Estudos em Defesa. Ano 1. Nº 1. 1ª Edição. Out 2019. Brasília. Escola Superior de Guerra. Campus Brasília. 266p.



<b>SUMÁRIO</b>	<b>PÁG</b>
<b>A regulamentação do lobby no Brasil: Oportunidade para a atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no Congresso Nacional.</b> <i>ALEXANDRE BESSA DE OLIVEIRA</i> .....	5
<b>A atuação do Brasil na MINUSTAH como paradigma para a participação em Operações de Paz futuras</b> <i>LAIS HELENA RIECKEN TEIXEIRA</i> .....	31
<b>Apontamentos sobre a participação da sociedade civil em assuntos de Defesa no Brasil (2008 – 2016)</b> <i>LUÍS HENRIQUE D'ANDREA</i> .....	68
<b>O aprendizado organizacional na Seção de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa: credibilidade ao planejamento estratégico</b> <i>MARCO ANTONIO FAZIO</i> .....	93
<b>Os ciberataques constituem uma real ameaça à justiça digital?</b> <i>MAXIMILIANO PEREIRA DE CARVALHO</i> .....	112
<b>Combatendo o financiamento do terrorismo: uma discussão</b> <i>PAULO EDSON SANTA BARBA</i> .....	129
<b>A contribuição da presença militar para o crescimento econômico dos municípios brasileiros na faixa de fronteira amazônica</b> <i>RAQUEL KIMIE P. DE SOUSA TSUKADA LEHMANN</i> .....	157
<b>A inteligência de Estado para a integração dos órgãos de defesa nacional e segurança pública nas fronteiras</b> <i>RODRIGO CARNEIRO GOMES</i> .....	177
<b>Interoperabilidade e mudança da cultura organizacional como desafios para as Forças Armadas brasileiras</b> <i>RODRIGO FERNANDES SANTOS</i> .....	208
<b>Prevenção da corrupção no Brasil: avaliação dos programas de integridade do Ministério da Defesa e das Forças Armadas</b> <i>TIAGO LUCAS DE OLIVEIRA AGUIAR</i> .....	233



## A regulamentação do lobby no Brasil: oportunidade para a atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no Congresso Nacional

Alexandre Bessa de Oliveira<sup>1</sup>

Orientadora: Maj Selma Gonzales

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar as oportunidades para ampliação da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, considerando a proposta de regulamentação do lobby, ora em tramitação no Poder Legislativo por meio do projeto de lei 1202/2007. O campo de estudo delimitou-se à atuação do lobby público junto ao Congresso Nacional. É apresentado o lobby como a atividade dos grupos de pressão com o objetivo de influenciar políticas públicas. Em seguida, o trabalho discorre sobre a atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha no Congresso e compara com a atuação das assessorias das demais Forças Armadas. Por fim, é feita uma comparação da proposta de regulamentação em tramitação no Parlamento com o modelo adotado por outros estados, seguido de uma análise de como sua aprovação poderá beneficiar a atuação da Assessoria da Marinha, ao reduzir as assimetrias do ambiente de influência no parlamento brasileiro. A metodologia adotada utilizou técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, visando buscar referenciais teóricos e modelos comparativos. Os principais assuntos abordados são: lobby, grupos de interesse e pressão, e opinião pública; as relações institucionais na Marinha do Brasil; e a regulamentação do lobby no Brasil. A conclusão indica uma oportunidade para o fortalecimento da atuação da Marinha no Congresso, com a aprovação de uma proposta de regulamentação da atividade, baseada em princípios de ética e transparência, reforçando a legitimidade e o consentimento social.

**Palavras-chave:** Lobby. Relações Institucionais. Regulamentação. Marinha do Brasil.

### *The regulation of lobbying in Brazil: opportunity for the work of the Navy's Institutional Relations Advisory at the National Congress*

### ABSTRACT

*This paper aims to analyze the opportunities for expansion of the activities of the Navy's Institutional Relations Advisory, considering the proposal of lobbying regulation, which is in progress in the Parliament through bill 1202/2007. The field of study was limited to the performance of the public lobby at the Congress. The lobby is presented as the activity of pressure groups that aim to influence public policies. Afterwards, the article discusses the performance of the Brazilian's Navy Advisory at the National Congress and compares it to the work of the advisory services of the other Armed Forces. Finally, a comparison is made of the proposed regulation underway in the Congress with the model adopted by other states, followed by an analysis of how its approval could benefit the Navy Advisory, by reducing the asymmetries of the influence environment in the Parliament. The adopted methodology used bibliographic, documentary and legislation research techniques, aiming at searching for theoretical references and comparative models. The main subjects are: lobbying, interest groups and pressure groups, and public opinion; institutional relations in the Brazilian Navy; and the lobbying regulation in Brazil. The conclusion suggests an opportunity to strengthen the Navy's work in Congress, with the approval of a proposal to regulate the activity, based on principles of ethics and transparency, reinforcing legitimacy and social consent.*

**Keywords:** Lobbying. Institutional Relations. Lobbying Regulation. Brazilian Navy

<sup>1</sup> Capitão de Mar-e-Guerra. Assessor-Chefe de Relações Institucionais da Marinha do Brasil.



## 1 INTRODUÇÃO

A palavra lobby, em inglês, significa antessala e sua origem remonta a atividade exercida por grupos organizados que procuravam conversar e influenciar as decisões dos parlamentares na Câmara dos Comuns, do Reino Unido, antes que eles se reunissem para as votações.

Nos Estados Unidos, o termo foi utilizado com o mesmo significado e foi naquele Estado, a partir do século XIX, que a atividade mais se desenvolveu e, conseqüentemente, foi objeto de análise por diversos estudiosos, sendo citado pela primeira vez, como processo de influenciar decisões, por Arthur F. Bentley em *The Process of Government*, editado em 1908 (LEMOS, 1988).

No Brasil, há exemplos de lobby desde o período colonial, no entanto, faz mais sentido abordar sua importância para a configuração do nosso ordenamento jurídico, a partir do Império, com a formação do Estado Nacional. Desde esse momento da história do país, atravessando o período republicano e chegando até os dias atuais, há inúmeros casos de atuação de grupos organizados, junto aos poderes constituídos, para influenciar a organização do Estado.

Com a promulgação da Constituição de 1988 (CRFB/1988) e o conseqüente fortalecimento do papel do Congresso Nacional junto ao Poder Executivo na formulação de políticas públicas, a atividade exercida pelos lobistas nas casas legislativas ganhou maior relevância na defesa de interesses de determinados grupos.

Apesar da importância da atividade para a apresentação de subsídios que respaldam a tomada de decisões por entes governamentais, nas últimas três décadas, em função de exemplos de condutas irregulares, adotadas por determinados profissionais, seu exercício ficou associado a práticas criminosas, como o tráfico de influência e a corrupção.

Visando corrigir essas distorções e seguindo exemplos internacionais de transparência da atividade, com modelos adotados por outros países, há no Brasil o projeto de lei nº 1202/2007 que propõe a regulamentação do lobby.

A Marinha do Brasil (MB) possui em sua estrutura uma Assessoria de Relações Institucionais, com a tarefa de dar suporte ao Comandante da Marinha (CM) no relacionamento com os três poderes, mantendo um canal de informações e assessoria técnica, visando o atendimento dos interesses da Força.



Dessa forma, este trabalho identificou como problema a ser analisado a possível interferência que essa proposta de regulamentação de lobby terá sobre as atividades de relações institucionais da MB, considerando como hipótese que a mudança jurídica advinda da aprovação dessa proposição representará uma oportunidade para o fortalecimento da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB, ao promover uma depuração do ambiente, reduzindo as assimetrias de recursos entre os grupos que atuam no Congresso Nacional e promovendo maior transparência.

Em função da importância dessa atividade na apresentação de interesses da sociedade junto aos formuladores de políticas públicas, o presente estudo, de natureza exploratória e qualitativa, utilizando técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, tem como objetivo analisar as oportunidades de ampliação da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB, considerando a possibilidade de regulamentação do lobby, por meio da proposta ora em análise pelo Congresso Nacional.

Na revisão da literatura sobre o tema, além de referências clássicas sobre ciência política, foram analisados os trabalhos de Aragão (1994), Oliveira (2004) e Farhat (2007) sobre a conceituação do lobby e a atuação dos grupos de pressão; a documentação normativa do Comando da Marinha no que concerne à atuação de sua Assessoria de Relações Institucionais; e os trabalhos de Chari, Hogan e Murphy (2010), Gozetto (2016) e Santos e Cunha (2015) sobre a regulamentação do lobby, no Brasil e no mundo.

Em consonância com seus objetivos específicos, o presente artigo está estruturado em quatro partes. Na primeira, apresenta-se o conceito de lobby, as etapas previstas na atividade, a atuação dos grupos organizados e sua relação com a opinião pública. Em seguida, descreve-se como funciona a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, suas estratégias de representação de interesses e o contexto em que está inserida. Por fim, é feita uma análise da proposta de regulamentação da atividade, ora em discussão no Congresso, numa comparação com outros modelos adotados na comunidade internacional, e como a sua aprovação pode contribuir para a atuação da Assessoria da Marinha.



## 2 LOBBY, GRUPOS DE INTERESSE E PRESSÃO, E OPINIÃO PÚBLICA

### 2.1 CONCEITO DE LOBBY

Segundo Farhat (2007), o lobby é uma atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público e dele obter determinadas decisões favoráveis.

Para Oliveira (2004), o lobby é um processo pelo qual os grupos de pressão buscam participar do processo estatal de tomada de decisões, contribuindo para a elaboração das políticas públicas de um país.

Ambos os conceitos apresentados se complementam, uma vez que a atividade de lobby não pode ser feita a qualquer custo, há que ser limitada em seus instrumentos e regida por diretrizes éticas. Por outro lado, não é o lobby a atividade dos grupos de interesse e, sim, a ferramenta clássica de influência dos grupos de pressão.

Nas análises de Bonavides (2000) e Farhat (2007), a principal característica que diferencia os grupos de interesses dos grupos de pressão é a vontade política de influenciar as decisões do Estado. Enquanto o grupo de interesses é uma organização de parcela da sociedade que pretende defender suas ambições e percepções perante outros grupos, o grupo de pressão é organizado para atuar junto aos órgãos de governo, influenciando suas decisões. Desta forma, na conceituação de lobby, essas palavras estão sempre próximas: pressão e influência.

Outra função importante da atividade de lobby é gerar informações a respeito de determinada matéria, a fim de subsidiar as decisões do poder público. Segundo Lemos (1988), o lobby precisa ser visto como a organização e a operação de um “eficiente canal de informações de mão dupla”. Já Figueira (1987) cita que a atividade desempenha destacado papel como força social de aproximação entre a sociedade e o Estado.

Sendo assim, deve-se entender o lobby como uma atividade desempenhada por grupos organizados, dentro dos ditames éticos e legais, que visa influenciar as decisões governamentais por meio de um processo de identificação dos atores interessados na matéria, informação sobre os aspectos relacionados à matéria, e, em última etapa, convencimento dos tomadores de decisão. Ou seja, o propósito da atividade é a influência na decisão. Para alcançar este propósito, o lobista deverá seguir essas três fases: identificação dos atores envolvidos, informação a respeito de todos os aspectos que



envolvem a matéria e o convencimento/“influenciação”. Para isto, ele deverá dispor de ferramentas de análise e monitoramento, montar uma estratégia de atuação, bem como ter capacidade de argumentar, persuadir e convencer. Para entender melhor o lobby, é essencial identificar como atuam os grupos de pressão.

## 2.2 GRUPOS DE PRESSÃO E O LOBBY

Como citado anteriormente, grupos de pressão são extratos da sociedade que se organizam de forma a atuar junto aos Órgãos Governamentais, com o propósito de influenciar as políticas públicas de seu interesse.

Diferentemente dos partidos políticos, eles não visam a tomada e o exercício do Poder. Ambos são categorias interpostas entre o Estado e cidadão, revelando-se como instrumentos representativos em uma democracia social (BONAVIDES, 2000). No entanto, a atuação dos grupos de pressão ocorre de forma transitória pelo poder, com uma interferência política que se exaure, uma vez que a influência tenha sido realizada com sucesso e o interesse tenha sido satisfeito. (DUVERGER, 1961 apud BONAVIDES, 2000, p. 560).

Aragão (1992) produziu um dos trabalhos mais abrangentes sobre a atuação dos grupos de pressão no Brasil, analisando seus mecanismos de atuação no Congresso Nacional no período de redemocratização. De fato, durante os governos militares, houve uma preponderância do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, dessa forma a atuação dos grupos de pressão era mais direcionada ao Poder Central. No entanto, com a abertura política gradual promovida a partir da década de 70, o restabelecimento do pluripartidarismo, o fortalecimento dos sindicatos, e, principalmente, a CRFB/1988, a atuação desses grupos junto a um Congresso, novamente fortalecido, representou um importante canal de comunicações e de defesa de interesses junto ao Estado, que permanece até os dias atuais.

Mas, como os grupos exercem a pressão junto ao poder público? Para Schwartzemberg (1979) a pressão é exercida por meio do uso de sanções ou da ameaça do uso delas com o objetivo de influenciar decisões. Por sua vez, Bonavides (2000) cita que para obter a decisão favorável, os grupos de pressão empregam os meios mais variados possíveis, que vão desde a simples persuasão até a corrupção e, se necessário, a intimidação. Cabe destacar que essas ferramentas descritas não se coadunam com a atividade de lobby, pois vão de encontro às



diretrizes éticas de atuação e são, em última instância, crimes e não uma forma legítima de representação de interesses.

No entanto, não há como negar que a atuação dos grupos de pressão nas últimas décadas, no Brasil, fez com que a atividade de lobby ficasse carregada de uma conotação negativa, normalmente associada à corrupção e ao tráfico de interesses.

Apesar da CRFB/1988 ter, mais uma vez, enfatizado a importância do papel do Congresso Nacional, ela manteve a preponderância do Poder Executivo na aplicação do orçamento e na distribuição de verbas. Advém daí uma importante fonte de corrupção no modo de atuação dos grupos de pressão junto ao parlamento: a interlocução junto a órgãos do Executivo, como facilitador de liberação de verbas orçamentárias para estados e municípios, em troca de interesses, com interferência no processo legislativo.

Outra importante fonte de corrupção no modo de atuação dos grupos organizados junto ao Congresso, que se sistematizou com a proliferação de partidos políticos a partir dos anos 80, foi o financiamento de campanhas eleitorais, citado por Bonavides (2000) e objeto de análise por Graziano (1996).

O fato é que há inúmeros exemplos de escândalos na história recente do país que contribuem para associar a forma de atuação dos grupos de pressão e, conseqüentemente, o lobby a práticas criminais: “caso dos anões do orçamento”, “Máfia dos Sanguessugas”, “caso Furnas”, “Máfia dos Transportes”, “Mensalão”, dentre outros<sup>2</sup>.

Para citar o exemplo mais recente, no caso do “Petrolão”, o Diretor de Relações Institucionais da empresa Odebrecht, em sua delação premiada, detalhou como atuava, por meio de uma estrutura de lobby, utilizando todos os mecanismos previstos de identificação, monitoramento, elaboração de estratégias e “influenciação”, na corrupção de agentes públicos para obter o atendimento dos interesses da empresa no Governo e no Congresso Nacional<sup>3</sup>.

Tais práticas contribuíram, de forma decisiva, para associar a atuação dos grupos de pressão e a atividade de lobby a práticas de corrupção, minimizando seus efeitos positivos para a gestão pública, como o aprofundamento dos estudos sobre determinados temas, com a produção de informações técnicas especializadas pelos setores interessados na matéria,

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2015/03/os-maiores-escandalos-de-corrupcao-do-brasil.html>>. Acesso em: 6 jul. 2018.

<sup>3</sup> Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/lupa/2016/12/16/nas-entranhas-da-delacao-de-um-dos-executivos-da-odebrecht/>>. Acesso em: 4 jul. 2018.





além do estabelecimento de um canal de comunicações entre parlamentares/tomadores de decisão e setores representativos da sociedade.

A própria CRFB/1988, em vários de seus artigos, estabeleceu as diretrizes gerais para a intermediação de interesses da sociedade junto ao Congresso. Cabe destaque, entre eles, o artigo 5º quando trata do direito de petição, o artigo 14 que trata da soberania popular e o artigo 61 que trata do processo legislativo.

No entanto, a falta de uma regulamentação específica que aborde o assunto também contribui para que a atividade seja marginalizada e para que as práticas criminosas associadas ao suposto exercício da função ganhem destaque junto à opinião pública.

Apesar desses aspectos negativos, a atuação dos grupos de pressão e a atividade de lobby continuam sendo importantes instrumentos para representar os interesses defendidos junto aos tomadores de decisão. Essa representação de interesses será tanto mais forte e terá maiores chances de obter o êxito em seu propósito, que é a influência da decisão, se for legítima e revestida do consentimento da sociedade, ou seja, respaldada pela opinião pública. Mas, o que vem a ser a opinião pública e qual a sua importância para o lobby?

### 2.3 OPINIÃO PÚBLICA E LOBBY

Notadamente, há uma dificuldade dos acadêmicos em conceituar o que vem a ser a Opinião Pública, principalmente no tocante à sua delimitação. Ela aborda todo o Estado ou tem peculiaridades regionais? Tem percepções distintas em diferentes classes?

Não é o propósito deste artigo aprofundar-se sobre o tema, aqui será utilizado o conceito de Opinião Pública advindo da ciência política e, neste caso, não se poderia omitir Rousseau (1973) que em seu Contrato Social, dentre outras reflexões, a descreve como “lei gravada menos no mármore ou no bronze do que no coração dos cidadãos”.

Sendo assim, para este autor, a opinião pública está relacionada aos valores, moral e ética comuns a determinada sociedade e que afetam suas percepções e a orientam para seu posicionamento a respeito de determinado assunto. A atuação de um grupo de pressão, com vistas a influenciar determinada decisão, deve levar em conta a atuação desse ator fundamental: a Opinião Pública.



Na etapa inicial da atividade de lobby, a da identificação, é essencial verificar quem são os atores sensíveis ao tema abordado e como se coloca a opinião pública a respeito do assunto, de forma a se estabelecer estratégias de atuação.

O pleito apresentado pelo grupo é legítimo? Encontra amparo também nos anseios da sociedade? A sociedade é insensível à matéria, ou, de uma forma inicial, é contrária a determinadas alterações na questão, mas passível de alterar sua percepção em função de uma estratégia de comunicação.

Essas são questões relevantes no exercício da atividade de lobby, uma vez que seu sucesso depende diretamente desse consentimento social. Matérias cujas alterações não encontram respaldo na opinião pública dificilmente conseguirão ser modificadas.

Farhat (2007) descreve que, comumente, profissionais de relações institucionais se baseiam em argumentos sólidos e lógicos, identificam os atores corretos a serem abordados, aparentemente convencidos das informações elencadas e dos efeitos positivos advindos da decisão, no entanto não obtém êxito na influência desejada. Motivo: falta de consentimento social, ou seja, a estratégia adotada não levou em consideração esse ator fundamental, que é a Opinião Pública.

Portanto, no desenvolvimento da atividade de lobby, a fim de se potencializar as possibilidades de sucesso, é essencial que o agente, na sua estratégia de atuação, considere a abordagem sob uma perspectiva pluralista, prevendo o envolvimento de outros grupos de pressão, de outros segmentos da sociedade e, se possível, da própria opinião pública.

Desta forma, em sua atividade de relações institucionais, enquanto atividade análoga ao lobby, é essencial para a MB demonstrar que seus projetos estratégicos, voltados para a área da Defesa Nacional, têm aplicação dual, com ampla gama de benefícios para a sociedade, de forma a obter esse consentimento social e respaldar a defesa de seus interesses junto ao Congresso Nacional. Sendo assim, uma vez tendo se conceituado o lobby, as atividades da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha serão objeto de análise no próximo item.



### 3 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E A MARINHA DO BRASIL

#### 3.1 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS, RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS, LOBBY PÚBLICO

Galvão (2016), consoante ao conceito adotado pela Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais, descreve as Relações Governamentais como a aplicação de técnicas de comunicação por representantes de grupos com o objetivo de influenciar decisões em políticas públicas. Ainda, segundo ele, o termo lobby seria insuficiente e inconveniente. Insuficiente, pois significaria o resultado da ação direta sobre o tomador de decisão e inconveniente, em virtude da pecha que o termo em si carrega.

Apesar dessa distinção conceitual não ser unânime no meio acadêmico, não deixa de ser conveniente a alteração de denominação da atividade, em função do estigma que o termo carrega. Apesar disso, enquanto atividade, os termos lobby, relações institucionais e relações governamentais englobam, basicamente, os mesmos processos e as mesmas etapas.

Dentre as mais diversas perspectivas teóricas sobre a representação de interesses e a forma de atuação dos grupos de pressão, levando em consideração aspectos como tipo, organização, representatividade e proveniência dos recursos utilizados na defesa desses interesses, Oliveira (2004) identificou quatro grandes grupos de lobistas: assessorias parlamentares/institucionais dos Ministérios (lobby público); executivos de relações governamentais alocados em departamentos de empresas (lobby institucional); entidades classistas, como a Confederação Nacional da Indústria – CNI (lobby classista); e escritórios/consultorias de lobby (lobby privado). Neste artigo, será abordado, particularmente, o lobby público, exercido pelas assessorias de relações institucionais/parlamentares, especificamente a da MB.

Para Bonavides (2000), a representação de interesses ligados à Defesa Nacional, aos assuntos militares, é feita junto aos tomadores de decisão, de forma tecnocrata, em salas fechadas, com estimativas elaboradas a partir de complexas notas técnicas, sem a participação ou acesso da sociedade.

Atualmente, os interesses da MB não são apresentados dessa forma. A atuação de sua Assessoria de Relações Institucionais é pautada pelo modelo ético de lobby, seguindo as etapas de identificação, informação e influência dos tomadores de decisão, defendendo interesses legítimos, de acordo com o consentimento da sociedade.



### 3.2 AS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA MARINHA DO BRASIL

As atividades de relações institucionais da MB são conduzidas pela Assessoria de Relações Institucionais, estrutura pertencente ao Gabinete do Comandante da Marinha (GCM).

Suas competências estão previstas no Regulamento do Gabinete do Comandante da Marinha (2014) e suas atribuições descritas no Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha (2014).

Para dimensionar a importância da atuação da Assessoria de Relações Institucionais, vale descrever as tarefas do GCM, previstas em seu Regulamento (2014): consolidar a documentação necessária às decisões do CM, elaborar documentos decorrentes das determinações do CM e exercer a assessoria de relações institucionais do CM. Para executar as duas primeiras tarefas, o GCM dispõe de seis assessorias, já para executar a última tarefa, a responsabilidade é exclusiva da Assessoria de Relações Institucionais.

De forma a contextualizar a atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB, cabe dizer que, praticamente, todos os Ministérios e Órgãos ligados ao Poder Executivo possuem em sua organização uma assessoria parlamentar/relações institucionais com a tarefa de acompanhar matérias em trâmite no Congresso Nacional, afetas à sua área de atuação.

À Subchefia de Assuntos Parlamentares (SUPAR)<sup>4</sup>, subordinada à Secretaria de Governo da Presidência da República, cabe, recebidas as notas técnicas e os posicionamentos dos diversos ministérios, formular uma posição de governo e atuar em matérias de interesse junto à elite parlamentar do Congresso Nacional, descrita por Rocha (2003) em seu trabalho acadêmico, ou seja, colégio de líderes, relator, líder do governo, dentre outros.

No âmbito das Forças Armadas (FA), o Ministério da Defesa (MD) possui uma assessoria parlamentar<sup>5</sup>, com a responsabilidade de coordenar o posicionamento das três forças a respeito de assuntos comuns e direcionar os assuntos específicos atinentes a cada força singular.

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos\\_parlamentares](http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares)>. Acesso em: 30 jul. 2018.

<sup>5</sup> Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/PN-564\\_2014---Regimento-Interno-MD-consolid.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/PN-564_2014---Regimento-Interno-MD-consolid.pdf)>. Acesso em: 30 jul. 2018.



A Força Aérea Brasileira (FAB)<sup>6</sup> e o Exército Brasileiro (EB)<sup>7</sup> possuem assessorias de relações institucionais com atribuições muito similares às da MB. As diferenças mais relevantes são que, no caso da FAB, atribuindo uma importância ainda maior à atividade, a assessoria é uma organização militar independente, subordinada diretamente ao Comandante da Aeronáutica, enquanto que no EB, sua assessoria é, tal como a MB, subordinada ao Chefe do Gabinete. Outra diferença é que no EB, a assessoria trata apenas de relações institucionais junto ao Poder Legislativo, enquanto na FAB e na MB, as assessorias atuam nas relações institucionais junto aos três poderes.

Tendo contextualizado o ambiente em que está inserida a Assessoria de Relações Institucionais da MB, segue a descrição de suas atribuições previstas pelo Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha (2014). Segundo esse documento, à Assessoria compete: manter o CM atualizado sobre o trâmite das proposições legislativas no Congresso Nacional; transmitir a orientação do CM, visando à atuação dos Distritos Navais juntos às Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais; assessorar o CM no comparecimento ao Congresso Nacional; e assessorar o CM no relacionamento com os demais órgãos do Poder Executivo e Poder Judiciário.

Para a consecução dessas tarefas, a Assessoria possui um Assessor-Chefe e está organizada em: Assessoria de Análise Legislativa; Assessoria junto ao Senado Federal; Assessoria junto à Câmara dos Deputados; Assessoria junto ao Executivo e ao Judiciário; e Assessoria de Orçamento.

Em termos de instalações físicas, o escalão avançado, basicamente, as assessorias junto às casas legislativas (Senado e Câmara), fica localizado em um escritório nas instalações do Senado Federal, enquanto os demais componentes realizam seu trabalho no prédio do Comando da MB.

Como a proposta acadêmica deste artigo é analisar os impactos da regulamentação do lobby nos trabalhos da Assessoria de Relações Institucionais da MB, junto ao Congresso Nacional, limitaremos a abordagem à atuação das assessorias junto ao Poder Legislativo.

Assim funciona o ciclo de atuação legislativa: num primeiro momento, os projetos de interesse são selecionados pelos assessores das casas legislativas (utilizando o acesso aos

---

<sup>6</sup> O decreto nº 6.834, de 30 de abril de 2009, estabelece as competências da Assessoria Parlamentar e de Relações Institucionais da Aeronáutica (ASPAER).

<sup>7</sup> O decreto nº 5.75, de 12 de abril de 2006, estabelece as competências da Assessoria Parlamentar do Comandante do Exército.



sites eletrônicos da Câmara e do Senado, ou ainda pelo registro de protocolo físico diário) que identificam uma possível interferência da matéria proposta nos interesses da Força, e os encaminham para o setor de análise legislativa.

Na Assessoria de Análise Legislativa, os projetos previamente selecionados são colocados para acompanhamento/monitoramento e são solicitados pareceres aos órgãos técnicos da MB, a respeito do tipo de interferência da proposta nos interesses da Força. De uma forma geral, os pareceres têm os seguintes resultados: favorável, favorável com emendas, nada a opor ou contrário. Recebidos esses subsídios, é feita uma reanálise do posicionamento sob a ótica política. Por exemplo, em determinadas situações, o órgão técnico se posiciona contrário a uma determinada matéria, porém com a alteração de algum inciso, essa resistência desaparece, alterando o parecer da MB para favorável com emendas.

Quando a minuta de parecer se encontra concluída, é submetida à aprovação do CM. Sendo aprovada, ela se transforma na diretriz de atuação da Assessoria de Relações Institucionais naquela matéria, ou seja, a influência que se pretende alcançar.

Ainda na Assessoria de Análise Legislativa, junto com o parecer da Força, é produzida uma série de informações pertinentes ao assunto: impactos nos setores envolvidos, histórico de projetos de lei similares, posicionamento da opinião pública, interesses de outras assessorias governamentais ou de outros grupos de pressão, ou seja, é feito um mapeamento do ambiente externo ao Congresso Nacional, de forma a sustentar a argumentação dos assessores das casas legislativas.

Além desse mapeamento do ambiente externo, em conjunto com os assessores do Senado e da Câmara, a Assessoria de Análise Legislativa promove um mapeamento do ambiente interno ao Congresso Nacional: por quais comissões temáticas a matéria irá tramitar, possíveis parlamentares simpáticos aos interesses que possam relatar o projeto, instrumentos para aceleração/desaceleração/bloqueio do trâmite (requerimentos de urgência, retirada de pauta, inversão de pauta etc.), de modo a formular uma estratégia de atuação.

Elaborada a estratégia de atuação e ratificada pelo Assessor-Chefe, os assessores das casas legislativas irão atuar junto aos parlamentares, fornecendo argumentos e subsídios, com o propósito de influenciar na aprovação, na alteração ou na rejeição do projeto. Cabe destacar que os processos anteriormente descritos não ocorrem de forma estanque, são fluidos e cíclicos, sendo revistos e atualizados a todo momento. Por exemplo, se existe um



projeto que é de grande relevância para os interesses da Força, a Assessoria não aguardará passivamente sua distribuição pela Mesa da Câmara dos Deputados para as comissões temáticas, irá interferir no processo junto à Mesa, tentando obter os maiores ganhos relativos em função da importância do assunto, por exemplo, tentando reduzir o número de comissões para as quais o projeto seria distribuído, diminuindo, assim, seu tempo de tramitação.

Desta forma, em linhas gerais, os procedimentos utilizados pela Assessoria de Relações Institucionais da MB não diferem daqueles utilizados pelos grupos de pressão, descritos por Aragão (1994): procedimentos internos – monitorização regular ou eventual; avaliação do *timing* na atuação, elaboração de documentos, pareceres, emendas e substitutos; identificação de aliados e adversários; elaboração de um plano de atuação; e procedimentos externos – correspondências com parlamentares; visitas a parlamentares; eventos institucionais; participação em audiências públicas; realização de viagens institucionais etc.

Como citado por Oliveira (2004), um dos pontos fortes que merecem destaque na atuação das assessorias de relações institucionais das FA junto aos parlamentares é o forte vínculo criado a partir de uma troca de informações precisas, confiáveis e isentas de interesses espúrios.

Além disso, este autor considera que grande parte do sucesso alcançado pela MB na defesa de seus interesses junto ao Parlamento, sejam nas demandas legislativas, sejam nas demandas orçamentárias, advém não somente da legitimidade dos pleitos apresentados, mas, sobretudo, do consentimento social decorrente da confiança que as Forças desfrutam junto à opinião pública. Nesse sentido, há espaço para aperfeiçoamento da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB junto ao Congresso, seja fortalecendo esse consentimento social, advindo da demonstração inequívoca dos benefícios indiretos em ciência, tecnologia e saúde obtidos pelo emprego dual dos projetos estratégicos, seja, principalmente, decorrente da regulamentação da atividade de lobby, que possibilitará um saneamento do ambiente de atuação, por meio da identificação dos grupos, de seus interesses, fontes de financiamento e modo de ação.

Por exemplo, é notória a dificuldade da atuação da Assessoria da MB em projetos de lei que envolvam alterações na Lei nº 9.537, de 11 dezembro de 1997 – Lei da Segurança do



Tráfego Aquaviário<sup>8</sup>. O interesse da Marinha no assunto é evidente, pois o CM, de acordo com as atribuições previstas na Lei complementar nº 97/99<sup>9</sup>, é a Autoridade Marítima, no entanto existem vários grupos de pressão que atuam na questão, com interesses próprios, sem estarem perfeitamente identificados para a sociedade, ou seja, não se tem uma descrição confiável de quais segmentos estão sendo representados por esses agentes e quais são exatamente os interesses que se pretende defender. Nesse caso específico, a regulamentação do lobby teria impacto relevante e consequências diretas para a transparência do processo. Mas, esse é o assunto do próximo item.

## **4 A REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY**

### **4.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE O LOBBY NO BRASIL**

A proposta de regulamentar o lobby no país não é uma iniciativa recente. Reconhecendo a importância da atividade para fornecer subsídios aos parlamentares, mas entendendo que ela deveria ser executada com determinado controle e balizada dentro de determinados limites, coube ao então Deputado Marco Maciel, como Presidente da Câmara dos Deputados, propor, em 1977, alterações no Regimento Interno daquela casa legislativa, estabelecendo mecanismos de representação das entidades, que possibilitassem receber delas assessoria técnica e pareceres a respeito da tramitação de projetos de lei (ARAGÃO, 1994).

Com a intensificação da atuação dos grupos de pressão no Congresso Nacional, no início da década de 1980, ficou evidente que apenas algumas normas atinentes ao registro e ao credenciamento de pessoas atuando no parlamento, previstas nos regimentos internos não seriam suficientes para estabelecer as diretrizes legais do relacionamento lobista/parlamentar. Coube ao então Senador Marco Maciel, em 1984, propor o primeiro projeto de lei (PL) para regulamentar a atividade de lobby, o PLS 25/84<sup>10</sup> (posteriormente na Câmara – PL 6132/90).

Já naquele momento foi identificado, por Marco Maciel, que não era suficiente apenas a identificação dos grupos de pressão, mas fundamental saber quais eram os interesses que

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/ssta/legislacao/Lei/lesta.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>9</sup> Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp97.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21283>>. Acesso em: 7 jul. 2018.





representavam e como estavam atuando para obter seus propósitos, estabelecendo regramento claro para essa atuação e possíveis sanções para os excessos (LOPES, 2003).

O projeto, apesar de ter sido aprovado no Senado, em 1990, não foi votado na Câmara dos Deputados e seu debate, em conjunto com outras propostas apresentadas, tanto no Senado, quanto na Câmara dos Deputados e no âmbito do próprio Poder Executivo, persiste até os dias de hoje.

A maioria dos profissionais que trabalham com a atividade de relações institucionais e governamentais é a favor de uma regulação específica a respeito. No entanto, há quem se revele cético e desconfiante em relação a essas iniciativas, alegando que já existem instrumentos jurídicos consistentes que estabelecem diretrizes de atuação e que valores e ética não são impostos por força de lei (OLIVEIRA, 2004).

Segundo a Associação Brasileira de Relações Institucionais e Governamentais (ABRIG)<sup>11</sup>, parte das propostas de regulamentação foi demasiadamente baseada no modelo dos Estados Unidos, que não obteve resultados expressivos, em termos de controle.

Oliveira (2004), em seu trabalho, cita quatro possíveis abordagens sobre os obstáculos ao avanço na discussão legislativa a respeito do assunto: falta de vontade política, pois os maiores concorrentes dos lobistas seriam os próprios parlamentares (na intermediação de interesses); crença de que a legislação existente já seria suficiente; percepção de avanços na transparência da forma de atuação dos grupos; e o ceticismo sobre a eficácia do controle.

Este autor considera que essas abordagens parecem estar ultrapassadas e os obstáculos à discussão têm sido superados, haja vista os significativos avanços obtidos nos últimos dois anos a respeito do debate da matéria, que se encontra pronta para ser votada no plenário da Câmara.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>12</sup>, com a qual o Brasil tem vários acordos de cooperação, estabeleceu diretrizes para seus membros plenos e estados parceiros visando a regulamentação do lobby, com a finalidade de promover maior transparência, ética e participação da sociedade, no exercício dessa atividade.

---

<sup>11</sup> Associação criada em 2007 e conta, atualmente, com mais de 3.000 colaboradores. Disponível em: <<http://abrig.org.br>>. Acesso em: 5 jun. 2018.

<sup>12</sup> Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2018.



Segundo a ABRIG, vinte e quatro países dispõem de algum tipo de regulamentação a respeito da atividade. Antes de analisar as atuais propostas de regulamentação no Brasil, serão adotados como modelos comparativos dois desses países.

#### 4.2 A REGULAMENTAÇÃO NOS ESTADOS UNIDOS

Segundo Zeller (1948), as primeiras iniciativas no Congresso norte-americano para regulamentar o lobby datam de 1907. Em 1928, um projeto de autoria do Senador Thadeus Caraway chegou a ser aprovado no Senado, mas não obteve sucesso na Câmara. Na década de 30, vários projetos sobre o tema foram apresentados, em resposta aos sucessivos escândalos envolvendo os excessos cometidos pelos lobistas ligados ao setor de energia elétrica.

Somente em 1946, após a Segunda Guerra Mundial, o Congresso conseguiu se mobilizar e aprovar uma legislação que regulamentasse a atividade, foi a *Federal Regulation of Lobbying Act* (FRLA). Essa legislação tinha como propósitos identificar os agentes e quantificar os recursos gastos na defesa dos interesses, ou seja, sua diretriz fundamental era a transparência na atividade.

No entanto, sua aprovação e, posteriormente, aplicação não foram suficientes para coibir as práticas criminosas e os reiterados escândalos envolvendo políticos nas décadas seguintes (RODRIGUES, 2012). Com isso, em 1995, foi aprovada uma nova lei, a *Lobbying Disclosure Act* (LDA), de caráter mais abrangente e restritivo.

Segundo Rodrigues (2012), mesmo com as inovações trazidas pelo novo ordenamento jurídico, a sensação dos congressistas era que a legislação ainda não havia sido suficientemente aperfeiçoada, e, em 2007, aprovaram, de forma complementar, a *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA), que, mais uma vez, era resultado da resposta do Parlamento a uma série de denúncias recentes de corrupção.

Essa nova combinação de dispositivos legais, o LDA junto com o HLOGA, facilitaram o Estado Norte-Americano a processar os lobistas envolvidos em práticas delituosas, bem como aplicar as sanções previstas. Por exemplo, em 2009, o Senado e a Câmara encaminharam ao Ministério Público 457 casos para apuração (UNITED..., 2011).

Sendo assim, o modelo norte-americano, baseando-se fundamentalmente em transparência, atua sobretudo no monitoramento da atividade e não no estabelecimento de práticas a serem seguidas. Segundo Santos (2007), a regulamentação nos EUA, em princípio,



parece ter gerado efeitos positivos, uma vez que os aperfeiçoamentos introduzidos pelo HLOGA atenderam aos requisitos de assimetria informacional, ampliaram a participação pública e o combate à corrupção.

Não concorda com esse pensamento Galvão (2016), para o qual a combinação das legislações estadunidenses provocou, na verdade, um retrocesso da transparência, uma vez que o número de lobistas registrados no Congresso, passou a regredir a partir de 2007, em visível contradição aos registros da atividade. Ou seja, os excessos de burocracia e de controle não resultaram, necessariamente, nas melhores práticas, em sua opinião.

Levando-se em consideração as opiniões divergentes dos autores acima citados, o fato é que pelo menos na mídia daquele Estado, o número de escândalos envolvendo lobistas, na última década, reduziu significativamente comparado a décadas anteriores.

Nesse contexto, Chari, Hogan and Murphy produziram, em 2010, um estudo que é referência na literatura sobre o tema: “*Regulating Lobbying: a global comparison*”. Nesse estudo, além de comparar como a atuação dos grupos de pressão é regulamentada nos países que a adotam, eles mensuram o impacto disso.

Segundo esse estudo, a regulamentação do lobby apresenta diferentes níveis de intensidade, de acordo com requisitos, como: existência de registro; grau de detalhamento das informações; acesso público aos registros; detalhamento de gastos dos lobistas; e aplicabilidade de sanções. Foi apresentado o caso dos Estados Unidos, considerado estado com alto grau de regulamentação. Analisar-se-á, a seguir, o exemplo do Canadá, estado considerado de médio grau de regulamentação.

#### 4.3 A REGULAMENTAÇÃO NO CANADÁ

A primeira regulamentação do lobby no Canadá ocorreu em 1989, com a promulgação do *Lobbists Registration Act* (LRA), sendo que, em 1996, foi publicado o *Lobbists’ Code of Conduct*. Desde então, a legislação foi aprimorada diversas vezes, sendo a mais recente, em 2008, com o *Lobbying Act* (LA)<sup>13</sup>.

Naquele Estado, diferentemente dos EUA, onde o foco da regulamentação é concentrado no monitoramento da atividade, o principal objetivo é o registro dos agentes. Acredita-se que por meio de um controle eficaz do registro, assegura-se a transparência e a abertura ao processo democrático (GOZETTO, 2016).

<sup>13</sup> Disponível em: < [https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h\\_00000.html](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html)>. Acesso em: 8 jul. 2018.



Para o registro dos agentes, não há um controle excessivamente burocrático exercido pelo Estado, pelo contrário, esse pode ser feito por meio eletrônico e confirmado pelo pagamento de uma taxa. Assim, existe livre acesso de todos os lobistas ao pleno credenciamento.

Uma das inovações promovidas pelo LA, de 2008, foi a criação do *Commissioner of Lobbying*, um agente independente, nomeado por ambas as casas do parlamento, com um mandato de sete anos, equipe burocrática própria, com tarefas de orientar as atividades dos lobistas e poderes de investigar seus atos.

Desta forma, em que pese que o foco da regulamentação canadense seja o registro dos lobistas, o agente responsável pelo controle das atividades, o *Commissioner of Lobbying* tem poder para orientar suas atividades, baseando-se no *Lobbists' Code of Conduct*.

Na legislação canadense há sanções previstas para as irregularidades no registro, como o pagamento de multas que podem chegar a valores de até 200 mil dólares e penas que variam de seis meses até dois anos de prisão. Além disso, o *Commissioner of Lobbying* tem o direito de divulgar o nome dos agentes que descumpriram as leis e impedir o exercício da profissão por até dois anos.

Apesar da regulamentação proposta pelo Estado canadense, contando inclusive com um agente independente dedicado à verificação do cumprimento da legislação, Chari, Hogan and Murphy (2010) questionam a eficácia do modelo, pois até 2009 houve apenas um caso de aplicação de sanções, ou seja, se ele é realmente eficaz, ou se não tem capacidade investigativa suficiente para identificar irregularidades.

No entanto, na avaliação deste autor, se o modelo segue as diretrizes de transparência e publicidade e os escândalos não são perceptíveis pelo órgão de controle, pela sociedade e pela imprensa, por mais que ele esteja sujeito a falhas, o seu propósito está sendo alcançado. Ou seja, ainda que a proposta de controle seja imperfeita, ela promove uma depuração do ambiente de atuação dos profissionais, coibindo práticas delituosas e possibilitando um contínuo aperfeiçoamento.

#### 4.4 A REGULAMENTAÇÃO NO BRASIL

A primeira proposta de regulamentação do lobby, que foi apresentada pelo Senador Marco Maciel, tinha quatro abordagens bem definidas: a obrigatoriedade do registro dos



profissionais; declaração de gastos relativos ao exercício da atividade; estabelecimento de sanções e publicidade de informações (RODRIGUES, 1996).

Apesar de ser a primeira tentativa de promover transparência nas relações entre o Congresso e os grupos de pressão, o projeto era claramente inspirado na legislação norte-americana, sem levar em conta as peculiaridades do sistema político brasileiro.

Ao longo dessas três décadas foram apresentados diversos projetos com o mesmo propósito de regulamentar a atividade de lobby, sendo esses os que se encontram com tramitação ativa no Congresso Nacional: no Senado Federal, os projetos PLS 336/15 e PEC 47/16; na Câmara, os projetos PRC 176/16, PL 1961/15 e PL 1202/07<sup>14</sup>.

Dentre esses projetos, merece análise o PL 1202/2007<sup>15</sup>, que disciplina a atividade de lobby e a atuação dos grupos de pressão, do Deputado Federal Carlos Zarattini, pois ele é o principal projeto da Câmara e, em comparação com os do Senado, é o que se encontra com a tramitação mais avançada, estando pronto para ser votado pelo plenário daquela casa legislativa.

Cabe destacar os principais pontos do projeto apresentado pelo Deputado Zarattini: a necessidade de curso de formação específico como requisito; a obrigatoriedade do credenciamento junto aos órgãos competentes; o limite de representantes por órgão atuante (máximo de dois agentes); tempo mínimo de desvinculação (quarentena) de órgãos públicos de doze meses; a imposição de identificação dos interesses defendidos e de quem são os representados; e a sanção de descredenciamento no caso de irregularidades constatadas.

Segundo Gozetto (2016), comparado à legislação norte-americana e canadense, o projeto apresenta as seguintes vulnerabilidades: imprecisão conceitual; conflitos de competência nos registros dos profissionais; falhas na publicidade das informações; falta de rigor na aplicação das penalidades; burocratização e falta de utilidade das prestações de contas; e falta de coordenação entre os órgãos de controle.

No entanto, nos últimos três anos foram realizados intensos debates com o propósito de aperfeiçoar a proposta, tendo sido ouvidos o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, a ABRIG e vários outros profissionais de órgãos públicos e privados associados à

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://abrig.org.br/wp-content/uploads/2015/12/Regulamentação-Mar-17.pptx.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2018.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=353631>>. Acesso em: 7 jul. 2018.



atividade de relações institucionais. O resultado foi a aprovação, em 4 de abril de 2018, da emenda substitutiva global proposta pela Deputada Cristiane Brasil, como parecer das Comissões de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP) e de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), ficando pendente apenas a votação pelo plenário da Câmara.

A proposta apresentada pela Deputada Cristiane Brasil, dentre outros aspectos, diferencia o exercício da atividade de outras atuações que não são consideradas lobby, como a defesa de interesses comerciais e a interferência jurídica em litígios administrativos; enfatiza os conceitos de ética, transparência e legalidade; e estabelece regras para o credenciamento e sanções.

Segundo Galvão (2016), a proposta da Deputada demonstra ser a que mais se aproxima dos pilares de transparência recomendados pela OCDE para a regulamentação da atividade no país, pois: promove um ambiente participativo; enfatiza a transparência; difunde uma cultura de integridade; e cria mecanismos de implementação, conformidade e revisão.

Na análise deste autor, é muito importante para a Marinha acompanhar a tramitação deste projeto e colaborar para a sua aprovação, pois ele proporcionará um aprimoramento nas relações entre o Congresso Nacional e os grupos de pressão que ali atuam. Ocorrerá uma verdadeira depuração do ambiente, com a melhor identificação dos agentes e de seu modo de atuação: que interesses representam e em nome de quem estão atuando.

Uma pesquisa relativamente recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)<sup>16</sup>, conduzida por Santos e Cunha (2015), apresenta números contundentes sobre a percepção favorável à regulamentação da atividade por parte da sociedade civil e dos assessores de relações institucionais.

Como apresentado por Aragão (1992), uma regulamentação eficaz reduzirá a influência dos recursos humanos e financeiros na defesa dos interesses e colocará os grupos de pressão no mesmo nível de ideias e propostas.

Por mais que ainda persistam algumas divergências entre os grupos representativos da sociedade sobre o modo de regulamentação (divulgação de informações sobre prestação de contas e detalhamento das atividades), não há dúvidas de que esse é o melhor caminho para a transparência de uma atividade tão importante ao processo decisório, diminuindo as assimetrias na atuação dos agentes.

---

<sup>16</sup> Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2141.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2141.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2018.



Como apresentado anteriormente, a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha atua no Congresso Nacional, com as tarefas de prestar informações sobre as atividades da Força, no tocante às suas responsabilidades constitucionais relativas à Defesa Nacional e às atividades subsidiárias, em especial as relacionadas à Autoridade Marítima, ou seja, a segurança da navegação e do tráfego aquaviário.

A Assessoria recebe demandas e encaminha subsídios aos congressistas, construindo um canal confiável de troca de informações, com o propósito de defender os interesses da MB, no que diz respeito à aprovação de projetos de interesse e, principalmente, na demanda por recursos orçamentários.

Seguindo as etapas descritas na atividade de lobby, a atuação da Assessoria da MB se baseia principalmente na legitimidade dos interesses defendidos, bem como na importância para a sociedade dos principais projetos desenvolvidos pela Força.

Assim, visando o fortalecimento desse consentimento social, a estratégia adotada tem se pautado na demonstração da aplicação dual, com ganhos diretos e indiretos para a sociedade dos principais programas estratégicos da Marinha<sup>17</sup>.

Como exemplos, cabe citar que o desenvolvimento do Programa Nuclear da Marinha (PNM) provoca inúmeros ganhos em ciência e tecnologia para o país, dentre eles, o desenvolvimento do reator multipropósito brasileiro, o qual possibilitará ao Brasil a produção de radiofármacos, utilizados pelo sistema de saúde. Já o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) movimenta um complexo industrial na cidade de Itaguaí-RJ, gera milhares de empregos diretos e indiretos e alavanca a economia da cidade e do estado. Por sua vez, o Programa de Construção do Núcleo do Poder Naval, com a construção das corvetas classe Tamandaré, reaquece a indústria naval brasileira, num período de estagnação econômica no setor.

Desta forma, busca-se a divulgação desses projetos e seus benefícios, junto à sociedade, por meio da comunicação social da Marinha, bem como junto aos seus representantes legítimos no Congresso Nacional, tomadores de decisão e formadores de opinião, por meio das relações institucionais. Portanto, é fundamental que os interesses defendidos no Parlamento sejam apresentados pelos diversos grupos, em condições equânimes, onde o que prevaleça seja o interesse do Estado.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-marinha-do-brasil>>. Acesso em: 4 jul. 2018.



Nesse sentido, a aprovação da regulamentação do lobby no Congresso se apresenta como uma oportunidade para a Assessoria de Relações Institucionais da Marinha, uma vez que possibilitará que os interesses defendidos possam ser avaliados pelos parlamentares, única e exclusivamente, como sempre deveriam ser: por sua legitimidade e pelo consentimento social.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo deste artigo foi analisar a oportunidade de ampliação da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da MB, considerando a possibilidade de regulamentação do lobby, por meio da aprovação do PL 1202/07 pelo Congresso Nacional.

O lobby representa uma atividade essencial em uma democracia, uma vez que propicia aos tomadores de decisão o aprofundamento sobre questões complexas e técnicas, além de possibilitar o estabelecimento de um canal de comunicações entre os parlamentares e representantes da sociedade, que têm efetivo interesse e são influenciados pelo tema em pauta.

No entanto, o exercício da atividade sem o devido balizamento jurídico, que contemplasse princípios de ética e transparência, resultaram em sua forte estigmatização, associando-a normalmente a práticas criminosas, como o tráfico de interesses e a corrupção.

Baseado em princípios de transparência estabelecidos pela OCDE e, ainda, adotando como referência modelos utilizados por outros países, a regulamentação da atividade, assunto debatido no Brasil há cerca de trinta anos, desponta como o caminho para retirar sua pecha e maximizar suas vantagens, padronizando as boas práticas ao possibilitar a clara identificação dos profissionais que atuam nessa área, quem são seus financiadores e quais interesses estão sendo representados.

Ao adotar uma estratégia de atuação pluralista, apresentando o aspecto dual de seus projetos estratégicos, com ganhos não somente para a área da Defesa, mas também para outros setores relevantes para a população, a Assessoria de Relações Institucionais da MB busca influenciar a decisão dos parlamentares, se pautando sempre pela base do que deve ser a atividade: a legitimidade dos interesses do Estado e o consentimento advindo da percepção favorável da sociedade.

Nesse sentido, foi analisada a validade da proposta de regulamentação do lobby, apresentada pelo relatório da Deputada Cristiane Brasil, que se ainda não representa o





modelo ideal, consolida um entendimento comum na adoção de princípios de transparência, ética, participação e controle.

A regulamentação do lobby representa um anseio da maior parte dos grupos organizados da sociedade. Ela permite a redução das assimetrias e promove a disputa pelos interesses em um ambiente mais justo, onde não prevaleçam os recursos humanos e financeiros e, sim, a legitimidade e o alcance social dos interesses defendidos.

Assim, ao possibilitar a depuração do ambiente e a identificação dos atores, a regulamentação privilegia aqueles que já exercem suas atividades sob os estritos ditames legais, visando o interesse público. É sim, portanto, uma grande oportunidade para ampliação da atuação da Assessoria de Relações Institucionais da Marinha.



## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Murillo. **Grupos de Pressão no Congresso Nacional**: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

\_\_\_\_\_. **Os Grupos de Pressão no Congresso Nacional**. Abordagem ao Papel dos Grupos no Legislativo, seus procedimentos e legislação pertinente. 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Estudos Sociais Aplicados/Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais. Universidade de Brasília, Brasília.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco; RODRIGUES, Leda Boechat. **Curso de Introdução à Ciência Política**: elites, grupos de pressão e mudança política. Brasília, Ed. UNB, 1984.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Gabinete do Comandante da Marinha. **Regulamento do Gabinete do Comandante da Marinha**. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno do Gabinete do Comandante da Marinha**. Brasília, 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 1202/2007**. Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=465814&filename=PL+1202/2007)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

CHARI, Raji; HOGAN, John; MURPHY, Gary. **Regulating lobbying**: a global comparison. Manchester University Press, 2010. Disponível em: <[http://www.regulatelobbying.com/images/regulatelobbyingch1\(2\).pdf](http://www.regulatelobbying.com/images/regulatelobbyingch1(2).pdf)>. Acesso em: 6 jul. 2018.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual de Procedimentos da Atividade de Ensino Trabalho de Conclusão de Curso**. Brasília: ESG Campus Brasília, 2018.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. Brasília: UNB, 1988.

FARHAT, Saïd. **LOBBY**: O que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governos. São Paulo: Petrópolis: ABERJE, 2007.

FIGUEIRA, Archibaldo. **Lobby**: do fico à UDR. São Paulo: Sagra, 1987.

GALVÃO, Eduardo Ribeiro. **Fundamentos de Relações Governamentais**. Brasília: ABRIG,



2016.

\_\_\_\_\_. Regulamentação do lobby: por que a experiência americana deu errado? **Congresso em Foco**, nov. 2016. Disponível em: <<https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunas/regulamentacao-do-lobby-por-que-a-experiencia-americana-deu-errado/>> Acesso em: 9 jun. 2018.

GRAZIANO, Gigi. Lobbying, Troca e Definição de Interesses – Reflexões sobre o Caso Americano. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol. 37, nº 2, 1994, pp. 317-340.

GRAZIANO, Luigi. **Lobbying and the Public Interest**. In: ANNUAL CONFERENCE OF ANPOCS, 20., 1996, oct. 22-26. Outline of a talk to be given at 20th Annual Conference of Anpocs, Caxambu, Brasil, 1996.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. A Regulamentação do Lobby no Brasil em Perspectiva Comparada. **Revista Brasileira de Relações Governamentais**, 1. ed., ano 1, p. 12-19, ago. 2016. Disponível em: <<http://abrig.org.br/1a-edicao-revista-brasileira-de-relacoes-institucionais-e-governamentais>>. Acesso em: 8 jun. 2018.

LEMOS, Roberto Jenkins. **Lobby: Direito Democrático**. São Paulo: Sagra, 1988.

MACIEL, Marco. A legislação, no Brasil, sobre grupos de pressão ou de interesse. Partidos – Grupos de Pressão. **Curso: A necessidade da política 2**. Brasília: Instituto Tancredo Neves, 1987.

MITCHELL, Ronald K; AGLE, Bradley R; WOOD, Donna J. Toward a theory of stake-holder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts. **The Academy of Management Review**, v. 22, n. 4 (Oct., 1997).

OCDE. **10 principles for Transparency and Integrity in Lobbying**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

OFFICE OF THE COMMISSIONER OF LOBBYING OF CANADA. Disponível em: <[https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h\\_00000.html](https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html)>. Acesso em: 7 jul. 2018.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. **Lobby e Representação de Interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil**. 2004. 303 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ROCHA, Átila Maia. **O papel legislativo: a importância como mediador das demandas das FFAA frente à escassez de recursos disponíveis e a consequente necessidade de atuação junto ao Congresso Nacional como forma de assegurar a defesa dos seus interesses no jogo democrático**. 2003. 88 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2003.

RODRIGUES, Ricardo. A regulamentação do lobby no Brasil: leitura crítica de um projeto de lei. **RAP**, RJ, 30(1): p. 55-63. Jan./Fev. 1996.



RODRIGUES, Ricardo José Pereira. Mudança e Continuidade na Regulamentação do lobby nos Estados Unidos. **Revista de informação legislativa**, v. 49, n. 196, p. 83-93, out./dez. 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496617>>. Acesso em: 05 jul. 2018.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Regulamentação das atividades de lobby e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas: análise comparativa dos Estados Unidos e Brasil**. 2007. 542 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SANTOS, Manoel Leonardo; CUNHA, Lucas. **Percepções sobre a Regulamentação do Lobby no Brasil: Convergências e Divergências**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2015. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2141.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2141.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SCHWARTZENBERG, Roger-Gerard. **Sociologia Política: elementos de Ciência Política**. São Paulo: Difei, 1979.

UNITED States Government Accountability Office. **2010 lobbying disclosure: observations on lobbyists on compliance with disclosure requirements**. Washington: U.S. GAO, 2011.

WEBBER, Max. **Ciência e Política**. Duas Vocações. São Paulo: Martin Claret, 2005.

ZELLER, Belle. **The federal regulation of lobbying act**. American Political Science Review, Washington, v. 42, nº 2, p. 239-271, 1948.



## A atuação do Brasil na MINUSTAH como paradigma para a participação em operações de paz futuras.

Laís Helena Riecken Teixeira<sup>1</sup>

Orientador: Cel R1 (EB) Luiz Otávio Sales Bonfim

### RESUMO

Passados quase setenta anos desde as primeiras participações do Brasil em operações de paz, foi à frente do componente militar da Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), realizada no período de 2004 a 2017, que o país ganhou maior visibilidade e reconhecido destaque, reforçando perante a comunidade internacional sua capacidade de atuar e, principalmente, de comandar operações de ampla magnitude e complexidade, reacendendo pretensões de ascensão na ONU, quiçá a obtenção de um assento permanente junto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Neste contexto, partindo de uma breve contextualização doutrinária e normativa sobre o tema, o presente artigo busca analisar o papel desempenhado pelo Brasil no país caribenho, apresentando um diagnóstico não exaustivo dos desafios, dificuldades, ganhos e aprendizados obtidos na missão para traçar conjecturas para a futura participação em operações de paz em contextos instáveis como os verificados no continente africano. Por fim, são apresentadas reflexões sobre caminhos alternativos a serem trilhados pela Política Externa brasileira frente às Nações Unidas para assegurar a representatividade do país no cenário mundial, considerando a conjuntura política, econômica e social do Brasil nos últimos tempos.

**Palavras-chave:** Organização das Nações Unidas. Operações de paz. MINUSTAH. Política Externa brasileira.

*Brazil's role in MINUSTAH as a paradigm for the participation in outcoming peace operations*

### ABSTRACT

Almost seventy years after Brazilian's first participation in peacekeeping operations, it was at the head of the military component of the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH), held from 2004 to 2017, that the country gained greater visibility and recognized prominence, reinforcing towards the international community its ability to act and, above all, to command great magnitude and complex operations, rekindling aspirations of rising in the United Nations, perhaps getting a permanent seat on the UN Security Council. In this context, from a brief doctrinal and normative context on the theme, this article aims to analyze the role played by Brazil in the Caribbean country, presenting a non-exhaustive diagnosis of the challenges, difficulties, gains and learning obtained in the mission to draw conjectures for the future participation in peace operations, particularly in unstable settings such as those on the African continent. Finally, the article presents reflections on alternative paths to be pursued by the national Foreign Policy towards the United Nations in order to ensure Brazilian's representation in the world stage, considering the political, economic and social conjuncture of the country of recent times.

**Keywords:** United Nations. Peace operations. MINUSTAH. Brazilian Foreign Policy.

---

<sup>1</sup> Advogada, pós-graduada em Direito, Especialista em Política e Estratégia pela Escola Superior de Guerra; atualmente desempenha a função de Assessora junto ao Ministério da Defesa.



## 1 INTRODUÇÃO

A despeito de o tema ter ganhado destaque apenas em um passado mais recente, a participação do Brasil em operações de paz<sup>2</sup> remonta às primeiras décadas do século XX, quando, ainda sob a égide da então Liga das Nações<sup>3</sup>, o país desempenhou papel primordial em diversas ocasiões, como na mediação do Conflito de Letícia, entre Peru e Colômbia, nos anos de 1932-1934. (FGV, 2009).

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, o país passou a desempenhar papéis fundamentais na seara internacional, ainda que algumas vezes de forma tímida (mormente nas primeiras décadas), atuando como mediador ou participando com diplomatas e observadores militares nos diversos colegiados instituídos.

Desde então, o Brasil já participou de mais de cinquenta Operações de Manutenção da Paz (OMP) no âmbito das Nações Unidas, tendo autorizado e financiado o envio de mais de 46 mil profissionais uniformizados (militares e policiais) para trabalhar sob a bandeira azul da ONU, sendo que 86% desse efetivo foram empregados apenas nos últimos 25 anos, segundo dados apurados relativos ao período de 1948-2015. (HAMANN, 2015a, p. 1-2).

Contudo, foi no comando do componente militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) que o país ganhou efetiva visibilidade, atingindo um novo patamar perante a comunidade internacional e reacendendo internamente uma antiga aspiração: o reconhecimento junto à ONU, mais precisamente visando galgar à condição de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), em uma tentativa ambiciosa de “obter status de ator relevante no plano global ou de grande potência”. (MUGGAH et al, 2013, p. 6).

Uziel (2012) recorda que o Brasil pertence a um grupo seletivo de Estados-membros nomeados por diversas vezes para um assento eletivo no CSNU, sendo, ao lado do Japão, o país que por mais vezes integrou o colegiado na condição de membro não permanente - ao todo, foram dez mandatos de dois anos.

---

<sup>2</sup> Para os fins deste artigo, consideram-se sinônimas de “*peacekeeping operations* (PKO) ” as expressões “operações de paz”, “operações de manutenção da paz” e “missões de paz”. Não obstante, optou-se prioritariamente pela primeira, de caráter mais amplo, em consonância com a novel doutrina reitora da matéria, “denotando o amplo espectro de missões de paz e de segurança das Nações Unidas” (UN, 2015). Para maiores informações, vide tópico 50 do HIPPO Report.

<sup>3</sup> O Brasil foi um dos membros fundadores da Organização, vindo a retirar-se em 1926.



Com efeito, ainda que privilegiasse a convergência com o posicionamento da maioria dos membros do CSNU, o Brasil buscou demonstrar em suas decisões certo grau de autonomia (especialmente em relação ao P5<sup>4</sup>), atuando não só em matérias de seu interesse direto, mas também em temas afetos ao cenário internacional como um todo, reforçando assim o seu comprometimento em fortalecer as atividades desempenhadas pelo Conselho e demonstrando a pretensão em atuar efetivamente nos processos decisórios do colegiado. (UZIEL, 2012; ZIEMATH, 2016).

Ziemath (2016), após análise dos votos do Brasil nos dez mandatos junto ao CSNU, sinaliza que “não houve, até a década de 1980, um discurso expresso de defesa de um assento permanente para o Brasil”, pretensão essa que teria sido construída de forma clara ao longo das décadas de 1990 e 2000, refletindo, em boa parte, a “dinâmica de consolidação de uma política externa muito mais autônoma e consistente, em uma ordem internacional cada vez mais multipolar”.

Mesmo já tendo participado direta ou indiretamente de dezenas de OMP, a problemática que ora se instala subsiste na seguinte indagação: a expertise adquirida pelo Brasil em operações de paz o habilita a participar de missões instituídas em nações notadamente beligerantes ou em contextos instáveis<sup>5</sup>, sem que isso comprometa a integridade das tropas empregadas ou a imagem do país?

Utilizando como base a atuação brasileira mais expressiva em OMP – a MINUSTAH –, o presente artigo se propõe a levantar elementos que demonstrem a factibilidade do envolvimento brasileiro em empreendimentos de maior complexidade, como as missões na República Centro-Africana e na República Democrática do Congo – para as quais o país foi recentemente convidado a integrar.

Inserido na área de pesquisa “Relações Internacionais”, vinculando-se prioritariamente às linhas temáticas “Direito Internacional Humanitário” e “Forças de Paz da ONU”, o tema ora proposto se mostra contemporâneo e relevante, não apenas em razão de sua constante presença midiática (comumente associada aos conflitos armados deflagrados ao redor do mundo), mas pelo fato de as OMP constituírem hoje o principal instrumento utilizado pelas Nações Unidas para a promoção da paz e da segurança internacionais, o que

---

<sup>4</sup> Referência aos cinco países que possuem assento permanente no CSNU: China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos.

<sup>5</sup> Terminologia empregada pela doutrina contemporânea.



se depreende dos gastos da Organização com operações de paz (superior a 75% do seu orçamento anual), ainda que este montante represente menos de 0,5% dos gastos militares globais. (FAGANELLO, 2013, p. 36; LETRA, 2017).

A este aspecto soma-se a necessidade de ampliar e aprofundar a reflexão (sobretudo por parte dos tomadores de decisão) quanto às possibilidades de sucesso e aos riscos envolvidos na participação do Brasil em futuras OMP, face à premência de novos convites por parte das Nações Unidas.

A importância do tema se torna ainda mais evidente diante da possibilidade de se avaliar e propor alternativas à participação brasileira junto às missões capitaneadas pela ONU, de modo a salvaguardar, por um lado, a representatividade do país no cenário internacional e, por outro, otimizar o direcionamento de esforços e recursos (orçamentários, materiais e humanos) ao atendimento de demandas nacionais, mormente em tempos de crise.

A metodologia adotada para confecção do presente artigo classifica-se como hipotético-dedutiva, baseada predominantemente em pesquisas bibliográficas e documentais, abrangendo a análise de livros, artigos científicos, periódicos e da legislação de regência, bem como de relatórios e documentos oficiais obtidos junto aos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades afetos à matéria, sem prejuízo da consulta a notícias veiculadas pela imprensa nacional e internacional. Adicionalmente, foram consideradas informações prestadas por militares que atuaram direta ou indiretamente na MINUSTAH, além de dados obtidos em entrevista realizada com representantes da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da Defesa.

Na busca pela comprovação da hipótese sugerida, mister se faz, inicialmente, contextualizar o tema, apresentando-se uma abordagem conceitual-teórica sobre as Nações Unidas e o *modus operandi* para estabelecimento de uma operação de paz, além do arcabouço jurídico que sustenta sua atuação. Em seguida, é importante conhecer o processo decisório brasileiro para a participação do país em uma OMP, analisando o papel desempenhado pelos diversos agentes envolvidos. Com esses dados em mente, analisar-se-á a participação brasileira na MINUSTAH, dando ênfase aos desafios enfrentados e ao peculiar *Brazilian way of peacekeeping*. Por fim, conjecturando cenários para missões futuras, serão compartilhadas algumas reflexões no intuito de responder à questão proposta, apresentando medidas alternativas ao emprego de tropas em OMP e





reflexões/recomendações gerais sobre o tema, apenas a título de conclusão.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Para que se consiga analisar a participação do Brasil em OMP sob a égide da ONU, é preciso primeiro compreender como a Organização é estruturada e como tais missões são definidas e operacionalizadas no âmbito das Nações Unidas.

A Carta das Nações Unidas (CNU), também chamada Carta de São Francisco, é o documento que baliza a atuação da ONU, sendo considerado o marco normativo da criação da Organização. Assinada em 26 de junho de 1945, por ocasião do término da Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, a Carta entrou em vigor em 24 de outubro daquele ano. (UN, 1945).

Em seu Capítulo I, a Carta define expressamente a manutenção da paz e da segurança internacionais como um dos propósitos da Organização, estabelecendo princípios norteadores para o alcance desses propósitos, dentre os quais se destacam a igualdade soberana de todos os seus membros, a busca pela solução pacífica de controvérsias internacionais e a não intervenção em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição de qualquer Estado-membro, sem prejuízo da eventual aplicação de medidas coercitivas, na forma do Capítulo VII. (UN, 1945).

No Capítulo III, a CNU estabelece os seis principais órgãos que compõem a estrutura das Nações Unidas, dentre eles o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão de maior relevância para os fins deste artigo, haja vista ter sido criado com a responsabilidade precípua de implementar a principal missão consagrada à ONU: manter a paz e a segurança internacionais.

O CSNU é composto por quinze membros, sendo cinco permanentes, com poder de veto, e dez eletivos para mandatos de dois anos, conforme consta do Capítulo V da Carta. Suas resoluções e decisões possuem caráter *jus cogens*, sendo impositivas a todos os 193 Estados-membros. Suas atribuições específicas estão estabelecidas nos Capítulos VI (*Pacific Settlement of Disputes*), VII (*Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace, and Acts of Aggression*), VIII (*Regional Arrangements*) e XII (*International Trusteeship System*) da CNU, sendo relevantes para o propósito deste artigo apenas os dois primeiros, a seguir detalhados. (UN, 1945).

O Capítulo VI da Carta, ao dispor sobre a solução pacífica de controvérsias, confere ao



CSNU prerrogativa para investigar controvérsias ou situações que possam vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, podendo, a qualquer tempo, propor aos litigantes que pacificamente resolvam as controvérsias, recomendar procedimentos ou métodos apropriados à solução do impasse ou mesmo intervir para a sua consecução. (BRASIL, 2017a, p. 27; UN, 1945).

Já o Capítulo VII, ao tratar de ações relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão, atribui ao CSNU competência para apresentar recomendações ou estabelecer medidas a serem implementadas pelos Estados, podendo ainda levar a efeito as ações repressivas (aéreas, navais e terrestres) que julgar necessárias à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais (incluindo o emprego de forças militares), ou mesmo adotar medidas coercitivas. (BRASIL, 2017a, p. 28; UN, 1945).

Ainda que não constem expressamente da CNU, as OMP foram sendo gradualmente desenvolvidas como mecanismos para “assegurar a presença da ONU em áreas conflagradas, de modo a incentivar as partes em conflito a superar suas disputas por meio pacífico”, servindo como “a expressão mais visível do compromisso coletivo da comunidade internacional com a promoção da paz e da segurança”. (MRE, 2018?).

Em suma, as OMP encontram amparo nos Capítulos VI, VII e VIII da CNU, cabendo ao CSNU autorizá-las por meio de resoluções, definindo o mandato da missão, seu tamanho e os recursos a serem aplicados. Para tanto, o desdobramento de uma OMP requer voto afirmativo de nove dos quinze membros do Conselho, incluindo todos os membros permanentes. (FAGANELLO, 2013, p. 51/52 e 84/85).

Além do fundamento legal, é relevante - para os fins deste artigo - compreender o processo decisório para estabelecimento de uma OMP. Nesse sentido, preliminarmente à autorização, o CSNU avalia diversos aspectos inerentes à missão, relativos à “viabilidade, saúde e sucesso das *peacekeeping operations*”, enquanto o Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) realiza gestões visando “identificar possíveis opções de engajamento das Nações Unidas”, permitindo à ONU não apenas conjecturar soluções e prioridades como também “definir o escopo apropriado de atuação da Organização”.

Paralelamente, o Secretariado da ONU procede à remessa de uma Missão de Análise Técnica ao local do conflito para “analisar e relatar aspectos de segurança, política humanitária, direitos humanos e situação militar” e verificar as implicações do desdobramento de uma OMP, visando subsidiar a tomada de decisão do CSNU. (FAGANELLO,



2013, p. 85/86).

Autorizada a OMP, o SGNU nomeia o Representante Especial do Secretário-Geral (*Special Representative of The Secretary-General – SRSG*) e o *Force Commander*, verificando junto aos Estados-membros a possibilidade de contribuírem com componentes militares, policiais e civis. (BRASIL, 2017a, p. 18/19; FAGANELLO, 2013, p. 86).

Outros dois importantes agentes envolvidos na implementação de OMP são o Departamento de Operações de Manutenção da Paz (*Department of Peacekeeping Operations – DPKO*) e o Departamento de Apoio de Campo (*Department of Field Support – DFS*), ambos pertencentes à estrutura organizacional do Secretariado das Nações Unidas. (BRASIL, 2017a, p. 18 e 28).

Abre-se um parêntese para registrar que, até o final da década de 1980, as OMP restringiam-se ao “envio de tropas militares levemente armadas com o objetivo de supervisionar acordos de paz e cessar-fogo entre Estados”, admitindo-se o emprego da força apenas em caso de legítima defesa, como recorda o Gen. Augusto Heleno Ribeiro Pereira (apud FAGANELLO, 2013, p. 18).

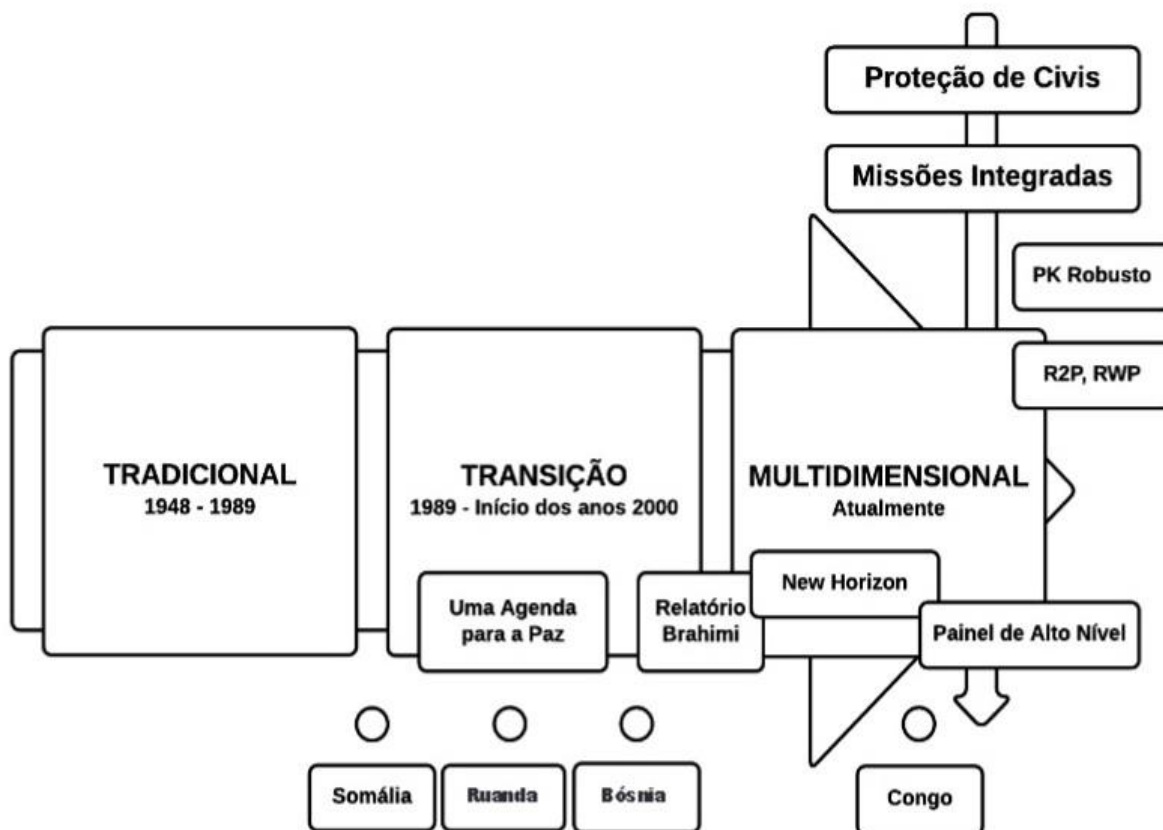
Com o fim da Guerra Fria, no começo da década de 1990, a natureza dos conflitos (até então interestatais) passou a assumir um caráter “intraestatal”, exigindo das Nações Unidas respostas imediatas e mais apropriadas aos novos desafios impostos (a começar pelas massivas violações a direitos humanos, para as quais a ONU não possuía poder de contenção à época).

No início dos anos 2000, atribuiu-se uma categorização às OMP, passando do tipo tradicional (1ª geração), envolvendo apenas militares, para um tipo mais amplo e multidimensional (2ª geração), de maior complexidade e que conjuga a atuação de civis, policiais e militares, evoluindo em alguns casos ainda para as denominadas “missões robustas” (3ª geração), que serão tratadas oportunamente nesta pesquisa. (BPB/BICC, 20-?; BRASIL, 2017a, p. 22/23; FAGANELLO, 2013, p. 17, 19, 34 e 167).



A seguir, a Figura 1 apresenta, de maneira esquematizada e exemplificativa, a evolução histórica das operações de paz:

Figura 1 – Evolução histórica das operações de paz



Fonte: BRASIL, 2017a, p. 25.

A evolução dos padrões de conflito e o conseqüente incremento da complexidade e das ameaças emergentes levaram a uma ampliação dos encargos conferidos às OMP. Não obstante, mesmo distintas entre si, foi possível constatar que as missões apresentam um maior grau de consistência quanto aos instrumentos empregados pelo CSNU para promoção da paz e da segurança internacionais. (FAGANELLO, 2013, p. 43).

Nesse contexto, *peacekeeping* passa a constituir-se apenas em um dos vários instrumentos reconhecidos pela doutrina e legislação internacionais como “medidas coletivas efetivas para prevenir e afastar ameaças à paz, bem como reprimir atos de agressão ou qualquer outra forma de ruptura da paz” (UN, 1945, tradução livre). A ele somam-se *conflict prevention*, *peacemaking*, *peacebuilding* e *peace enforcement*, medidas previstas em documentos de referência como o *Brahimi Report*, a *Capstone Doctrine*, o *HIPPO Report* e a “Agenda Para a Paz”. (UN, 1992; UN 1993; UN, 2000; UN, 2008, p. 17-19; UN, 2015).



Figura 2 – UN framework from conflict prevention to peacebuilding



Fonte: DCAF, [20-?].

Mesmo não sendo utilizados de maneira linear ou sequencial, a experiência tem demonstrado que tais instrumentos possuem limites permeáveis entre si e reforçam-se mutuamente, podendo (e devendo) ser empregados em conjunto, ainda que “a habilidade da comunidade internacional de combinar essas atividades seja limitada, o que, em alguns casos, tem resultado em lacunas críticas nas respostas internacionais às crises que têm ameaçado a paz e a segurança internacionais”. (FAGANELLO, 2013, p. 43; UN, 2008, p. 20, tradução livre).

As OMP instituídas a partir do século XXI, de natureza majoritariamente multidimensional, surgem como parte de um esforço internacional muito mais amplo de ajudar países em conflito a alcançarem a paz duradoura, preenchendo lacunas internas de segurança e de ordem pública. Para tanto, passam a desempenhar, dentre outras, funções como:

- Criar um ambiente seguro e estável que permita ao Estado fortalecer sua capacidade de oferecer segurança, com pleno respeito ao Estado de Direito e aos direitos humanos;
- Fomentar o processo político por meio da promoção do diálogo e da reconciliação, apoiando o (re)-estabelecimento de instituições legítimas e a implementação de processos democráticos essenciais;
- Proporcionar uma estrutura que assegure às Nações Unidas e demais atores



internacionais exercerem suas atividades no nível nacional de maneira segura, coerente e coordenada;

- Estabelecer as condições necessárias ao livre fluxo de pessoas, bens e assistência humanitária, garantindo que outros parceiros (p. ex organizações não governamentais e entidades filantrópicas) possam atuar com segurança;
- Assegurar que as atividades desempenhadas pelo sistema das Nações Unidas e demais atores internacionais sejam guiadas por uma visão estratégica comum, primando-se pela adoção de “missões integradas” (*integrated missions*) como forma de maximizar o impacto global do apoio prestado aos países emergentes de conflitos;
- Auxiliar em processos de proteção a civis, desarmamento, desmobilização, reintegração de combatentes, desminagem, dentre outros; e
- Auxiliar no estabelecimento de programas que previnam a reincidência do conflito, bem como na implantação de *Quick Impact Projects* (QIP). (UN, 2008, p. 22-30).

Outro aspecto a se destacar é os três princípios básicos norteadores das OMP, a saber:

a) consentimento (*consent of the parties*): trata-se da concordância manifesta de todas as partes envolvidas quanto à presença da missão no território em conflito; contempla a celebração de diversos documentos-chave – *Status Of Forces Agreement* (SOFA), *Memorandum Of Understanding* (MOU), *Rules Of Engagement* (ROE) e *Directives on the Use of Force* (DUF);

b) imparcialidade (*impartiality*): preceitua que os mandatos das operações de paz sejam executados sem que haja favorecimento ou prejuízo a qualquer uma das partes em conflito, sendo a imparcialidade medida crucial ao consenso e à cooperação entre os envolvidos; não se pode confundir imparcialidade com neutralidade ou inércia, uma vez que estas vão de encontro aos propósitos do processo de paz; e

c) defesa do mandato (*defence of the mandate*): legitima as OMP a fazerem uso da força no nível tático, limitado às hipóteses de legítima defesa ou de salvaguarda do mandato conferido pelo CSNU. (FAGANELLO, 2013, p. 52-55).

Uma novidade surge em relação às OMP contemporâneas (de 3ª geração), mais precisamente a partir de 2010<sup>6</sup>: frente à complexidade e aos contextos cada vez mais hostis nos quais as missões operam, o CSNU passa a conferir a algumas delas a denominação

---

<sup>6</sup> Data da aprovação da Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Democrática do Congo (MONUSCO).



“robusta”, autorizando-as, sob a cobertura do Capítulo VII da CNU, a fazer uso de todos os meios necessários para dissuadir tentativas forçadas de interromper o processo político, proteger civis sob ameaça iminente de ataque físico e auxiliar as autoridades nacionais a manterem a lei e a ordem, garantindo segurança e criando um ambiente propício à construção de uma paz duradoura, ampliando a possibilidade do emprego da força para além das hipóteses de legítima defesa e em defesa do mandato. (BPB/BICC, 20-?; BRASIL, 2017a, p. 24; UN, 20-?; UN, 2008, p. 31-35, tradução livre).

Dentre os desafios envolvidos no planejamento e condução de OMP, o emprego da força é sem dúvida uma das pautas mais sensíveis e questionáveis, não apenas em face da (não tão) eventual insuficiência de recursos e meios conferidos às tropas – treinamento, equipamentos, etc. – mas sobretudo dos danos colaterais e implicações operacionais e jurídicas decorrentes desse tipo de atuação, incluindo a aplicação do Direito Internacional Humanitário (DIH). (ICRC, 2013).

Feita essa contextualização, passa-se à análise dos principais normativos que embasam a participação brasileira em OMP, discorrendo brevemente sobre as tratativas e o processo decisório aplicável.

## 2.1 DO ARCABOUÇO NORMATIVO AFETO A OPERAÇÕES DE PAZ

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu preâmbulo, o compromisso nacional com a solução pacífica de controvérsias, tanto na ordem interna quanto internacional. Mais adiante, ao dispor sobre os princípios reitores das relações internacionais, preceitua a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, a defesa da paz, a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade<sup>7</sup>. (BRASIL, 1988).

Na condição de signatário da CNU, o Brasil sujeita-se aos ditames do referido *mandamus*, comprometendo-se a “colaborar com o esforço internacional de manter a paz e a segurança internacionais”. Destarte, à luz dos valores preceituados no art. 4º da CF 1988, “o Estado brasileiro atende às missões de paz amparadas pelos Capítulos VI e VIII e, em certos casos, aceita a salvaguarda do Capítulo VII da Carta das Nações”. (BRASIL, 2017a, p. 27).

<sup>7</sup> Cf. art. 4º, incisos III, IV, V, VI, VII e IX, respectivamente.



Da mesma forma, a Carta Democrática Americana, ao estabelecer os “princípios basilares, os fundamentos e a razão de ser da organização [dos Estados Americanos – OEA], determina regras que norteiam também a ação externa brasileira”, dentre elas a paz, a solidariedade, a cooperação e o respeito ao princípio da não intervenção. (OAS, 2001; VALLER FILHO, 2007, p. 176/177).

Voltando à seara nacional, a Política Nacional de Defesa (PND) traz em seu bojo diretrizes para o planejamento de ações voltadas à Defesa Nacional, alinhadas aos interesses nacionais e às orientações governamentais, mormente à Política Externa brasileira (PEB). Ao definir os Objetivos Nacionais de Defesa e estabelecer propósitos e orientações ao preparo e emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, a PND prevê o alinhamento da atuação internacional brasileira aos princípios consagrados na CF 1988, assegurando a participação do Brasil em OMP sob a égide da ONU como forma de contribuir para a paz e a segurança internacionais. (BRASIL, 2012b, p. 11 e 26).

Já a Estratégia Nacional de Defesa (END), ao evocar a tradição pacifista do Brasil em suas relações internacionais e reforçar sua disponibilidade em contribuir com a paz mundial, prescreve como uma das prioridades nacionais a salvaguarda dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do país, inclusive por meio da preparação e atuação das Forças Armadas (FA) em operações internacionais de apoio à PEB fora do território e das águas jurisdicionais brasileiras. (BRASIL, 2012b, p. 41, 58/59, 69).

Complementarmente, o Livro Branco de Defesa (LBD), ao dispor sobre o Sistema Internacional e o ambiente estratégico do século XXI, assevera que, dentre as iniciativas diplomáticas empreendidas pelo país em prol da diminuição de tensões e da solução pacífica de conflitos, a participação em OMP tem sido “a expressão mais evidente da crescente importância do Brasil na área da paz e da segurança”. Ao final, apresenta orientação para que se proceda ao aperfeiçoamento das FA, intensificando-se a atuação em operações de paz e ações humanitárias como forma de “ampliar a projeção do país no contexto mundial e reafirmar o seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos”. (BRASIL, 2012a, p. 35/36, 55/56 e 296).

Em suma, observa-se que não só a PEB como também o arcabouço jurídico interno se encontram em plena sintonia com as organizações e os regimes internacionais que regulam a criação e a atuação das OMP no âmbito mundial.





## 2.2 DO PROCESSO DECISÓRIO BRASILEIRO

Tendo em mente o processo de criação de uma OMP no âmbito internacional, é relevante discorrer sobre o trâmite interno adotado para concretização da participação brasileira em missões dessa natureza, em especial para o envio de tropas ao exterior. Nesse sentido, o engajamento do Brasil em uma OMP observa um rigoroso e complexo processo decisório, o qual envolve a participação de diversos atores institucionais, como bem coloca o Gen. Luiz Guilherme Paul Cruz: “a participação em operações de paz não é apenas um processo militar, tendo maior complexidade na tomada de decisões”. (Apud ONUBR, 2018).

Por força legal, compete ao Ministério das Relações Exteriores (MRE)<sup>8</sup>, órgão integrante do Poder Executivo federal, executar a PEB e as relações internacionais do Brasil, assessorando o Presidente da República (PresRep) na condução das relações diplomáticas com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais, inclusive com a ONU, acompanhando a agenda internacional de paz e segurança, bem como coordenando as atividades do país no campo das operações de paz e missões análogas criadas ao amparo da CNU. (BRASIL, 2008; BRASIL, 2016).

Antes de formalizar o convite para participar de uma OMP, a ONU realiza uma consulta informal junto ao pretense país contribuinte, o que, no caso do Brasil, é intermediado pelo MRE, que leva a matéria à Presidência da República (PR) e aos Ministérios da Defesa (MD), da Fazenda (MF) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), para análise de suas respectivas competências. (MD, 2012).

Ao MD<sup>9</sup>, especificamente, compete avaliar a possibilidade de as FA darem suporte militar à missão, levantando os custos correspondentes ao envio de tropas. Decidindo-se pelo desdobramento de forças militares, caberá ao MD providenciar o preparo (treinamento), mobilização, emprego e desmobilização dos efetivos brasileiros. (BRASIL, 2012; BRASIL, 2017b).

Com base nos dados apresentados pelo MD, o MF<sup>10</sup> e o MP<sup>11</sup> analisam os aspectos orçamentários da medida, avaliando a viabilidade da participação na missão, sobretudo em

<sup>8</sup> Cf. art. 1º, incisos I a III e parágrafo único, do Anexo I da Estrutura Regimental do MRE, c/c arts. 1º e 52, incisos II e III, do RISE.

<sup>9</sup> Cf. art. 1º, incisos III, IV, VI, VII, c/c art. 12, inciso I, alínea “b”, art. 17 e art. 27, inciso XV, todos do Anexo I da Estrutura Regimental do MD.

<sup>10</sup> Cf. art. 1º, incisos III, IV, V e VIII, do Anexo I da Estrutura Regimental do MF.

<sup>11</sup> Cf. art. 1º, incisos II, IV, V e VI, c/c art. 12, incisos I, VI, VII, VIII e XV, ambos do Anexo I da Estrutura Regimental do MP.



face da eventual necessidade de abertura de créditos extraordinários decorrente da não previsão de dotações para esse propósito específico na Lei Orçamentária Anual (LOA). (BRASIL, 2012; BRASIL, 2017c; BRASIL, 2017d).

Paralelamente, compete ao MRE dialogar junto à ONU, bem como coordenar o grupo de especialistas que avaliará os prós e contras do aceite, recomendando à PR as linhas de atuação diplomática afetas à solicitação de apoio recebida, definidas segundo a segurança, os interesses nacionais e a PEB. Em seguida, a PR procede à análise e chancela dos pareceres (favoráveis ou desfavoráveis) apresentados pelos diversos órgãos envolvidos e, havendo uma decisão positiva por parte do PresRep, é então dado início ao processo de consulta formal pela ONU. (BRASIL, 2012).

Recebido o convite, o MD e o MRE submetem ao PresRep uma Exposição de Motivos Interministerial (EMI), apresentando de forma concisa as razões, “**do ponto de vista militar, de política externa e financeiro**”, pelas quais o Brasil deve aceitar a solicitação da ONU. Ato contínuo, o PresRep encaminha Mensagem ao Congresso Nacional (CN), acompanhada da EMI, para que autorize a participação do país da missão<sup>12</sup>, o que se dará por Decreto Legislativo promulgado pelo Presidente do Senado Federal<sup>13</sup>. Havendo necessidade de abertura de créditos extraordinários para fazer frente às despesas com o adestramento e emprego das FA, o Presidente editará a correspondente Medida Provisória em favor do MD<sup>14</sup>. (BRASIL, 1964; BRASIL, 1970; BRASIL, 1988; BRASIL, 2012, grifo nosso).

Por fim, autorizada a participação das Forças Armadas na missão, o Ministro de Estado da Defesa editará uma Diretriz Ministerial de Emprego de Defesa específica, estabelecendo orientações gerais para o emprego das tropas. Havendo necessidade, diretrizes do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) poderão ser editadas em caráter complementar. (BRASIL, 2013, p. 28).

### 3 ESTUDO DE CASO: MINUSTAH

Considerado o primeiro país latino-americano a abolir a escravidão, em 1789, e a conquistar a independência, em 1804, o Haiti traz em sua história inúmeros episódios de

---

<sup>12</sup> Por força do art. 49, inciso I, da CF 1988, compete exclusivamente ao CN “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

<sup>13</sup> Cf. art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno do Senado Federal.

<sup>14</sup> Cf. arts. 62 e 167, § 3º, da CF 1988 c/c art. 44 da Lei nº 4.320, de 1964.



violência e desordem política, marcados pela cisão entre “a elite econômica, integrada pela minoria mulata, oficiais militares e comerciantes, e a camada pobre da população, constituída fundamentalmente pelos negros” (CÂMARA, 1998 apud SÁ, 2015, p. 56/57), agravados por disputas pelo poder, regimes ditatoriais e autoritários, Golpes de Estado e massiva violação a direitos humanos, fatos esses que levaram ao desmantelamento da máquina estatal e à deterioração das condições de vida no país, subsidiando as diversas intervenções pacíficas feitas pela comunidade internacional. (SÁ, 2015, p. 56-61).

Já no início do século XXI, esgotadas as possibilidades de solução negociada à crise instalada diante da renúncia do então presidente Jean-Bertrand Aristide, em fev.2004<sup>15</sup>, o Governo Provisório, ao assumir o poder, decidiu por “solicitar o apoio internacional para o restabelecimento e manutenção da ordem no país, o que foi prontamente atendido por França e EUA”, tendo o CSNU aprovado, em tempo recorde e por unanimidade, a Resolução 1529 (UN, 2004a), instituindo a Força Multinacional Interina (*Multinational Interim Force – MIF*). (SÁ, 2015, p. 67).

Autorizada sob a égide do Capítulo VII da CNU, a MIF foi constituída como uma medida emergencial, com duração de três meses, incumbida de contribuir para um ambiente seguro e estável; facilitar a prestação de assistência humanitária à população carente; facilitar a prestação de assistência internacional à polícia e à Guarda Costeira haitianas, a fim de estabelecer e manter a segurança pública e a lei e a ordem; promover e proteger os direitos humanos, fomentando o estabelecimento de condições que permitissem aos organismos internacionais prestar a assistência necessária ao povo haitiano; além de preparar o terreno para a força de estabilização que em breve seria posta em ação. (UN, 2004a, tradução livre).

O cenário à época era alarmante: as condições de vida eram degradantes; além disso, quatro setores se apresentavam em situação crítica para a população – saúde, abastecimento alimentar, educação e migração –, “além da volatilidade da questão da segurança, marcada pelo colapso das estruturas públicas, pela violência generalizada, por saques e trocas de tiro esporádicas”, reforçando a necessidade de a comunidade internacional se comprometer com a estabilização e reconstrução do Haiti no longo prazo. (SÁ, 2015, p. 72/73; UN, 2004b, tradução livre).

Em abr.2004, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, publica um relatório no

---

<sup>15</sup> A renúncia colocou o Haiti próximo de uma guerra civil, em face dos violentos confrontos entre os grupos aliados e contrários ao presidente Aristide.



qual “recomenda o estabelecimento de uma operação de estabilização **multidimensional**” que auxiliasse o Haiti a “alcançar a paz e a estabilidade, construir e fortalecer o funcionamento de instituições democráticas, além de auxiliar no restabelecimento do ‘*rule of law*’, promover o desenvolvimento econômico e social e a boa governança”. (SÁ, 2015, p. 81/82, grifo nosso).

Em jun.2004, a autoridade da MIF é transferida à MINUSTAH, missão instituída por meio da Resolução 1542 (2004b), com o propósito de garantir um ambiente seguro e estável no qual os processos constitucionais e políticos pudessem ocorrer, **prestando auxílio e suporte ao Governo de Transição** no desempenho de suas funções políticas de reestruturação do Estado. Naquele mesmo mês, a Anistia Internacional divulgou um relatório revelando grande preocupação com as massivas violações a direitos humanos praticadas no Haiti, vislumbrando na MINUSTAH “uma oportunidade única de quebrar o ciclo de violência e impunidade que atormenta o país há tantos anos”. (AI, 2004, p. 31, tradução livre, grifo nosso).

Destarte, à MINUSTAH foi conferida prerrogativa para, sob a égide do Capítulo VII da CNU, fazer uso de todos os meios necessários para cumprimento do seu mandato, o que representou uma quebra de paradigma nas OMP comandadas pela ONU, uma vez que permitiu o uso da força para além da legítima defesa e da salvaguarda de seu mandato, ficando adstrita, contudo, aos “princípios da proporcionalidade e da necessidade militar estrita, não havendo qualquer dispositivo que preveja a automaticidade do uso da força”. (SÁ, 2015, p. 83).

Exemplifica-se esse ambiente operacional com o relato do [GenGen](#). Augusto Heleno Ribeiro Pereira (apud FAGANELLO, 2013, p. 20-22), primeiro *Force Commander* da missão:

Em meio à fragilidade das instituições locais, deparei-me com a violência das forças adversas, com o reduzido efetivo disponível e com o despreparo da Polícia Nacional do Haiti (PNH). Difícil falar em direitos humanos quando lidamos com uma justiça em frangalhos e uma sociedade historicamente fragilizada. [...] quando a MINUSTAH desembarcou, previa-se uma guerra civil [...]. O Sistema Jurídico, quase inexistente, manipulado ao sabor de ditaduras prolongadas e de um frágil período de “democracia”, contribuía para a violação impune da ordem pública, do estado de direito e das liberdades individuais. Empenhado na tarefa de proporcionar um ambiente seguro e estável no Haiti, condição essencial para que o processo político e os direitos humanos progredissem, concluí que nossa tarefa transcendia à simples conquista do terreno. Exigia que impuséssemos a paz com medidas severas, previstas no Capítulo VII da Carta, sem, no entanto, violar os direitos dos cidadãos.



Para o DPKO e o DFS, a MINUSTAH foi considerada “um laboratório de experiências na adoção do conceito de missão integrada”. No caso do Brasil, a missão envolveu a mobilização do maior contingente desde a Segunda Guerra Mundial, tendo-se enviado aproximadamente 37.500 militares e policiais (a maior contribuição dentre todos os países participantes), organizados em 26 contingentes, em regime de rodízios semestrais. Adicionalmente, compuseram a missão militares oriundos de outros 17 países, além de policiais e especialistas advindos de mais de trinta nações. (BRASIL, 2017a, p. 23; MD, 2018b; ONUBR, 2017).

Além do emprego expressivo de tropas, o Brasil desempenhou papel primordial estando à frente do componente militar da operação durante os seus treze anos de duração, feito este inédito na história das operações de paz da ONU. Ao todo, a MINUSTAH contou com treze *Force Commanders*, sendo onze brasileiros, nomeados para a titularidade do cargo, e dois chilenos, na condição de interinos, conforme demonstrado na Tabela 1, a seguir:

**Tabela 1** - *Force Commanders* na MINUSTAH

Período	<i>Force Commander</i>	Origem
fev.2004 a ago.2005	General de Divisão AUGUSTO HELENO RIBEIRO PEREIRA	BR
set.2005 a jan.2006	General de Divisão URANO TEIXEIRA DA MATTA BACELLAR	BR
jan.2006 (interino)	General EDUARDO ALDUNATE HERMANN	CH
jan.2006 a jan.2007	General de Brigada JOSÉ ELITO CARVALHO SIQUEIRA	BR
jan.2007 a abr.2009	General de Divisão CARLOS ALBERTO DOS SANTOS CRUZ	BR
abr.2009 a mar.2010	General de Divisão FLORIANO PEIXOTO VIEIRA NETO	BR
mar.2010 a mar.2011	General de Divisão LUIZ GUILHERME PAUL CRUZ	BR
mar.2011 a mar.2012	General de Divisão LUIZ EDUARDO RAMOS BAPTISTA PEREIRA	BR
mar.2012 a mar.2013	General de Divisão FERNANDO RODRIGUES GOULART	BR
mar.2013 a mar.2014	General de Brigada EDSON LEAL PUJOL	BR
mar.2014 a ago.2015	General de Brigada JOSÉ LUIZ JABORANDY JUNIOR	BR
set./out.2015 (interino)	General JORGE PEÑA LEIVA	CH
out.2015 até out.2017 (término da missão)	General de Divisão AJAX PORTO PINHEIRO	BR

**Fonte:** MINISTÉRIO DA DEFESA, [2017?]. Adaptação da autora.

A atuação do Brasil no Haiti encontrou sustentáculo no binômio paz-desenvolvimento, partindo de uma estratégia político-militar de enfrentamento de questões humanitárias e de segurança, de modo a garantir, segundo Valler Filho (2007, p. 176), “um mínimo de



normalidade que possibilitasse o diálogo nacional entre as diferentes formações políticas e da sociedade civil [...], evitando a eclosão de novos confrontos” e, com isso, permitindo o restabelecimento da autonomia política, econômica e social do país.

Para tanto, os contingentes foram inicialmente empregados em ações emergenciais na área de infraestrutura/construção civil, financiadas por organizações internacionais<sup>16</sup>. Posteriormente, com a definição de eixos estratégicos de atuação<sup>17</sup>, esse emprego foi ampliado e os esforços foram sendo direcionados para ações de reconhecimento; patrulhamento, policiamento e segurança; desarmamento, desmobilização e reintegração; assistência médica e humanitária; apoio à população carente; projetos cívico-sociais; obras de engenharia e infraestrutura de grande impacto, dentre outras. (VALLER FILHO, 2007, p. 178-201).

Dentre os principais feitos implementados pelo componente brasileiro durante a vigência da MINUSTAH, merecem especial destaque a contenção e dissuasão de grupos criminosos atuantes no Haiti, o apoio logístico e de segurança prestado para a realização de três eleições presidenciais<sup>18</sup> (ocorridas em 2006, 2011 e 2015) mas, sobretudo, a assistência humanitária concedida após diversas tragédias naturais que acometeram o país<sup>19</sup>, colocando à prova a habilidade brasileira de superar dificuldades e dar pronta resposta a eventos imprevisíveis. (MD, 2018a).

Compulsando uma pequena parcela da vasta literatura existente sobre o tema (HAMANN, 2015a, 2015b; OLIVEIRA JÚNIOR; GÓES, 2010; SÁ, 2015; STOCHERO, 2007; VALLER FILHO, 2007), foi possível extrair algumas das diversas características atribuídas ao intitulado *Brazilian way of peacekeeping* no curso da MINUSTAH, dentre outras:

- “Perfil pacifista por tradição e convicção”;
- Comportamento ativo e ao mesmo tempo moderado, demonstrando a capacidade brasileira de atuar efetivamente na resolução de conflitos;
- Elevado poder de barganha na condução de negociações políticas;

<sup>16</sup> ONU, Comissão Europeia, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

<sup>17</sup> Ref. “Quadro de Cooperação Interina” (*Interim Cooperation Framework – ICF*), documento elaborado pelo Governo transitório e pelos países doadores, que previa quatro grandes eixos estratégicos de atuação para a missão, a saber: Fortalecimento da Governança Política e Promoção do Diálogo Nacional; Fortalecimento da Governança Econômica e Desenvolvimento Institucional; Promoção da Recuperação Econômica; e Melhoria do Acesso aos Serviços Básicos.

<sup>18</sup> Vide GEDES (2017, p. 4-6).

<sup>19</sup> Ref. terremoto em 2010, passagem do Furacão Sandy em 2012 e do Furacão Matthew em 2016, eventos estes agravados por uma epidemia de cólera entre 2010-2016.



- Defesa da implantação de “ações de diplomacia preventiva” como forma de evitar a violência e fomentar a construção da paz pós-conflito;
- Preocupação com a forma como deviam ser tratadas questões afetas à implementação de políticas no país, sobretudo por parte de agentes internacionais, agindo de forma cautelosa e firme;
- Demonstração de interesse e sensibilidade para com as “percepções e inquietações dos países do Caribe” quando do trato das questões afetas ao Haiti junto ao CSNU;
- Preocupação com a forma como a operação de paz é formulada, buscando exercer influência no processo como um todo e em relação a todos os agentes envolvidos (Governo local, comunidade internacional, sociedade, Estados adjacentes);
- “Engajamento do Brasil e de contingentes militares brasileiros no processo de estabilização”, o que gerou boa aceitabilidade pela população haitiana, “diminuindo a pressão representada pela presença de tropas estrangeiras”;
- Proatividade e diligência na implementação de ações e projetos de cooperação técnica especializada em diversos setores<sup>20</sup>, possibilitando a transferência de conhecimento voltada ao fortalecimento das instituições locais e à efetivação de iniciativas conjuntas/multidisciplinares;
- Ênfase em um contato mais próximo com a população local, afastando abordagens intimidadoras e, com isso, criando uma relação de maior confiança entre as tropas e o povo;
- Utilização do *soft power* como estratégia de aproximação e ganho de credibilidade, sobretudo junto à população anfitriã;
- Preocupação constante em incorporar uma dimensão econômico-social ao processo de estabilização do Haiti; e
- Realização de atividades culturais e cívico-sociais como incentivo ao processo de reconciliação nacional.

Com efeito, a doutrina anteriormente mencionada aponta como possíveis resultados decorrentes da implementação da MINUSTAH e, principalmente, da atuação do Brasil na missão:

- Demonstração da real capacidade de administrar crises e conflitos regionais,

---

<sup>20</sup> P.ex. processo eleitoral, água e energia, construção de estradas, saneamento, urbanização de favelas, manejo de resíduos sólidos, agricultura, proteção e recuperação ambiental, saúde, nutrição, segurança alimentar, educação, juventude, esportes e criação de redes de proteção sociais.



reiterando perante a comunidade internacional o compromisso brasileiro de contribuir com a paz e a segurança internacionais e fortalecendo a pretensão de assumir um assento permanente junto ao CSNU;

- Oportunidade de adestramento de militares em situação real de conflito, possibilitando a capacitação de novas lideranças e o aprimoramento da doutrina e dos sistemas operacionais, logísticos e de inteligência das FA;
- Oportunidade de teste e emprego de equipamentos militares em condições operacionais de conflito, permitindo a sua modernização tecnológica, além do aprimoramento de técnicas de ação;
- Oportunidade de manter contato com tropas de outros países, permitindo o intercâmbio de conhecimentos, experiências e boas práticas;
- Aumento da contribuição do Brasil para as Nações Unidas, impactando positivamente sua imagem e projeção de poder no cenário internacional e fortalecendo as relações político-diplomáticas com outros Estados;
- Promoção do prestígio e da imagem das Forças Armadas brasileiras e de sua capacidade operacional;
- Assunção do comando militar da missão foi fator preponderante à participação de outros países na missão, o que reforça a influência estratégica e o peso político brasileiro nos contextos regional e global;
- Adensamento da relação com os países da região caribenha (com os quais o Brasil até então manteve parcerias tímidas) como forma de ampliar a visibilidade e credibilidade do Brasil perante a África – área de permanente interesse do país<sup>21</sup>;
- Fortalecimento de uma “identidade latino-americana e caribenha”, com a construção de uma agenda comum de desenvolvimento regional; e
- Fomento de uma política externa mais atuante nas grandes discussões internacionais, não apenas nas searas da paz e da segurança internacionais como também nos campos econômico, comercial e do desenvolvimento.

Sem prejuízo das críticas apresentadas à missão, o maior ganho obtido com a MINUSTAH foi, para além da maior projeção do Brasil no sistema internacional, o êxito

---

<sup>21</sup> Além dos interesses econômicos na África, o Brasil vislumbra no continente um possível aliado na campanha de reforma do CSNU e consequente assunção de um assento permanente, considerando que “os 54 Estados africanos representam uma grande parcela percentual de vozes na Assembleia da ONU”, segundo notícia veiculada pela emissora alemã DW (2013).





logrado no cumprimento do previsto no mandato, tendo-se contribuído significativamente para o processo de estabilização e pacificação do Haiti, permitindo o restabelecimento de condições mínimas para que o país possa promover a segurança e o desenvolvimento no longo prazo.

#### 4 REFLEXÕES E PROSPECÇÕES

Com a evolução das operações de paz e a crescente complexidade dos cenários nos quais elas atualmente se inserem, muito se discute sobre que espécie de missão o Brasil deve participar. De um lado, os meios diplomáticos evocam a tradição e a legislação pátria para justificar a atuação em missões clássicas de manutenção de paz, a exemplo da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL); do outro, os meios militares defendem a participação em operações de paz mais robustas como oportunidade de adestramento de tropas e emprego de equipamentos em situação real de conflito, opinando pelo engajamento em uma OMP como a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), no oeste da África.

A despeito do conturbado contexto político-econômico vivido pelo país nos últimos tempos, que acaba por impor restrições ao envio de contingentes ao exterior, o crescente envolvimento do Brasil em OMP (especificamente na última década<sup>22</sup>) e o seu reconhecimento pela comunidade internacional redundaram em convites por parte da ONU para participar de operações em ambientes mais complexos, levantando o debate acerca da capacidade de êxito brasileiro ao atuar em contextos ainda mais hostis que aqueles presenciados na MINUSTAH.

Antes mesmo do término da missão no Haiti, a imprensa já sinalizava a África como provável destino, aventando-se o envio de centenas de militares brasileiros para auxiliar na contenção de conflitos armados e apoiar as diversas tentativas de restabelecimento da paz em curso naquele continente. Contudo, parecia consenso entre “membros do governo e analistas” que o engajamento em uma nova missão estaria condicionado ao encerramento da MINUSTAH, em razão do “cenário de crise econômica e tentativa de implementação de

---

<sup>22</sup> A atuação brasileira em OMP, em um nível mais pujante, se deu em 2011, com a assunção do comando da Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), “a primeira do gênero”. Pouco depois, o [GenGen](#) brasileiro Carlos Alberto dos Santos Cruz foi nomeado Comandante da missão na República Democrática do Congo – “a primeira de caráter declaradamente ofensivo de capacetes azuis da ONU” –, permanecendo na função no período de 2013-2015. (KAWAGUTI, 2016)



uma política de austeridade no Brasil”. (CHARLEAUX, 2017; GODOY, 2017; KAWAGUTI, 2016; PATRICK, 2017; PLATONOW, 2017; RODRIGUES, 2017).

As suspeitas quanto ao próximo destino das tropas brasileiras foram confirmadas em nov.2017, quando o Secretariado das Nações Unidas encaminhou uma nota à missão permanente do Brasil em Nova Iorque, consultando o país quanto à possibilidade de contribuir, com brevidade, com um contingente composto por até 750 militares para a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA). (MRE, 2017).

A iminência do convite já havia sido anunciada<sup>23</sup> pelo então Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann, que em várias ocasiões manifestou publicamente a pretensão brasileira de não apenas enviar tropas à RCA (cogitava-se a mobilização de 1.000 militares) como também de assumir o comando da missão, caso a ONU assim decidisse. (TREVISAN, 2017).

Em tese, o Brasil aguardava apenas a formalização do pleito pelas Nações Unidas para submissão ao PresRep e ao Congresso Nacional, seguindo o rito já abordado anteriormente. Todavia, o convite – cuja aceitação até então era dada como certa – acabou sendo declinado, o que foi visto com surpresa pela ONU, repercutindo negativamente. (CHARLEAUX, 2017; TREVISAN, 2017).

As causas aventadas para a desistência foram eventuais divergências entre MD e MRE, suposição esta descartada segundo Rodrigues (2017), corroborada por Lage (informação verbal)<sup>24</sup>. Formalmente, as razões mencionadas para a denegatória foram: a crise política enfrentada pelo Brasil, somada às restrições orçamentárias impostas à época, que impossibilitariam fazer frente aos custos decorrentes da mobilização das tropas; o emprego de militares no processo de intervenção federal no Rio de Janeiro e no acolhimento a refugiados venezuelanos no Estado de Rondônia; os riscos à vida dos soldados, em decorrência da incipiente experiência em contextos hostis; além de complicadores geográficos e logísticos<sup>25</sup>. (AZEREDO, 2018; KAWAGUTI, 2018; PATRICK; RUSSO, 2018;

---

<sup>23</sup> Ref. entrevista concedida à imprensa em viagem oficial a Washington, DC, EUA, com destino a Vancouver, no Canadá, onde participaria da 3ª Sessão Plenária da Conferência Ministerial de Manutenção da Paz das Nações Unidas.

<sup>24</sup> Contra-Almirante (FN) Rogério Ramos Lage, Subchefe de Operações de Paz do Ministério da Defesa. Entrevista concedida à autora. Brasília, DF, 29 ago. 2018.

<sup>25</sup> Ex. território predominantemente de savana; ausência de saída para o mar; aeroportos, estradas e pontes precários; baixa densidade demográfica; mobilidade de grupos armados para países vizinhos.



STUENKEL, 2017).

Na tentativa de “assumir uma posição de prestígio [...] e tentar preservar a imagem brasileira no círculo militar da ONU”, o Brasil intensificou gestões junto às Nações Unidas para objetivos mais factíveis naquela conjuntura, tendo logrado êxito na nomeação do Gen Elias Rodrigues Martins Filho para o comando da Missão de Paz na República Democrática do Congo (MONUSCO) – considerada a maior operação das Nações Unidas. (GRAYLEY, 2018; VICTOR; ALENCASTRO, 2018).

Ainda assim, grande é a expectativa de que o Brasil possa em breve voltar a colaborar com tropas para as missões sob a égide das Nações Unidas, conforme ressaltou Jean-Pierre Lacroix (apud CD, 2017), chefe do DPKO, em palestra ministrada no Ministério da Defesa em nov.2017, quando de sua visita ao Brasil:

O Brasil é um parceiro muito importante para as missões de paz da ONU, por todo o seu histórico de colaboração, mas, mais recentemente, pela atuação no âmbito da MINUSTAH, onde fizeram a diferença, não só na área de segurança em Porto Príncipe como também tiveram um comportamento excelente na área de relações com a população e com as autoridades haitianas.

#### 4.1 CENÁRIOS PARA MISSÕES FUTURAS

Em 2017, antecipando-se ao término da MINUSTAH, o MD e o MRE iniciaram estudos visando identificar operações de paz nas quais “a presença militar brasileira seria mais proveitosa – tanto para a população quanto para a tropa e para o Brasil”, ponderando-se fatores como nível de hostilidade, intensidade da missão, influência ambiental, custos do apoio logístico, infraestrutura local, fatores geopolíticos, projeção internacional, além da interação com os demais países participantes. (RODRIGUES, 2017).

Das várias missões avaliadas, a maioria delas encontra-se em solo africano, o que denota a prioridade dada pela PEB à região. “A África, sem dúvida nenhuma, é uma área de interesse do Brasil”, reforça o Almirante Ademir Sobrinho (apud RODRIGUES, 2017), chefe do EMCFA.

Assim, considerando a negativa brasileira de participar da missão na RCA, a reflexão que ora se propõe subsiste na natureza das OMP que o Brasil cogita participar, ou melhor, para as quais o país for convidado a integrar, uma vez que a realidade impõe a decisão de aceitar ou não o envio de contingente para missões multidimensionais com mandatos robustos, nas quais os componentes “risco” e “violência” são fatores cotidianos,



demandando uma análise mais aprofundada acerca dos limites e do escopo convenientes para cada engajamento, especialmente em missões regidas pelo Capítulo VII da CNU.

A violência praticada contra os contingentes envolvidos em OMP (militares, policiais e civis) é, sem dúvida, um dos maiores problemas enfrentados pela ONU. Relatório divulgado em 2017 sobre a segurança dos “capacetes/boinas azuis” aponta que, desde 1948, mais de 3.500 pessoas perderam suas vidas servindo em operações de paz capitaneadas pelas Nações Unidas, sendo que, destas, 943 foram vítimas fatais de atos de violência. (CRUZ, 2017, p. 1, tradução livre).

Oliveira Júnior e Góes (2010, p. 20/21), ao analisarem as fatalidades brasileiras havidas nas operações de paz no período de 1948-2009, concluem que “o argumento de se temer perda do contingente das Forças Armadas por meio da participação direta do Brasil em operações de paz não se sustenta, visto que as mortes não estão relacionadas a combate”.

Contudo, nos últimos anos, as fatalidades decorrentes de atos de violência têm alcançado patamares cada vez mais elevados, “indo além de um número normal ou mesmo aceitável de risco”. Segundo o Gen Carlos Alberto dos Santos Cruz, um dos autores do Relatório publicado em 2017, “os cenários de manutenção da paz hoje envolvem grupos armados, terroristas, crime organizado, gangues de rua, exploração criminoso e política, dentre outras ameaças”. (CRUZ, 2017, p. 4, tradução livre).

Assim, para que o Brasil possa participar com tropas nacionais em OMP de maior complexidade (como as instituídas no continente africano), é preciso repensar a forma como o país – e também as Nações Unidas – lidam com missões que envolvem alto risco de segurança, nas quais o emprego da força se mostra não apenas necessário, mas imprescindível à salvaguarda do mandato e à proteção dos *peacekeepers*.

Como forma de mitigar a ocorrência de fatalidades decorrentes de atos de violência, Santos Cruz (2017) propõe aprimoramentos na forma como as Nações Unidas e os Estados-membros “fazem negócio” em operações de paz de alto risco, levantando questões como:

- Necessidade de engajamento de toda a cadeia de comando;
- Déficit de liderança e falta de iniciativa, comprometimento e determinação dos componentes em adaptar-se a novos contextos;
- Comportamento operacional tendente à inação;
- Postura defensiva e não proativa, provocando a atuação de forças hostis;
- Receio do emprego da força como forma de deter e repelir ataques;



- Necessidade de atualização da interpretação dada aos princípios básicos da manutenção da paz, norteadores das missões;
- Despreparo de contingentes e comandos para demonstrar o comportamento operacional requerido em campo;
- Deficiência de treinamento;
- Inadequação ou insuficiência de equipamentos; e
- Necessidade de incremento dos mecanismos de detenção e responsabilização de grupos e agentes armados (*accountability*), prevenindo a impunidade.

#### 4.2 OUTRAS MEDIDAS DE PROJEÇÃO PARA ALÉM DO EMPREGO DE TROPAS EM OMP

Inexoravelmente, a participação em operações de paz é hoje um valioso instrumento da PEB na salvaguarda da paz e da segurança internacional, pautada em princípios-chave da nossa Lei Magna, como a não intervenção, o respeito à soberania, a cooperação entre as nações e a busca pela solução pacífica de conflitos, servindo inclusive como mecanismo de projeção do Poder Nacional. Contudo, ainda que comumente se associe essa participação ao envio de tropas, as hipóteses de contribuição são cada vez mais diversificadas.

À exceção do contingente empregado na MINUSTAH, a contribuição brasileira com tropas para as OMP da ONU é relativamente baixa, assim como para o orçamento da Organização e do DPKO, muito aquém dos subsídios empreendidos por outros países, segundo Muggah et al (2013, p. 3).

Para financiar suas atividades, a ONU depende de subsídios (dinheiro, bens ou serviços) dos seus Estados-membros, o que se dá sob a forma de contribuições obrigatórias ou voluntárias. As obrigatórias correspondem a um percentual definido segundo as atribuições e a situação econômica de cada país, variando entre 0,001% (mínimo) e 22% (máximo) do orçamento das Nações Unidas, sendo usado em missões de manutenção da paz e em atividades centrais da Organização. Já as voluntárias ficam a critério de cada Estado-membro, podendo ser efetuadas com recursos não reembolsáveis (como suplementos, transporte ou mesmo ajuda financeira); normalmente são utilizadas na realização de trabalhos de assistência e desenvolvimento, podendo ser efetuadas ao fundo de operações de paz a alguma missão específica. (RAMALHO; GÓES, 2010; WORLDATELAS, 2017, tradução livre).

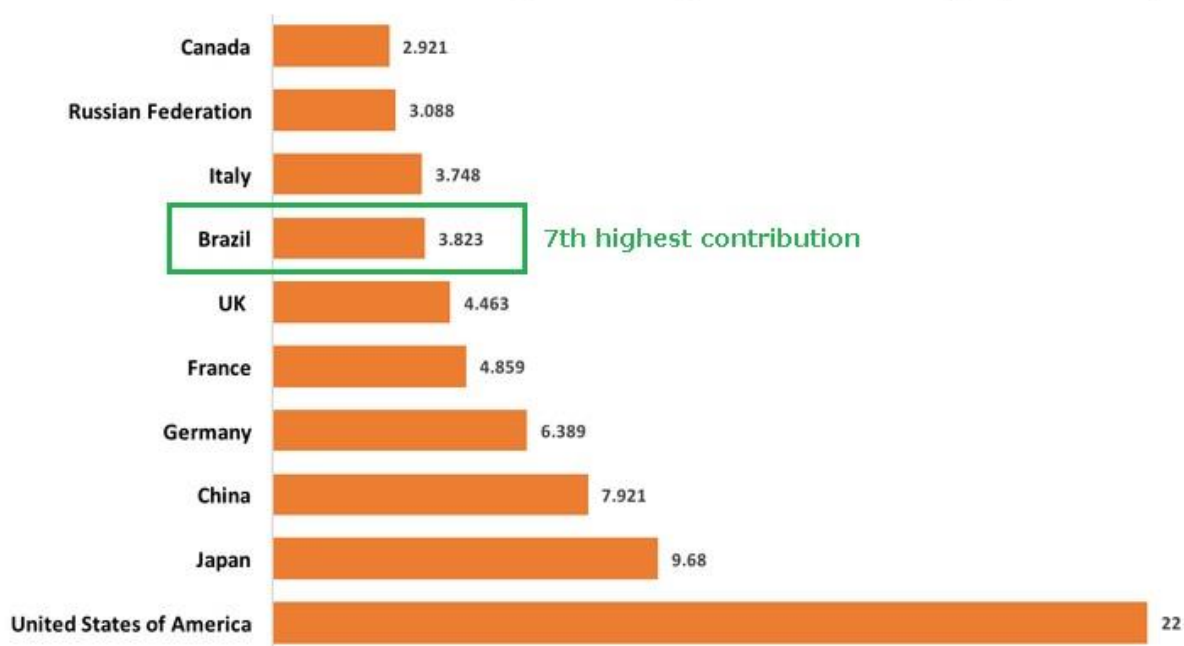
Segundo dados extraídos do portal Factly, dos 193 países-membros que integram as



Nações Unidas, os 20 principais contribuem com 83,78% do orçamento regular da Organização, enquanto os outros 173 países contribuem com apenas 16,22%. O Brasil contribui com aproximadamente 3,823%, ocupando a 7ª colocação em percentual de contribuição, segundo Dubbudu (2016):

Figura 3 – Contribuições ao orçamento regular da ONU, em percentual

### Contributions to the UN Regular Budget in Percentage (2016-18)



Fonte: DUBBUDU, 2016.

Por outro lado, em 2017 o país ocupava o segundo lugar no ranking de devedores junto às Nações Unidas, acumulando uma dívida de US\$ 190 milhões (o equivalente a R\$ 594 milhões à época), ficando atrás apenas dos Estados Unidos. Esse montante ultrapassava R\$ 900 milhões se fossem considerados os pagamentos em atraso com o sistema da ONU como um todo. “O déficit é um problema que perdura desde 2014. Naquele momento, o calote era de US\$ 190 milhões com todo o sistema da ONU. No dia 4 de agosto de 2015, o buraco já chegava a US\$ 285 milhões.”. (CHADE, 2017).

A dificuldade em honrar os compromissos financeiros junto à ONU tem se mostrado um problema corrente para os Estados-membros, podendo influenciar na negociação de temas de interesse para o país. Não obstante, os países vêm buscando alternativas para contornar essa situação, de modo a resguardar a atuação e, principalmente, a credibilidade perante a Organização.



Ramalho e Góes (2010, p. 3), analisando o perfil das atuações brasileiras em OMP mais recentes, identificaram a predominância de três aspectos, dentre eles a opção por privilegiar o emprego de pessoal, material e transporte, em detrimento de contribuições financeiras. No caso do Haiti, sobretudo após o terremoto de 2010, o Brasil não apenas auxiliou financeiramente o país como também “enviou pessoal, aumentou o contingente da MINUSTAH, forneceu material, alimentos, sementes, navios, hospitais de campanha e viaturas”, tendo ainda criado um “gabinete de crise para articular a cooperação oficial e viabilizar doações da sociedade”. A esses esforços, somam-se diversas parcerias e projetos de cooperação firmados com organismos nacionais e internacionais prevendo iniciativas de médio e longo prazo, “ampliando o conceito de solidariedade internacional e buscando firmar o princípio da não indiferença”. (RAMALHO; GÓES, 2010, p. 6/7).

Segundo Oliveira Júnior e Góes (2010, p. 21/22), o envio de componentes militares e policiais a operações de paz configura uma forma de “assegurar a manutenção das Forças Armadas com os benefícios advindos das missões, sejam os auxílios financeiros – por causa dos soldos pagos pela ONU às tropas –, seja o adestramento”. Todavia, ainda que faça parte do modelo de adestramento de tropas adotado por vários países, inclusive pelo G4<sup>26</sup>, “outros fatores [...] são relevantes para a avaliação da presença de um país em missões de paz”.

Países com Produto Interno Bruto (PIB) mais elevado costumam atuar com observadores (civis e militares) nas áreas administrativa, política e eleitoral das missões, em vez de enviar tropas. Outra forma de projeção, adotada por países desenvolvidos, é a “liderança de outras áreas da missão que não apenas o Comando Militar, haja vista a manutenção do envio de tropa”, fator este que traz complexidade e custos para os países contribuintes. (OLIVEIRA JÚNIOR; GÓES, 2010, p. 22).

A expertise adquirida em missões precedentes habilita o Brasil a atuar como replicador de boas práticas, seja apoiando ou mesmo encabeçando a capacitação e o treinamento de outros contingentes (próprios ou externos), seja capitaneando a realização de foros internacionais para discussão de temas afetos à matéria e aperfeiçoamento da doutrina de regência. Além disso, o emprego de insumos como aeronaves, blindados e veículos de transporte - prática já adotada por países como Canadá e Suécia - assegura a visibilidade do país perante a ONU, “sofisticando e tornando mais versátil o *hard power*”.

---

<sup>26</sup> Grupo de países em campanha para assunção de um assento permanente no CSNU, atualmente representado por Brasil, Alemanha, Índia e Japão. (OLIVEIRA JÚNIOR; GÓES, 2010, p. 21)



Nas palavras do Gen Luiz Guilherme Paul Cruz (apud ONUBR, 2018):

O Brasil tem um papel muito importante a desempenhar nas operações de paz ainda. Mesmo que no momento não seja possível uma mobilização direta como na MINUSTAH, há ainda espaço para inúmeras contribuições indiretas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crescente contribuição (quantitativa e qualitativa) do Brasil para o sistema ONU, desde a sua criação, revela que a atuação do país em operações de paz se tornou, sem dúvida, uma das linhas-mestras da diplomacia nacional, sendo crescente o valor a elas conferido, especialmente por parte de governos mais recentes.

Segundo Oliveira Júnior e Góes (2010, p. 37), a evolução das operações de paz, somada à maturidade da inserção brasileira nessas missões, possibilitam ao país uma oportunidade ímpar de “assumir a liderança de novos processos no âmbito das operações de paz”, avançando-se para a aplicação de mecanismos contemporâneos como *peace development* e *peace investment*, por meio dos quais patrocina-se a paz através do desenvolvimento sustentável. Consequentemente:

[...] o multilateralismo exercido pelas Nações Unidas não apenas buscaria Imposição, Promoção, Manutenção e (Re) Construção da paz, mas proeminentemente estaria preocupado com o Desenvolvimento da paz por meio do Investimento da paz.

Nesse contexto, a decisão do Brasil de participar de operações de paz, seja por meio do envio de tropas, seja através de observadores, da assunção do comando de missões, do emprego de recursos e meios ou de qualquer outra medida de apoio às OMP, envolvem fatores críticos e complexos, internos e externos, que não podem ser desconsiderados.

O envolvimento da sociedade e da classe política brasileira na discussão da questão é essencial à tomada de decisão, uma vez que o engajamento em uma OMP envolve o compromisso do Estado em termos de tropas e recursos, podendo facilmente se estender ao longo de vários anos – como ocorreu com a MINUSTAH. Assim, é preciso que o Brasil defina regras, critérios e “parâmetros que facilitem um processo decisório mais robusto e transparente”, evitando deliberações casuísticas. (RAMALHO; GÓES, 2010, p. 2).

Outro fator a ser considerado são os riscos – cada vez maiores – de revezes, o que traz à tona a necessidade de Governo e sociedade avaliarem sua tolerância diante da eventual ocorrência de fatalidades. Christoph Harig (apud CHARLEAUX, 2017), questionado sobre a





pretensão brasileira de participar da missão na RCA, provocou: “o país está preparado para possíveis mortes de seus *peacekeepers* numa missão que não afeta os interesses do Brasil diretamente, mas diz respeito às ambições globais? ”.

Ainda que a atuação em OMP de maior complexidade seja relativamente recente, o profissionalismo e o preparo das tropas, bem como o comprometimento do Estado brasileiro com a paz e a segurança internacionais habilitam o país a não apenas integrar, mas sobretudo comandar missões que envolvam conflito armado entre nações beligerantes ou mesmo instituídas em ambientes instáveis/hostis; o que não afasta, contudo, a pertinência de se aprofundar o debate internamente, sobretudo perante a sociedade, para a melhoria da imagem do Brasil no exterior e a garantia da integridade de seu contingente nas OMP.

No intuito de contribuir com o debate e fomentar o eventual aprimoramento dos instrumentos, estruturas e meios afetos à participação brasileira em operações de paz, propõe-se, à guisa de conclusão, as seguintes reflexões/recomendações:

- Fortalecer a participação do Ministério da Defesa (incluindo os Comandos das Forças Armadas) nos níveis mais elevados do processo decisório nacional, de modo a possibilitar o estabelecimento de diretivas claras e factíveis para que os componentes civis e militares possam cumprir os objetivos propostos;
- Aprimorar a articulação entre os diversos órgãos envolvidos no processo de tomada de decisão (PR, CN, MRE, MD/FA, MP, MF), a fim de corrigir óbices e promover um maior alinhamento das políticas externa, de defesa e econômica;
- Levar o tema à discussão perante os diversos seguimentos da sociedade, envolvendo outros importantes agentes (academia, setor privado, etc.), buscando difundir a relevância da participação do Brasil em OMP como estratégia de projeção no cenário internacional e de fortalecimento da soberania nacional;
- Fortalecer a coordenação civil-militar em operações de paz, visando à criação de um ambiente de confiança mútua entre os contingentes e ao emprego eficiente de esforços e meios, evitando-se sobreposições ou mesmo lacunas de atuação;
- investir no estabelecimento de unidades de assessoramento técnico especializado como o SETA (acrônimo para “Seleção e Emprego de Tropas Adjudicadas”) – projeto instituído informalmente<sup>27</sup> no âmbito da Subchefia de Operações de Paz do Ministério da

<sup>27</sup> Encontra-se em trâmite junto ao Ministério da Defesa proposta normativa prevendo a formalização da unidade.



Defesa, responsável por realizar o acompanhamento continuado das missões da ONU –, realizando estudos detalhados sobre os aspectos militares, logísticos, históricos, geográficos, econômicos, culturais, políticos e de relações exteriores de cada país e/ou região suscetíveis ao envio de efetivos nacionais, visando subsidiar o processo decisório (informação verbal)<sup>28</sup>;

- Ampliar as discussões sobre o “emprego da força” em OMP, de modo a salvaguardar a atuação dos componentes empregados, garantindo o cumprimento dos mandatos do CSNU, a legítima defesa das tropas e a segurança dos civis; e
- Aperfeiçoar a doutrina e a legislação brasileiras que disciplinam a atuação dos contingentes nas missões de paz, definindo-se ritos e parâmetros que subsidiem a tomada de decisão.

Hamann e Teixeira (2017), analisando os treze anos nos quais o Brasil esteve à frente da MINUSTAH, concluem que a experiência adquirida merece uma ampla e profunda reflexão, “não apenas pela vasta contribuição à historiografia, mas principalmente pela possibilidade de se identificar elementos fundamentais para orientar a tomada de decisão em um futuro próximo”, quando o Brasil for novamente instado a dar sua parcela de contribuição à paz mundial, devendo estar apto a decidir com clareza e precisão o “como, quando e para onde enviar seus nacionais para cumprir mais uma missão ombreando a sua bandeira com a das Nações Unidas”.

Fomentar essa importante reflexão foi o propósito precípua deste artigo.

---

<sup>28</sup> Contra-Almirante (FN) Rogério Ramos Lage, Subchefe de Operações de Paz do Ministério da Defesa. Entrevista concedida à autora. Brasília, DF, 29 ago. 2018.



## REFERÊNCIAS

AMNESTY INTERNATIONAL (AI). **Breaking the cycle of violence**: a last chance for Haiti? Relatório AMR 36/038/2004. [S.l.], 21 jun. 2004. 39 p. Disponível em: <<https://www.amnesty.org/download/Documents/92000/amr360382004en.pdf>>. Acesso em: set. 2018.

AZEREDO, Ten Cel Luiz Cláudio Talavera de. República Centro-Africana: breve apresentação. **Blog do Exército Brasileiro (EBlog)**, Brasília, DF, 1º mar. 2018. Disponível em: <<http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/conhecendo-a-republica-centro-africana.html>>. Acesso em: ago. 2018.

BRASIL. Comando do Exército. **Portaria nº 83-COTER, de 10 de outubro de 2017**. Aprova o Manual de Campanha Operações de Paz (EB70-MC-10.219). 3. ed. Brasília, DF, n. 48, 1º dez. 2017a. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/1196/1/EB70-MC-10.219%20-%20Opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20Paz.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.817, de 21 de julho de 2016. Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8817.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/D8817.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017. Estrutura Regimental do Ministério da Defesa. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 2017b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D8978.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D8978.htm)>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017. Estrutura Regimental do Ministério da Fazenda. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 2017c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9003.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017. Estrutura Regimental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 2017d. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9035.htm)>. Acesso em: jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos [...]. **Portal da Legislação**: Brasília, DF, 1964. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/livro\\_branco/livrobranco.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf)>.



Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa**. Atualiz. e consolid. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado e defesa/END-PND Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 2.090/MD, de 12 de julho de 2013**. Aprova o Manual de Operações de Paz (MD34-M-02). 3. ed. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34 m\\_02\\_manual\\_op\\_paz\\_3ed\\_2013.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/doutrinamilitar/listadepublicacoesEMD/md34_m_02_manual_op_paz_3ed_2013.pdf)>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério das Relações Exteriores. **Portaria nº 212/MRE, de 30 de abril de 2008**. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores (RISE). Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>>. Acesso em: ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Resolução nº 93, de 1970. Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF, 1970. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>>. Acesso em: set. 2018.

BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG (BPB) / BONN INTERNATIONAL CENTER FOR CONVERSION (BICC). War and peace: peace and demobilisation. **Glossary**. Alemanha, [20-?]. Disponível em: <<http://warpp.info/en/m2/glossary>>. Acesso em: ago. 2018.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (CD). ONU conta com as Forças Armadas do Brasil em novas missões de paz. **Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN)**, Brasília, DF, 28 nov. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/onu-conta-com-as-forcas-armadas-do-brasil-em-novas-missoes-de-paz>>. Acesso em: ago. 2018.

CHADE, Jamil. Brasil acumula dívida de quase R\$ 600 milhões com operações de paz pelo mundo. **O Estado de S. Paulo**, Genebra, 25 abr. 2017. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-acumula-divida-de-quase-r-600-milhoes-com-operacoes-de-paz-pelo-mundo,70001750984>>. Acesso em: ago. 2018.

CHARLEAUX, João Paulo. Quais os planos dos militares brasileiros para a África? **Jornal Nexo**, [s.l.], 19 nov. 2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/11/19/Quais-os-planos-dos-militares-brasileiros-para-a-%C3%81frica>>. Acesso em: jul. 2018.

CRUZ, Carlos Alberto dos Santos et al. **Improving Security of United Nations Peacekeepers: We need to change the way we are doing business**. [S.l.: s.n.], 19 dez. 2017. Disponível em: <[https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

DUBBUDU, Rakesh. How much do various countries contribute to the UN Budget? **Factly**, India, 13 dez. 2016. Disponível em: <<https://factly.in/united-nations-budget-contributions>>.



[by-member-countries/](#)>. Acesso em: ago. 2018.

FAGANELLO, Priscila Liane Fett. **Operações de Manutenção da Paz da ONU**: de que forma os Direitos Humanos revolucionaram a principal ferramenta internacional da paz. Brasília, DF: Funag, 2013. ISBN 978-85-7631-474-5. Disponível em: <<http://funag.gov.br/loja/download/1078-operacoes-de-manutencao-de-paz.pdf>>. Acesso em: mai. 2018.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). **Consulta ao acervo**. Rio de Janeiro: 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo>> Acesso em: ago. 2018.

GENEVA CENTER FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES (DCAF). International Security Sector Advisory Team (ISSAT). **Session 2: SSR and PSO/stabilisation**. [S.l., s.n.], [20-?]. Disponível em <<https://slideplayer.com/slide/10701118>>. Acesso em: jul. 2018.

GODOY, Roberto. Próxima missão do Brasil terá riscos maiores. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,proxima-missao-do-brasil-tera-mais-riscos,70001950920>>. Acesso em: jul. 2018.

GRAYLEY, Mônica. General brasileiro e novo comandante da MONUSCO fala à ONU News. **ONU News**, Brasília, DF, 13 abr. 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/interview/2018/04/1618551>>. Acesso em: jul. 2018.

GRUPO DE ESTUDOS DE DEFESA E SEGURANÇA INTERNACIONAL (GEDES). Retrospectiva da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). **Observatorio Sudamericano de Defensa y Fuerzas Armadas**, São Paulo, 2017. Disponível em: <[http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4\\_u18\\_14112017-10-17-45.pdf](http://unesp.br/gedes/produtos/arquivos/m4_u18_14112017-10-17-45.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

HAMANN, Eduarda Passarelli. A Força de uma trajetória: o Brasil e as operações de paz da ONU (1948-2015). **Nota Estratégica**, Rio de Janeiro, n. 19, out. 2015a. ISSN 2359-0998. Disponível em: <[https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/NE-19\\_Brasil-e-opera%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU-web.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/NE-19_Brasil-e-opera%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU-web.pdf)>. Acesso em: abr. 2018.

HAMANN, Eduarda Passarelli (Org.). Brasil e Haiti: reflexões sobre os 10 anos da Missão de Paz e o futuro da cooperação após 2016. **Artigo Estratégico**, Rio de Janeiro, n. 13, jan. 2015b. ISSN 2359-098X. Disponível em: <[https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AE-13\\_Brasil-e-Haiti.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/04/AE-13_Brasil-e-Haiti.pdf)>. Acesso em: abr.2018.

HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires Teixeira (Org.). **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017)**: percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, 2017. (Edição Especial - Coletânea de artigos). ISSN 2359-098X. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/10/16-10-2017-web-AE-MINUSTAH-2017.pdf>>. Acesso em: abr. 2018.



INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS (ICRC). Peacekeeping operations: ICRC statement to the United Nations. **Statement**, Nova Iorque, 31 out. 2013. Disponível em: <<https://www.icrc.org/eng/resources/documents/statement/2013/united-nations-peacekeeping-2013-10-31.htm>>. Acesso em: jul. 2018.

KAWAGUTI, Luis. O Brasil vai enviar tropas para outra missão de paz após deixar o Haiti? **BBC News Brasil**, São Paulo, 14 out. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-37648987>>. Acesso em: jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tropas brasileiras vão à África fazer reconhecimento para missão de paz a pedido da ONU. **UOL Notícias**, São Paulo, 21 jan. 2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/01/21/onu-quer-tropas-do-brasil-em-missao-de-paz-na-republica-centro-africana-antes-de-maio.htm>>. Acesso em: jul. 2018.

LETRA, Leda. Missões da ONU usam equivalente a menos de 1% de gastos militares globais. **ONU News**, Nova Iorque, 29 mai. 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2017/05/1586911-missoes-da-onu-usam-equivalente-menos-de-1-de-gastos-militares-globais>>. Acesso em: ago. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). **Bombagai – 13 anos do Brasil no Haiti**. Documentário. (50m44s). Brasília, DF, jun. 2018a. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=hobP5G51lhw>>. Acesso em: jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Comando do Exército. Companhia de Engenharia de Força de Paz – Haiti (Braengcoy). **Force Commander**. Brasília, DF, [2017?]. Disponível em: <<http://braengcoy-haiti.eb.mil.br/index.php/force-commander>>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Dados Abertos**. Informações relativas às atividades na Missão de Paz no Haiti. Brasília, DF, set. 2018b. Disponível no sítio eletrônico <<https://www.defesa.gov.br/dados-abertos>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Entenda como é decidida a participação de militares brasileiros em missões de paz**. Brasília, DF, 27 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/4204-27-12-2012-defesa-entenda-como-e-decidida-a-participacao-de-militares-brasileiros-em-missoes-de-paz>>. Acesso em: jun. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Operações de manutenção da paz das Nações Unidas**. Brasília, DF, [2018?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4780-operacoes-de-paz-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Telegrama nº 00927/MRE, de 23 nov. 2017. Transmitido pelo Departamento de Organismos Internacionais do MRE à Chefia de Gabinete do MD, contendo cópia do fax n. 4458, de 22 nov. 2017, 10:46am, encaminhado pelo Secretariado das Nações Unidas.

MUGGAH, Robert et al. A promoção da paz no contexto pós-2015: o papel das potências emergentes. **Nota Estratégica**, Rio de Janeiro, n. 7, fev. 2013. Disponível em:



<[https://igarape.org.br/pdf/promocao da paz.pdf](https://igarape.org.br/pdf/promocao_da_paz.pdf)>. Acesso em: ago. 2018.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL (ONUBR). **Brasil encerra atividade militar no Haiti nesta quinta-feira (31)**. [S.l.], 30 ago. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-encerra-atividade-militar-no-haiti-nesta-quinta-feira-31/>>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Evento no Rio reúne militares e acadêmicos para discutir participação do Brasil em missões de paz**. [S.l.], 27 ago. 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/evento-no-rio-reune-militares-e-academicos-para-discutir-participacao-do-brasil-em-missoes-de-paz>>. Acesso em: set. 2018.

OLIVEIRA JUNIOR, Almir de; GÓES, Fernanda Lira. **A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1516.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1516.pdf)>. Acesso em: abr. 2018.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (OAS). General Assembly. **Inter-American Democratic Charter**. Aprovada em Sessão Especial da Assembleia Geral da Organização realizada em 11 set. 2001. Lima, Peru, 2001. Disponível em: <[http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democractic%20Charter.htm)>. Acesso em: set. 2018.

PATRICK, Igor. Após o Haiti, qual será o próximo destino dos militares brasileiros? **Sputnik**, [s.l.], 17 ago. 2017. Disponível em: <<https://sptnkne.ws/fkyu>>. Acesso em: jul. 2018.

PATRICK, Igor; RUSSO, Mario. Brasil não está preparado para a guerra irregular na República Centro-Africana. **Sputnik**, [s.l.], 12 abr. 2018. Disponível em: <<https://sptnkne.ws/hnVS>>. Acesso em: jul. 2018.

PLATONOW, Vladimir. Após saída do Haiti, Brasil poderá atuar em missão de paz na África. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 out. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-10/apos-saida-do-haiti-brasil-podera-atuar-em-missao-de-paz-na-africa>>. Acesso em: jul. 2018.

RAMALHO, Antonio Jorge Rocha; GÓES, Fernanda Lira. Aspectos do financiamento das Operações de Paz da ONU: implicações para a Política Externa Brasileira. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, DF, n. 2, p. 61-68, abr. 2010. ISSN 1234-5679. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/100622 boletim\\_internacional02.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/100622_boletim_internacional02.pdf)>. Acesso em: jun. 2018.

RODRIGUES, Alex. Forças Armadas estudam envio de militares para auxiliar ONU em missões de paz. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-09/forcas-armadas-estudam-envio-de-militares-para-auxiliar-onu-em-missoes-de-paz>>. Acesso em: jul. 2018.

SÁ, Jessica Espíndola de. **A decisão brasileira de participar da MINUSTAH**. 142 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.



STOCHERO, Tahiane. Experiência no Haiti dá know-how militar ao Brasil. **O Estado de S. Paulo**, Rio de Janeiro, 17 ago. 2007. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/rio-de-janeiro,experiencia-no-haiti-da-know-how-militar-ao-brasil,36534>>. Acesso em: jul. 2018.

STUENKEL, Oliver. Envio de tropas brasileiras à África Central seria boa notícia para o Brasil e o mundo. **El País**, [s.l.], 13 set. 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/12/opinion/1505234666\\_502675.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/12/opinion/1505234666_502675.html)>. Acesso em: jul. 2018.

TREVISAN, Cláudia. Brasil enviará mil soldados a missão na República Centro-Africana. **O Estado de S. Paulo**, Washington, 17 nov. 2017. Disponível em: <<https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-enviara-mil-soldados-a-missao-na-republica-centro-africana,70002087438>>. Acesso em: Jul. 2018.

UNITED NATIONS (UN). **The UN Charter (1945)**. San Francisco, 26 jun. 1945. Disponível em <<http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. General Assembly. **Brahimi Report**. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (A/55/305). Nova Iorque, 21 ago. 2000. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/55/305](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305)>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **HIPPO Report**. Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations (A/70/95). Nova Iorque, 17 jun. 2015. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/2015/446](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/446)>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolution 47/120 A (1992)**: An Agenda for Peace - Preventive Diplomacy and Related Matters. Nova Iorque, 18 dez. 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47r120a.htm>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolution 47/120 B (1993)**: An Agenda for Peace. Nova Iorque, 20 set. 1993. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a47r120b.htm>>. Acesso em: set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1529 (2004)**. Nova Iorque, 29 fev. 2004a. Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/1529\(2004\)](https://undocs.org/S/RES/1529(2004))>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolution 1542 (2004)**. Nova Iorque, 30 abr. 2004b. Disponível em: <[http://undocs.org/S/RES/1542\(2004\)](http://undocs.org/S/RES/1542(2004))>. Acesso em: abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Principles of Peacekeeping**. [S.l.], 20-?. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en/principles-of-peacekeeping>>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Department of Peacekeeping Operations (DPKO). **United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines: the Capstone Doctrine**. Aprovado pelo Subsecretário-Geral do DPKO em 18 jan. 2008. Nova Iorque: United Nations, 2008. Disponível em:





<<https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/united-nations-peacekeeping-operations-principles-and-guidelines-the-capstone-doctrine/>>. Acesso em: mai. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO)**. Site oficial. Disponível em: <<https://monusco.unmissions.org>>. Acesso em: jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti (MINUSTAH)**. Site oficial. Disponível em: <<https://minustah.unmissions.org>>. Acesso em: mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation en Centrafrique (MINUSCA)**. Site oficial. Disponível em: <<https://minusca.unmissions.org>>. Acesso em: jul. 2018.

UZIEL, Eduardo. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. **Política Externa**, São Paulo, v. 21, n. 1, jun.- ago. 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/2zANxMk>>. Acesso em: ago. 2018.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana**: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: Funag, 2007. ISBN 978-85-7631-082-2. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil e a Crise Hatiana O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/375-Brasil%20e%20a%20Crise%20Hatiana%20O.pdf)>. Acesso em: abr. 2018.

VICTOR, Fábio; ALENCASTRO, Mathias. Intervenção do Rio cancela missão militar do Brasil na África. **Folha de S. Paulo**, Piauí, 10 abr. 2018. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/intervencao-no-rio-cancela-missao-militar-do-brasil-na-africa>>. Acesso em: Jul. 2018.

WORLDATLAS. **Top Countries Contributing To The United Nations**. Quebec, Canadá, 25 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.worldatlas.com/articles/top-countries-contributing-to-the-united-nations.html#goToCom>>. Acesso em: set. 2018.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. **O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)**. Brasília: Funag, 2016. ISBN 978-85-7631-622-0. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/download/1160-participacao do brasil no csnu final.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1160-participacao%20do%20brasil%20no%20csnu%20final.pdf)>. Acesso em: jul. 2018.



## Apontamentos sobre a participação da sociedade civil em assuntos de Defesa no Brasil (2008 – 2016)

Luís Henrique D’Andrea<sup>1</sup>

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Viviane Machado Caminha

### RESUMO

Este trabalho identifica os marcos das mudanças na relação civil-militar desde a redemocratização do Brasil e aborda a participação de atores na Política de Defesa do país, buscando entender as motivações da baixa interação da sociedade civil com temas relacionados. O objetivo é analisar se a implementação de políticas e iniciativas governamentais específicas, introduzidas após a criação do Ministério da Defesa (1999), provocou avanços na capacitação de civis em temas referentes à Defesa, e se houve alguma evolução positiva na interação desses com políticas da área. Trata-se de pesquisa exploratória, que utiliza o método hipotético-dedutivo e percorre uma narrativa histórica desde 1985. Examina documentos estratégicos da Defesa Nacional (sobretudo a Política de Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, ambas de 2012), que contém comandos ao Ministério da Defesa para que haja maior aproximação com a sociedade. Lança um olhar sobre propostas do Ministério para aumentar a conscientização da sociedade e pondera sobre o quão preparada e atenta encontra-se a sociedade em função das políticas e iniciativas empreendidas. Como resultado, conclui que evidências corroboraram parcialmente os avanços quanto à capacitação de civis no tema Defesa e, com menor ênfase, que houve evolução positiva na interação desses com as Políticas de Defesa.

**Palavras-chave:** Defesa Nacional. Política de Defesa. Relação Civil-Militar.

### *Notes on the civil society participation in Defense issues in Brazil (2008 to 2016)*

### ABSTRACT

This study seeks to identify the milestones of changes in the civil-military relationship since the country's redemocratization. It addresses the participation of actors in Brazil's defense policy, in order to understand the motivations of the low interaction of civil society with related issues. The objective is to analyze whether the implementation of specific government policies and initiatives, introduced after the creation of the Ministry of Defense (1999), has led to advances in the training of civilians in defense issues, and if there has been any positive evolution in their interaction with the area. It is an exploratory research, which uses the hypothetic-deductive method and covers a historical narrative since 1985. It examines national defense strategic documents (especially the National Defense Policy and the National Defense Strategy, both from 2012), which contain commands to the Ministry of Defense to act in favor of a greater rapprochement with society. The paper looks at proposals of the Ministry to increase awareness in the society and considers how prepared and attentive society is in terms of the policies and initiatives undertaken. As a result, the study partially corroborates advances regarding the qualification of civilians in Defense themes and, with less emphasis, that there has been a positive evolution in the interaction with Defense policies.

**Keywords:** National Defense. Defense Policy. Civil-Military Relationship.

<sup>1</sup> Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho identifica os principais marcos das mudanças na relação civil-militar desde a redemocratização do país e problematiza a carência de especialistas civis que possam ocupar posições de destaque, seja como servidores no próprio Ministério da Defesa (MD), seja como protagonistas de um debate qualificado sobre o tema Defesa. A pesquisa aborda a participação de atores na Política de Defesa do Brasil e busca entender as motivações que levam tradicionalmente a uma baixa interação da sociedade civil com temas relacionados. O objetivo é o de analisar se a implementação de políticas e iniciativas governamentais específicas, introduzidas posteriormente à criação do Ministério da Defesa, em 1999, particularmente referidas nos textos da Política Nacional de Defesa (PND) (BRASIL, 2012c) e da Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2012a), provocou avanços na capacitação de civis em temas referentes à Defesa, e se houve alguma evolução positiva na interação desses civis com as políticas da área até 2016.

A posição periférica do continente sul-americano frente ao sistema internacional, assim como fatores históricos, como a não percepção de ameaças externas continentais e a desatenção da potência hegemônica, os Estados Unidos da América, resultaram em trajetórias nos países da região que não enfatizam o poder militar como condicionante para a sobrevivência do Estado. Esse fenômeno, que se caracteriza pela falta de interesse da sociedade por assuntos de Defesa, Pion-Berlin e Trinkunas (2006, p. 8) denominaram de “déficit de atenção”. Como efeitos históricos, segundo os autores, civis não enfatizam a Defesa Nacional como um campo importante de políticas públicas. (Idem).

No Brasil, a partir da última década do século XX, essa realidade começa a ser transformada com o advento de documentos estratégicos e a implementação de políticas, que, se por um lado, carecem de linearidade e enfrentam resistências e ou omissões de vários atores, civis e militares, por outro, apontam para um cenário bastante distinto de anos anteriores. Pode-se afirmar, então, que, em meados dos anos 1990, a elaboração da Política de Defesa Nacional, PDN (BRASIL, 1996b), em 1996, e a criação do Ministério da Defesa, em 1999, foram marcos relevantes para uma nova perspectiva na relação civil-militar no país e para o fortalecimento do poder político no comando dos desígnios da Política de Defesa.<sup>2</sup> Embora ainda houvesse muito por se fazer, esses foram passos essenciais para a ampliação

---

<sup>2</sup> A partir de 2012, a Política de Defesa Nacional, criada em 1996, passou a ser denominada Política Nacional de Defesa (PND).



do incipiente e necessário debate sobre o tema Defesa na sociedade e para a consolidação da democracia no país.

São diversos os trabalhos que se dispuseram a analisar as formas da relação civil-militar e o processo de consolidação democrática em diversos países. De maneira breve, pode-se dizer que, dentre as principais correntes, encontram-se, por um lado, autores sob a influência teórica de Huntington, que pressupõe a sobreposição do poder civil ao militar e, por outro, a de Janowitz, para quem o papel político dos militares deve ser valorizado, buscando-se uma convergência civil-militar. (HUNTINGTON, 1957; JANOWITZ, 1960 apud MADRUGA, 2015).

Foge ao escopo do trabalho proposto uma abordagem teórica detalhada e uma discussão sobre virtudes e limitações de uma ou outra proposta. Entretanto, antes de apresentar o problema que dá origem a este estudo, importa mostrar uma sequência de premissas que orienta a narrativa. Em primeiro lugar, o interesse nacional deve ser definido pelo poder político e, a partir desse, formula-se a Política Externa e a Política de Defesa, que são conectadas. Em segundo, cabe ao poder político determinar que tipo de Forças Armadas o país deve ter, com quais efetivos e orçamentos. Terceiro, assinala-se ser o poder político o orientador das doutrinas militares, em sintonia com as políticas de Defesa Nacional. Quarto, e não menos importante, ressalta-se que o Poder Executivo deve compartilhar sua responsabilidade com o Poder Legislativo, observando-se que as atividades fins e as atividades-meio dos militares devem ser controladas pelo poder político. Por fim, entende-se que o poder político deve agir como publicizador da agenda de Defesa Nacional, explicitando-a como um assunto da sociedade, que não se restringe a militares nem, tampouco, a grupos restritos de especialistas civis. (FUCCILLE, 2006).

O conjunto de premissas acima exhibe pontos de atenção na construção da democracia brasileira. Dois deles nos interessam em particular: o baixo envolvimento do Poder Legislativo com assuntos de Defesa, que expõe uma fragilidade institucional do Estado, e a agenda de Defesa, marcadamente distante da opinião pública. Quanto à ação do Legislativo, embora não seja objeto desta pesquisa, será resgatado em alguns momentos da narrativa. Ao que diz respeito à agenda da Defesa, ao se tornar pública, descortina-se o despreparo da sociedade para lidar com o tema no momento da redemocratização e posterior, com as consequentes dificuldades para o debate de questões estratégicas e para o exercício do controle civil democrático sobre os militares.



Neste estudo, o conceito de Política (s) de Defesa se refere ao desenvolvimento de planos, assim como de processos, que são utilizados, de maneira geral, para supervisionar, organizar, dar forma, comandos e meios às Forças Armadas. (PION-BERLIN; TRINKUNAS, 2007 apud MADRUGA, 2015). Cabe explicar também que a dicotomia entre sociedade civil e militares se refere, neste estudo, para efeitos de categorização, a atores políticos privados e atores políticos públicos, respetivamente. Políticos, porque se entende que deveriam interferir nas Políticas de Defesa. Privados, pois, ao contrário dos públicos, não têm relação direta ou ligação profissional com o Estado. (ALMEIDA, 2018).

Assim, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa exploratória, lastreada no método hipotético-dedutivo. Foram utilizadas, principalmente, fontes secundárias em bibliografia disponível na internet, mas também algumas informações coletadas no Ministério da Defesa. Os resultados foram obtidos por meio de abordagem qualitativa.

Na sessão inicial, após a introdução, o estudo traz um breve panorama dos acontecimentos histórico-políticos, desde 1985 até o final da década de 90. Esse intervalo é caracterizado pelo final da Guerra Fria, no contexto internacional, e pela reorientação das Forças Armadas, no contexto doméstico. Na sessão seguinte, como desdobramento do cenário anterior, o trabalho enfatiza documentos estratégicos da Defesa Nacional, sobretudo a Política Nacional de Defesa, atualizada, e a Estratégia Nacional de Defesa, ambas de 2012. Nesse contexto, são desenhados os principais comandos para que o Ministério da Defesa e órgãos no seu entorno atuem por maior aproximação com a sociedade. A seguir, na terceira seção, o trabalho lança um olhar sobre o que tem sido proposto e realizado para a maior conscientização da sociedade sobre essa temática, principalmente pelo próprio Ministério da Defesa, até 2016. Em considerações finais, o trabalho recupera a trajetória histórica e as questões expostas nesta introdução e pondera quão preparada e atenta encontra-se a sociedade para o tema Defesa.

A seguir, será mostrado que a apreciação do contexto histórico e a evolução da relação civil-militar, a partir da redemocratização do país, permitem compreender as principais motivações das mudanças políticas e institucionais que resultaram na criação do Ministério da Defesa. Como será observado, a trajetória da participação da sociedade nas Políticas de Defesa acompanhou essas mudanças.



## 2 O MINISTÉRIO DA DEFESA COMO APROXIMAÇÃO CIVIL-MILITAR EM ASSUNTOS DE DEFESA

O controle civil democrático sobre os militares no Brasil vem sendo moldado, ainda que não linearmente e não sem percalços, segundo diferentes momentos históricos do país. A partir de 1985, quando se iniciou o denominado período de redemocratização, com a eleição de um civil para a presidência da República, as Forças Armadas (Exército, Marinha e Aeronáutica) ainda exerciam forte proeminência sobre o controle das políticas de suas pastas.

O governo do presidente José Sarney (1985-1990) experimentou uma marcante presença e atuação dos militares, em especial sobre a segurança pública. No período, as Forças militares foram chamadas pelo presidente para atuar inúmeras vezes em casos de instabilidades locais, como em movimentos grevistas e reivindicações de movimentos sociais.<sup>3</sup> Segundo Zaverucha (1994), Sarney se acomodou aos interesses militares e desistiu de perseguir o controle civil, diferentemente do que havia se passado em outras transições democráticas no mundo, como na Espanha. Esse período, no Brasil, foi chamado por diversos autores de “tutela amistosa” ou “tutela militar” e é fruto de uma transição política conservadora e de um “descompasso” de elites políticas e econômicas com assuntos relacionados à Defesa.

A nova Constituição, promulgada em 1988, teria sido uma oportunidade para a reorganização da área de Defesa e até mesmo a criação do ministério civil. Entretanto, segundo Fuccille (2006), havia uma forte oposição por parte dos militares, pois justificavam que a criação do Ministério não traria eficiência operacional nem orçamentária e, menos ainda, benefícios de ordem política. Subjacente havia o temor de perda de poder, no advento de que um presidente civil não conservador assumisse em mandato posterior e indicasse um ministro forte de pensamento análogo (não conservador). Segundo Fuccille, o Executivo e o Legislativo também foram lenientes. (Idem).

O breve governo do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) teve início em um contexto internacional marcado pela queda do Muro de Berlim e consequente final da Guerra Fria. No início dos anos 1990, não se vislumbrava qualquer ameaça de guerra global

---

<sup>3</sup> O artigo 142 da Constituição Federal de 1988 dava grande liberdade para que o governo convocasse os militares para atender a chamados de manutenção da ordem interna. E assim foi feito por diversas vezes.



ou regional que justificasse uma atenção especial à questão da Defesa. Esse distanciamento era ainda mais agravado pela prioridade dada pela população à séria crise econômica interna que abatia o país. Assim, o cenário dos primeiros anos da década foi identificado por vários autores como provocador de uma “crise de identidade militar”, em meio a qual esses se encontravam bastante isolados na cena interna, com poucos interlocutores, tanto no governo e como na sociedade, com conhecimentos e experiências para dialogar sobre questões de Defesa.

Durante a presidência de Itamar Franco (1993-1994), que assumiu o governo com a renúncia de Fernando Collor, não houve, de fato, uma mudança nas relações civil-militar. (FUCCILLE, 2006). No marco do pós-Guerra Fria, o presidente elevou o reconhecimento da instituição militar perante a opinião pública, com um governo bastante militarizado (com vários cargos, inclusive de ministros, ocupados por militares), e exerceu uma retomada de ações militares nas questões internas, sobretudo no âmbito da “Operação Rio”.<sup>4</sup> A passagem abaixo ilustra o período de Itamar na presidência.

De poucos resultados práticos, o que a “Operação Rio” efetivamente gerou foi uma forte legitimação do Aparelho Militar frente à sociedade e ao Estado, buscada pelo menos desde o fim da guerra fria. Tida como um ponto de inflexão, ela viria a abrir as portas a uma participação mais ativa dos militares nas mais distintas missões ligadas à temática interna durante o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso [...]. (FUCCILLE, 2006, p. 72-73).

No primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1999), experimentou-se novamente a utilização frequente de forças militares na resolução de questões internas, retomando a prática do período da tutela militar do final dos anos 1980. Entretanto, vários analistas reconheceram que seu governo iniciou uma transformação, tanto no que diz respeito à superação da crise de identidade militar, iniciada no governo Sarney, como no que tange à promoção da temática defesa no cenário nacional. Já em seu discurso inaugural, em 1995, FHC indicou haver propostas visando à “[...] adaptação gradual

---

<sup>4</sup> A Operação Rio constituiu-se em um “[...] conjunto de ações militares de combate ao crime organizado, deflagrada nos primeiros dias de novembro de 1994, com término em março do ano seguinte, no Rio de Janeiro – como um teste crítico colocado às forças sociais interessadas na questão da participação das Forças Armadas em missões de tipo policial”. (FUCCILLE, 2006, p. 67).



das nossas forças de Defesa às demandas do futuro [...]” (Brasil, 1995, p. 16), ainda que indiretamente e sem mencionar propriamente que criaria um Ministério da Defesa.<sup>5</sup>

Em 1996, FHC determinou que fosse lançada a Política de Defesa Nacional (PDN), que serviu como fator propulsor das reformas na área da defesa. Assim, já em seu primeiro mandato, iniciou de maneira concreta um movimento em prol da subordinação militar aos civis, que serviu de “pontapé inicial” para a edição de documentos estratégicos da Defesa Nacional: uma revisão dessa mesma Política, em 2005, a Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, e o Livro Branco da Defesa Nacional, em 2012. (MADRUGA, 2015, p. 14).

A PDN serviu ainda como motivadora para a criação do Ministério da Defesa, em 1999, instituição que buscou a organização político-administrativa da área de Defesa no país e aprofundou, ao menos por meio de diretrizes, a subordinação dos militares ao poder político. Este trabalho tratará mais adiante dos documentos estratégicos citados, na perspectiva da promoção da participação civil, mas vale antecipar uma reflexão sobre o momento da edição da Política.

Embora a PDN (1996) revelasse a diretriz de “[...] sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria” (PDN, 1996b, p. 11), denota-se que a elaboração do documento ocorreu sem um extenso debate público e em tempo exíguo, após FHC constatar que as discussões da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN), criada em maio de 1996, no âmbito do Conselho de Governo (BRASIL, 1996a), não avançavam a contento entre representantes civis e militares de seu governo. Havia uma insatisfação do presidente com a desintegração das três Forças, cada uma com suas próprias políticas.

Ao comentar sobre a formulação da PDN, Vasconcellos (2014, p.9) sinalizou que o lançamento da Política por Cardoso “[...] abriu nova visão da Defesa no Brasil e, de alguma forma, fez com que a sociedade se sentisse convidada a tomar parte deste processo de Defesa Nacional. Mas a PDN não teve a repercussão que se pretendia. ” O mesmo autor, citando Flores, mencionou, ainda, que o documento em si não possuía grande valor prático, pois havia sido fortemente influenciado pelos militares, não contou com especialistas civis

---

<sup>5</sup> Eliézer Rizzo Oliveira, entretanto, em entrevista sobre a criação do Ministério da Defesa, em 2004, afirma que, em seus estudos, não encontrou referência nos discursos de FHC sobre a criação do Ministério. (SUGIMOTO, 2004).





na sua confecção e foi recebido com apatia pelos políticos e pela sociedade. (FLORES, 2002 apud VASCONCELLOS, 2014).

Alsina Jr. (2003), entretanto, embora não tenha mencionado a participação da sociedade civil na construção da PDN, ressaltou a participação de civis como “[...] o aspecto inovador mais evidente [...]” da Política. De fato, ele se referiu à participação efetiva de diplomatas e outros servidores públicos na CREDEN, de onde partiu a elaboração do documento. Na visão desse autor, isso distinguiu o processo de criação da PDN de outros, em se tratando do tema Defesa, pois as condutas anteriores possuíam praticamente apenas militares à frente e eram trabalhadas com menor transparência. Entretanto, é interessante notar que, conforme já apontado anteriormente, a sociedade até esse momento não havia sido envolvida por mecanismos de consulta direta nem por seus representantes eleitos no Congresso, que se mantinham inertes.

Diversos autores consideram a PDN como marco definitivo na criação do Ministério da Defesa. Embora os envolvidos no processo tenham tido o cuidado para que o gradualismo prevalecesse no documento, nem mesmo citando ali a possibilidade de criação do Ministério, a PDN introduziu técnica e politicamente o assunto. Além disso, tratou da organização das Forças e expôs a necessidade de melhor interação entre Política Externa e Política de Defesa. Segundo Alsina Jr. (2003, p. 88), a PDN foi, assim, um exemplo do que poderia ser o trabalho conjunto de militares com uma burocracia civil, com diminuição do “padrão de autonomia corporativa irrestrita” que havia prevalecido até então. Esse mesmo autor comenta:

Assim, a existência da PDN, embora esta não cite o MD em momento algum, criou uma demanda no sentido da institucionalização de uma burocracia capaz de dar consequência ao seu conteúdo. Logo, a ideia de que a PDN teria se constituído em um passo lógico na direção do Ministério da Defesa sustenta-se plenamente. (Idem, p. 89).

Abriu-se, então, uma oportunidade ímpar para que o país criasse seu Ministério da Defesa, deixando de fazer parte do pequeno grupo de países democráticos que ainda não tinham procedido dessa maneira. Em junho 1999, ainda que tardiamente, o país estabeleceu seu Ministério, no bojo de reformas administrativas que eram promovidas pelo governo de FHC.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> O Ministério da Defesa foi implementado por meio de três atos legais: a Lei Complementar 97, de 9 de junho de 1999, a Medida Provisória 1799-6 e o Decreto 3080, ambos de 10 de junho de 1999. (BRASIL, 2011).



O governo Cardoso ficaria marcado pelo passo decisivo na busca de subordinação militar ao poder civil. A estrutura criada retirou o status do Estado Maior das Forças Armadas, EMFA, assim como subordinou as três Forças ao ministro da Defesa. Essas perderam a conotação de ministérios e se transformaram em Comandos Militares. Madruga (2015, p. 5), ao justificar o período de sua pesquisa, de 1999 a 2014, ressaltou que:

[...] a criação do Ministério da Defesa, além de representar um primeiro esforço de *civilianização* da temática de Defesa nacional no país após a redemocratização ao nomear alguém de fora das Forças Armadas para chefiar a pasta, conferiu uma estrutura político-administrativa à área de Defesa que permanece razoavelmente uniforme até os dias de hoje.

No entanto, em 1999, faltavam civis preparados para assumir postos no Ministério e participar conjuntamente das decisões. Essa carência seria atacada ao longo dos anos, tendo permanecido como processo inacabado até os dias de hoje.<sup>7</sup> Vasconcellos (2014) analisou esse fenômeno da representação da sociedade civil na estrutura burocrática do ministério e, referindo-se à D’Araujo (2010), afirmou que os primeiros anos do funcionamento do MD se caracterizaram pela monopolização das funções administrativas pelos militares e pelo preconceito aos civis na gestão dos assuntos correlatos. Para D’Araujo, à época de sua análise, dez anos após a criação do Ministério, civis ainda não eram bem-vindos.

Embora se possa concordar com a autora quanto ao elemento essencial da representação civil na estrutura burocrática do Ministério para a concretude da transformação das relações civis-militares, deve-se ponderar a dificuldade em se buscar, naquele momento, entre servidores civis do governo, aqueles com disponibilidade e formação adequada para as tarefas do MD. Pode-se afirmar que o problema de recursos humanos no Ministério persistiu muito além do período analisado, entretanto, quanto a não aceitação de civis na gestão, pode-se dizer, tem perdido importância ano após ano, e qualquer conclusão sobre o assunto mereceria uma investigação mais aprofundada.

Somente na década seguinte à criação do Ministério surgiram iniciativas relevantes, do próprio MD bem como de outras agências governamentais, que buscaram contribuir com a formação de civis e com a aproximação com a sociedade. São exemplos os convites à participação de especialistas em debates, a abertura à opinião de civis na construção de

---

<sup>7</sup> Sobre o início dos trabalhos do Ministério da Defesa, Fuccille (2006, p. 160) comenta que “Os comandantes das Forças de fato permanecem fortes, contudo mais por inépcia e falta de *expertise* civil para ocupar os postos e submeter os militares do que por qualquer poder mágico ou real que os comandantes detenham”.



documentos estratégicos, ou o apoio financeiro a programas acadêmicos que incentivaram trabalhos sobre temas em Defesa.

Em 2008, com aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2008), surgiu a proposta de criação de uma carreira específica de analista em Defesa Nacional para o MD. Sobre esse tema, Jungmann, em entrevista em 2017, reiterou que uma lei de iniciativa do Poder Executivo deveria ter sido enviada para apreciação no Congresso Nacional desde então, mas isso não chegou a ser feito. (DALA VECHIA, 2017). Pelo que se observa, o assunto não prosperou pela falta de apoio em diferentes governos.

Com a criação do Ministério, houve também um caminho para que documentos e políticas fossem atualizados e, outros, elaborados. Estaria reservada para a primeira década do século uma nova institucionalidade na Política de Defesa e nas relações civis-militares, com a edição da PDN, em 2005, que atualizou o documento de 1996, e o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, END, em 2008.<sup>8</sup> Ambos foram novamente atualizados na década subsequente, em 2012, e, juntamente com o Livro Branco da Defesa Nacional, desse mesmo ano, seguem válidos até os dias de hoje.<sup>9</sup>

Nos parágrafos seguintes, esses documentos serão trazidos à luz, ressaltando-se a participação da sociedade civil. Dessa forma, buscar-se-á responder questões sobre o contexto em que foram elaborados e o que propunham, tanto para a formação de civis, como para melhor conscientizar a sociedade em assuntos relacionados à Defesa.

### **3 DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS PARA A DEFESA NACIONAL**

A evolução do contexto histórico, internacional e doméstico, sobretudo a partir da década de noventa, não propiciou um diálogo aberto entre civis e militares sobre os trinta anos em que os segundos estiveram no poder, de 1965 a 1985. (ROCHA, 2011). Da mesma forma, como visto nas sessões anteriores, o período imediatamente após os governos militares não se caracterizou pela resolução a contento da relação civil-militar no Brasil. Nos primeiros tempos de governos civis, as Forças ainda gozavam de forte autonomia e eram

---

<sup>8</sup> “Entre os arranjos para uma nova institucionalidade militar foram criados três documentos importantes, ainda que incipientes: a Política de Defesa Nacional, de 1996, reformulada em 2006, e a Estratégia nacional de Defesa, de 2008”. (D’ARAUJO, 2010a, p. 122, apud VASCONCELLOS, 2014, p.9).

<sup>9</sup> Segundo preconiza a LC 97/1999, alterada pela LC 136/2010, os documentos estratégicos devem ser atualizados de 4 em 4 anos e submetidos ao Congresso Nacional. O MD enviou esse conjunto de documentos atualizados ao Congresso, em 2016, mas os mesmos não foram apreciados. Novas atualizações estão sendo preparadas para 2020.



utilizadas com frequência por esses governos em ações subsidiárias. Faltavam, sobretudo, conhecimento e atitude por parte da sociedade civil e dos políticos.

Pesavam nessa equação a instabilidade política e a crise econômica brasileira do início dos anos noventa, que canalizavam a atenção da sociedade, não se constatando qualquer fato novo que pudesse provocar uma guinada do interesse da população civil para a temática da Defesa. Ou seja, permanecia o déficit de atenção mencionado anteriormente, com uma sociedade ainda distante dos assuntos militares e carente de um bom número de especialistas (acadêmicos, jornalistas e políticos) que pudessem reivindicar uma participação qualificada nas decisões com referência ao tema Defesa, pressionar o Congresso e ainda ocupar espaços na burocracia da área.

Conforme já observado, a PDN (1996) e, posteriormente, a criação do MD (1999), foram eventos que, se por um lado, não bastaram para resolver a questão da subordinação democrática de militares ao poder civil, por outro, chamaram à atenção pela inovação burocrática e expuseram a fragilidade do envolvimento (necessário) de civis, tanto de setores de governo como da sociedade em geral, no que diz respeito à incidência nos debates e à ocupação de funções na burocracia do Ministério recém-criado.

Borelli (2016, p.72) mencionou Soares (2006) e Oliveira (2005) para afirmar que “[...] a condução da Política da Defesa depende substancialmente da vontade civil, inclusive ocupando cargos no próprio Ministério [...]”, e que essa participação de civis “[...] não ocorreu de imediato [...]”. Por seu turno, a formulação genérica de uma PDN, em 1996, ensejou sua atualização em 2005 (BRASIL, 2005), retardada tanto por episódios de crises nas relações civis-militares, sobretudo nos mandatos de Geraldo Quintão (2000-2002) e José Viegas Filho (2003-2004) à frente do MD, como pela influência do contexto internacional, agravado por atentados terroristas às Torres Gêmeas nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001.

Quintão, segundo ministro civil do MD no mandato de FHC, decidiu consultar a sociedade no ano 2000 e chamou um grupo de civis e de militares de várias áreas, denominados de “notáveis”, para apoiar a revisão da PDN DE 1996. Vasconcellos (2014, p. 10) mencionou Proença e Brigagão e transcreveu o seguinte trecho, que explica simbolicamente esse momento de aproximação com a sociedade:

Nesse sentido, explicitava-se o desejo de um esforço conjunto de civis e militares, apontando a necessidade da participação de setores pertinentes da sociedade, como o Congresso Nacional, o universo



acadêmico, a imprensa, a área científico-tecnológica e a indústria. Há algumas iniciativas cujo resultado pode vir a ser o indicador mais confiável do alcance destas metas: a atividade do Conselho de Notáveis [...], a criação do Centro de Estudos de Defesa e a publicação de uma nova *Política de Defesa Nacional*.

Na esteira dos movimentos de aproximação com a sociedade, e contando com um espírito renovador para a Política de Defesa, o sucessor de Quintão, ministro José Viegas, realizou em Itaipava, RJ, entre 2003 e 2004, uma série de debates sobre Defesa e Segurança que contavam com a participação de inúmeros representantes da sociedade e do setor público (civis e militares). Os “Encontros de Itaipava”, como ficaram conhecidos, resultaram em quatro volumes que serviriam de base para reformas que seriam empreendidas posteriormente, inclusive a revisão da PDN DE 1996 e a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, de 2008. Por essa razão, Borelli (2016, p. 84) considerou os resultados desses Encontros como uma das principais contribuições da curta gestão Viegas.<sup>10</sup> Vale notar que os textos desses volumes são até o presente indicados como leituras em cursos realizados na Escola Superior de Guerra, ESG.

A atualização da PDN foi finalizada em 2005 na gestão do Ministro Valdir Pires (2006-2007). O documento clarificou melhor os conceitos de Segurança e Defesa, que de certa maneira se confundiam na PDN de 1996, e trouxe inovações do ponto de vista das relações internacionais, caracterizando o entorno estratégico brasileiro e ressaltando a relação brasileira com a África. (BRASIL, 2005). No documento, a conscientização da sociedade sobre a temática Defesa apareceu em três momentos: na introdução, como uma orientação estratégica e como uma diretriz. Portanto, não houve nessa atualização um objetivo específico nem uma determinação operativa ligada ao tema. Como objetivo nacional, essa preocupação surgiu em 2012, na nova atualização da PDN, que passou a ser, então, denominada de Política Nacional de Defesa, PND. (BRASIL, 2012c). Ainda na mesma década, no segundo mandato de Lula, foi aprovado o mais importante documento estratégico, que trouxe uma agenda para a elevação da conscientização da sociedade sobre os temas aqui trabalhados: a Estratégia Nacional de Defesa, END, de 2008. (BRASIL, 2008).

---

<sup>10</sup> O ministro Viegas, na abertura do ciclo de debates, declarou: “No espírito de aproximação permanente com aqueles que são, afinal, os destinatários principais da ação política, o Governo brasileiro e, em particular, o Ministério da Defesa desejam conhecer os pontos de vista de segmentos sociais representativos do País, com vistas a aprimorar não apenas seu planejamento de longo prazo, mas também sua atuação cotidiana. É preciso que as políticas de Defesa Nacional reflitam, de forma crescente, os valores, os interesses e as ideias da sociedade brasileira em toda a sua complexidade.” (VASCONCELLOS, 2014, p. 11).



É notório que a primeira década do século, período dos dois mandatos do presidente Lula, tenha testemunhado transformações importantes na Política de Defesa. Além da atualização da PDN em 2005 e da elaboração de outros documentos importantes, observou-se a edição da Estratégia Nacional de Defesa, END, em 2008, documento inovador que, segundo Almeida (2010, p. 222) está “[...] voltado para a implementação de ações concretas no campo da defesa [...]”. Esse mesmo autor (2010, p.241), que trabalha com os conceitos derivados do campo das políticas públicas, explicitou os termos que distinguiram a END no que tange às relações com a sociedade civil.

No que se refere às relações com a sociedade civil, a Política de Defesa do governo Lula trouxe a expressa intenção de estreitamento. A ideia, muito clara na atual *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL, 2008), é de romper com o isolamento das forças armadas e da defesa nacional como um todo, através da socialização do debate. Entre as mais importantes inovações, ressalta a atribuição aos órgãos da Defesa Nacional da responsabilidade específica de desenvolvimento de uma mentalidade de Defesa na sociedade civil.

Em particular, interessa a este estudo o que a END 2008 determinou em relação ao papel da academia na formação de quadros específicos para a Defesa Nacional, com o intuito de se criar uma massa crítica na sociedade que poderia, por um lado, dialogar com propriedade sobre assuntos de Defesa e, por outro, ser aproveitada em postos de comando na Administração Pública na mesma área.

A END de 2008, no tópico sobre “O serviço militar obrigatório: nivelamento republicano e mobilização nacional”, item VII, é explícita ao indicar, como “interesse estratégico do Estado” a formação de especialistas em Defesa e, para tanto, apontou que o governo federal apoiaria “[...] um amplo espectro de programas e de cursos que versem sobre a Defesa”. Neste mesmo item, a Estratégia ainda nomeou a “[...] ESG como um dos principais instrumentos [...]” para a formação desses especialistas, bem como propôs que a Escola organizasse um “[...] debate permanente, entre as lideranças civis e militares, a respeito dos problemas da Defesa”. (BRASIL, 2008).

Em 2012, uma nova atualização da END não mudou o sentido propositivo de participação social em relação a 2008. Assim, na próxima seção, este estudo verificará alguns exemplos de políticas geradas pelos comandos da END, em termos de desenvolvimento de uma mentalidade de Defesa na sociedade civil.



#### 4 POLÍTICAS PÚBLICAS QUE BUSCAM ESTIMULAR A REFLEXÃO SOBRE DEFESA NA SOCIEDADE

Logo na introdução deste estudo, indicou-se que o déficit de atenção da sociedade com os assuntos relacionados à defesa passava a ser menor ao longo da década de 90, com o advento de documentos estratégicos, a implementação de políticas e as modificações administrativas introduzidas pela criação do Ministério da Defesa, que puseram em evidência temas antes pouco difundidos. Embora essa constatação ainda não permita inferir que o grau de autonomia dos militares nos assuntos de Defesa tenha diminuído, ao final de 2016, ao menos se pode afirmar que surgiram na sociedade agentes informados e com melhores condições de participar de um debate público qualificado sobre o tema Defesa.

Na academia, celeiro da formação desses agentes, o campo de estudos em Defesa no Brasil passou por grandes transformações a partir da década de 90. Desde esse período, a área ganhou maior relevo e atraiu atenção especial da comunidade acadêmica. A formação de especialistas e a repercussão de suas ideias acompanharam as transformações que fizeram diminuir, ao menos parcialmente, a desinformação geral da sociedade em relação a esses temas, antes privilégio de militares, de um grupo restrito de cientistas políticos no Brasil e de alguns profissionais que desenvolviam seus trabalhos no exterior.

Em termos de distribuição geográfica, ainda se observa uma grande concentração de centros de pesquisa e programas de estudo em Defesa na região Centro-sul do país, mesmo que a partir de meados dos anos 2000 tenha havido uma expansão a outras regiões. Vale mencionar, entretanto, que muitas das universidades e instituições de ensino e pesquisa estruturaram programas de pós-graduação voltados para a Ciência Política e as Relações Internacionais, com produção específica limitada sobre o tema Defesa. (BARRADAS, 2015).

No campo das iniciativas de cunho privado, contribuíram com esse crescimento e difusão dos conhecimentos sobre o tema Defesa instituições como a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED), criada em 2005, a partir de um grupo de pesquisadores da Associação Nacional dos Pesquisadores em Ciências Sociais (ANPOCS). A ABED organiza encontros nacionais desde 2007, tendo realizado seu 10º encontro em São Paulo em 2018.

<sup>11</sup> Outra dessas iniciativas é a Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), fundada em 2005, que também promove encontros nacionais bianuais desde 2007.<sup>12</sup> Com

---

<sup>11</sup> Informações sobre a ABED podem ser encontradas em <https://www.abedef.org>.

<sup>12</sup> Informações sobre a ABRI podem ser encontradas em <https://www.abri.org.br>.



propósitos semelhantes à ABED, dentro do campo de estudos mais amplo das Relações Internacionais, a ABRI possui uma área temática de Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa, que já representa cerca de 30% dos trabalhos apresentados nos encontros nacionais da instituição.

Pode-se argumentar, entretanto, sobretudo a partir da criação do MD, que a aproximação da sociedade com o tema Defesa passa a ser reforçada por iniciativas de dirigentes públicos e, de maneira mais contundente, por políticas públicas que buscavam fomentar a interação civil com assuntos militares e de Defesa. Alguns exemplos desse fomento, conforme já exposto, traduziram-se em iniciativas pontuais, como o convite aos “notáveis”, em 2000, para a atualização da PDN de 1996, e os “Encontros de Itaipava”, em 2003 e 2004. Outros, porém, como a estruturação de setores específicos no MD, tiveram o intento de fortalecer a aproximação com a sociedade e implementar políticas contínuas de apoio à capacitação e estudos acadêmicos em Defesa.

Uma dessas estruturas é a Escola Superior de Guerra (ESG), que realiza um importante trabalho de aproximação entre civis e militares, bem como a difusão de conhecimentos no tema Defesa. A Escola, fundada em 1949, funciona como um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa:

[...] destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento.<sup>13</sup>

Outra estrutura ligada ao MD é o Instituto Pandiá Calógeras (IPC)<sup>14</sup>, estabelecido como um centro de pesquisas para assessoramento direto ao Ministro da Defesa. Seus integrantes produzem estudos, organizam encontros e simpósios, participam de eventos e difundem análises e pesquisas sobre segurança internacional e Defesa à comunidade de especialistas. Desde 2014, em parceria com o Conselho Nacional de Pesquisas (CNPQ), também incentiva a produção de conhecimentos nesse campo por intermédio do Programa Álvaro Alberto, que financia projetos de pesquisa sobre os temas da economia de Defesa e do entorno estratégico.

Embora a ESG e o IPC tradicionalmente empreendam esforços para capacitar civis e apoiar a tarefa de informar e formar dirigentes públicos no tema Defesa, sublinha-se que

<sup>13</sup> Para saber mais, visite <https://www.esg.br/a-esg/apresentacao#>.

<sup>14</sup> Para saber mais sobre o Instituto Pandiá Calógeras, visite <https://pandia.defesa.gov.br/pt/>.





este estudo não focará nas ações dessas estruturas, pois há uma clara especificidade nas ofertas, que mereceriam uma investigação aprofundada e particular.

À parte dessas duas estruturas, é relevante particularizar as ações do MD por meio da Divisão de Cooperação (DICOOP), do Departamento de Ensino (DEPENS) da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD). Criada como um departamento, em 2005, e, posteriormente, transformada em uma divisão dentro da mesma secretaria, cabe à DICOOP a tarefa de estabelecer e zelar pelas parcerias acadêmicas, administrar convênios com agências governamentais de fomento à pesquisa e à formação de recursos humanos, assim como promover ações de conscientização na sociedade. Nos parágrafos que seguem, serão exploradas as atividades dessa Divisão, que estão referenciadas pelo objetivo VIII, da PND de 2012, que propõe “conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País” (BRASIL, 2012c, p. 30), assim como pela ação estratégica sobre “Ensino”, da END do mesmo ano, que tem como introdução o trecho transcrito a seguir:

Promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à Defesa, através, entre outros, de convênios com Instituições de Ensino Superior e do fomento à pesquisa nos assuntos de Defesa, assim como a participação efetiva da sociedade brasileira, por intermédio do meio acadêmico e de institutos e entidades ligados aos assuntos estratégicos de Defesa. (BRASIL, 2012a, p. 30).

Especialmente, numa tentativa de mostrar a evolução na formação de civis patrocinada pelo MD em cooperação com instituições acadêmicas, interessa aqui destacar que a DICOOP é responsável pelo Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional, *Pró-defesa*, criado em 2005, por meio de um convênio entre o Ministério da Defesa e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), do Ministério da Educação.

Antes de adentrar em detalhes do *Pró-defesa*, porém, vale mencionar que a DICOOP também realiza outras atividades que, embora não tenham por si a mesma força de modificar a consciência da sociedade pela Defesa, suscitam o interesse coletivo e complementam outros empreendimentos, tanto do MD como de outros órgãos e instituições de ensino e pesquisa. Dentre as principais atividades, podem ser mencionados um concurso bianual que premia teses e dissertações de mestrado e doutorado aprovadas em programas *stricto sensu* em Ciências Humanas, inclusive de escolas de altos estudos militares; um concurso anual de monografias sobre Defesa Nacional, que tem o propósito de



estimular estudantes de graduação a produzir trabalhos sobre Defesa; um congresso anual acadêmico sobre Defesa, que intenta incentivar a pesquisa e o envolvimento da sociedade nos assuntos de Defesa, em parceria com as principais escolas de formação de oficiais; cursos de extensão em Defesa, promovidos em parceria com Instituições de Ensino Superior de todo o país, que objetivam estimular reflexões e estudos sobre Defesa, além de difundir conhecimentos e visitas guiadas ao MD destinadas em particular ao meio acadêmico.<sup>15</sup>

A crescente participação da comunidade acadêmica e da sociedade em geral nessas atividades indica maior interesse em conhecer e debater a Política de Defesa. Ilustra essa afirmação a realização do congresso acadêmico sobre Defesa que, em anos sucessivos, tem demanda muita superior ao limite de vagas.<sup>16</sup> Entretanto, como já indicado, é o *Pró-defesa* que atrai atenção por sua penetração na sociedade e por seus resultados. A seguir, a narrativa buscará lançar um olhar sobre esse Programa.

O *Pró-defesa* visa estimular “[...] por meio de financiamento, a criação de redes de cooperação acadêmicas entre IES [Instituições de Ensino Superior] públicas e particulares, institutos militares e centros de estudos estratégicos”. (BRASIL, 2016). Até o final de 2018, após três edições do Programa, iniciado em 2006, espera-se como resultado a formação de 19 pós-doutores, 93 doutores e 213 mestres.<sup>17</sup> (BRASIL, 2018a, p. 94). Ao final desse período, terão sido investidos cerca de 18 milhões de reais, sendo 30% desse montante de responsabilidade do Ministério, e o restante da CAPES. A parceria foi renovada em meados de 2018, e um quarto edital de convocação foi lançado, estando em processamento no momento da produção deste estudo. Serão mais 2,4 de reais investidos pelo MD e quase 4,7 milhões pela CAPES, totalizando, ao longo de quatro edições do Programa, cerca de 25 milhões de reais, mantendo-se a mesma proporcionalidade para cada parceiro - 30% do MD e 70% da CAPES.

Nas três edições do *Pró-defesa* já realizadas, foram selecionados 11 projetos na primeira, 16 projetos na segunda e 12 projetos na terceira (BRASIL, 2016). Os projetos

<sup>15</sup> Mais informações podem ser encontradas em <https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia>.

<sup>16</sup> Informações coletadas com o Gerente da DICOOP em 25 de setembro de 2018.

<sup>17</sup> Embora os números mencionados sejam diferentes do informado pelo ministro da Defesa, em pronunciamento de lançamento da quarta edição do Programa, em 05/07/2018, assim como da Nota Técnica do MD (NT 03 DICOOP/DEPENS/SEPESD/SG/MD/2017), a última versão do citado memento interno do MD, supõe-se, deve conter informações mais atualizadas.



reúnem mais de uma instituição, tendo à frente uma instituição líder. São permitidas participações de escolas militares.

Segundo Nota Técnica do MD, de julho de 2017, o Ministério afirmou que o *Pró-defesa* cumpriu com seus objetivos nas edições já finalizadas, sendo considerado um programa modelo pela Capes.<sup>18</sup> Além disso, seus resultados e impactos contribuíram para que o Conselho Nacional de Educação (CNE) emitisse parecer favorável à inclusão da Defesa como área de conhecimento no rol das ciências estudadas no país. A referida Nota mencionou ainda que o *Pró-defesa* é o único programa de apoio vigente no país com essa especificidade.

O *Pró-defesa* é citado por diversos autores, que validam a iniciativa inédita, capaz de contribuir para o desenvolvimento de uma mentalidade de Defesa no país por meio de pesquisas e estudos voltados para a área, além de ser mecanismo de aproximação permanente entre civis e militares. Segundo Barradas (FIGUEIREDO, 2010 apud BARRADAS, 2015, p. 141), o *Pró-defesa*, como política de incentivo e fomento, propiciou a “[...] implantação de diversos polos de estudos e pesquisas nas áreas das Ciências Sociais, Humanas e da História, em instituições de ensino superior, muitos dos quais envolvendo mais de uma instituição”.

Ao se observar os títulos de projetos aprovados ao longo de três edições, percebe-se uma grande variedade de assuntos que abordam o tema Defesa de maneira interdisciplinar.<sup>19</sup> Isso somente foi possível com a inclusão de diferentes instituições participantes, abarcando um universo amplo de linhas de pesquisas. Há que se apontar, entretanto, que, ao se deparar com a distribuição geográfica das instituições que lideram os projetos, aprovadas nas três edições do Programa, denota-se maior concentração nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul, confirmando a carência de instituições que incluem a produção específica de estudos em Defesa nas regiões Norte e Nordeste.

Outro ponto que vale à pena ser ressaltado é a dificuldade de uma comparação dos resultados do Programa. Como não havia iniciativa semelhante ao *Pró-defesa*, até 2005, que concentrasse a demanda por apoio acadêmico em um só canal, os trabalhos de pesquisa sobre o tema Defesa eram produzidos de maneira dispersa pelo país em diferentes instituições. Pode-se mencionar que o *Pró-Estratégia*, um outro programa, capitaneado pelo

<sup>18</sup> Nota Técnica 03 DICOOP/DEPENS/SEPESD/SG/MD/2017, de 21 de julho de 2017.

<sup>19</sup> Os títulos dos projetos selecionados podem ser encontrados na página do *Pró-defesa* na internet, em <https://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/pro-defesa>. (BRASIL, 2016).



Ministério da Educação e a Capes, cumpria funções bastante similares ao *Pró-defesa*, porém, o Programa teve somente um edital, em 2011, aprovando 19 projetos (BARRADAS, 2015, p. 141).

Não havia, portanto, uma linha de base para efeitos de uma avaliação criteriosa sobre a evolução do número de especialistas capacitados nem mesmo sobre os assuntos das pesquisas. De qualquer maneira, de acordo com evidências trazidas por diversos autores, que citam o *Pró-defesa* como exemplo de aproximação entre civis e militares, bem como o número absoluto de projetos atendidos, instituições envolvidas e profissionais formados, o Programa demonstra o potencial de transbordar conhecimentos para a sociedade e impactar positivamente a conscientização sobre esses temas.

É possível supor também que uma parte dos especialistas treinados por programas como o *Pró-defesa* e o *Pró-estratégia* seriam absorvidos como mão de obra bastante qualificada no Ministério da Defesa, caso a carreira de analista em Defesa do MD fosse aprovada e fortalecida por concursos públicos. Entretanto, conforme se apontou anteriormente, não parece haver uma determinação do Poder Executivo em encaminhar a questão, pois, desde a edição da END, em 2008, o assunto permanece latente, e um projeto de lei, necessário ao início dos trâmites, jamais foi endereçado ao Congresso Nacional.

Em considerações finais, a seguir, será feito um breve resumo do que foi tratado até o momento, indicando possíveis encaminhamentos às questões levantadas desde o início deste estudo. Ademais, serão feitas algumas observações, sobretudo acerca dos esforços empreendidos para reduzir a carência de profissionais e especialistas habilitados, para a criação de uma burocracia civil qualificada para ocupar posições estratégicas no MD e, em última instância, para a conscientização da sociedade sobre o tema Defesa.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A introdução a este estudo enfatizou duas questões principais: se houve avanço na capacitação de civis desde a criação do Ministério da Defesa, e se a interação desses civis com as Políticas de Defesa evoluiu como resultado da implementação de políticas específicas que se desdobraram a partir de então. Essas questões direcionaram inicialmente a pesquisa para acontecimentos históricos do período de redemocratização do país, desde meados dos anos 1980. Nesse tempo, ficou evidente o profundo distanciamento de civis das Políticas de Defesa, tendo em vista o monopólio sobre o tema no período anterior dos governos



militares, o escasso e difícil diálogo sobre os fatos do período, assim como a quase inexistência de políticas de aproximação com civis. No entanto, já se denotavam, ao final período, durante a década de 1990, sinais de mudança.

Como se observou, tanto o lançamento da Política de Defesa Nacional (PDN), em 1996, como a criação do Ministério, em 1999, foram marcos do processo de evolução das relações civis-militares no país, embora nos dois eventos o maior protagonismo ainda tenha sido de governantes, que implementaram essas ações sem muita interação com a sociedade. Vê-se, a partir daí, entretanto, ainda que timidamente, uma evolução no envolvimento de civis, com participações de alguns especialistas em episódios esporádicos.

A primeira década dos anos 2000, embora sob um contexto internacional complexo, reuniu acontecimentos importantes no que tange ao objeto deste estudo. Constatou-se, a partir de meados daquela década, a atualização da PDN e a implementação de políticas específicas, sobretudo de cunho acadêmico, que visavam estruturar centros de pesquisa e formar civis na área da Defesa. É razoável supor, então, que, mesmo sendo difícil de quantificar, programas patrocinados pelo governo federal, como o *Pró-Defesa* e o *Pró-Estratégia*, com bons números absolutos de trabalhos produzidos, tenham contribuído concretamente na capacitação de civis no tema Defesa, fazendo transbordar para além dos muros da academia conhecimentos e análises sobre os mais variados assuntos conexos. É também bastante plausível que os diversos encontros organizados por entidades como a ABED e a ABRI, a partir de 2005, tenham motivado estudantes a trilhar trajetórias de estudos em Defesa, já que esses eventos reuniam muitos expoentes da academia e divulgavam o tema com bastante amplitude.

Entretanto, se, por um lado, pode-se argumentar que as políticas de capacitação implementadas cumpriram um papel relevante e respondem positivamente a uma das questões chave do estudo, o mesmo não se pode dizer com toda ênfase com respeito à interação de civis com as Políticas de Defesa. Aqui, nota-se uma evolução limitada, não havendo muitos exemplos de que atores políticos privados tenham incidido com propriedade no desenho e na formulação de políticas. Por óbvio, à exceção dos tradicionais representantes da indústria de Defesa.

Ainda no quesito interação, é fato também que uma carreira específica para o Ministério da Defesa, com concursos públicos periódicos, seria um diferencial, pois atrairia especialistas da área de Defesa para a burocracia do Ministério que, pouco a pouco, tanto



fariam valer seus conhecimentos na execução das políticas, como, por certo, atrairiam uma rede de outros expertos com vínculos até mesmo internacionais. No entanto, ao perceber o pouco empenho de outros órgãos do Executivo na aprovação da carreira, entende-se que o Ministério da Defesa poderia ter buscado alternativas, como, por exemplo, o aproveitamento em sua estrutura de integrantes de outras carreiras e, até mesmo, a inclusão da Defesa como área de concentração nos concursos públicos dessas carreiras.

Isso posto, pode-se constatar que, por óbvio, muito ainda se tem por fazer a fim de que as Políticas de Defesa ganhem patamares mais altos de notoriedade, tanto dentro do próprio governo, como na sociedade em geral. Pode-se afirmar que o déficit de atenção de uma sociedade com o tema Defesa é diretamente proporcional ao histórico de acontecimentos e a percepção de ameaças. No período analisado, até o presente, não se observaram conflitos ou incidentes que pudessem alterar a percepção da sociedade com relação à Defesa. No entanto, a formação de massa crítica, proporcionada pelos programas incentivados pelo governo federal e outras atividades do Ministério da Defesa, conforme apontados pelo estudo, podem ter modificado, pelo menos em parte, a consciência da sociedade em relação ao tema, sendo, o próximo passo, uma ação mais contundente do Congresso Nacional que, como visto, age muito pouco e lentamente sobre essas questões.

Tem-se, portanto, que as evidências deste estudo corroboraram, pelo menos parcialmente, os avanços quanto à capacitação de civis como resultado de políticas específicas. Com muito menor ênfase, no entanto, pode-se afirmar que os resultados dessas políticas proporcionaram uma evolução positiva na interação com as Políticas de Defesa. Por fim, a partir dessas duas constatações, pode-se inferir que, embora o Brasil tenha avançado na proposta de uma subordinação militar aos civis, ainda é muito cedo para que se possa concluir que essa tarefa tenha sido finalizada.



## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos W. Política de defesa no Brasil: Considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762010000100009&script=sci_arttext)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ALSINA JR., João Paulo S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Rev. Bras. Polít. Int.** 46 (2): 53-86 [2003]. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292003000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200003)>. Acesso em: 24 set. 2018.

BARRADAS, Jaqueline S. **O processo de comunicação científica no campo da Defesa no Brasil**: da geração do conhecimento à disponibilização da informação. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) - Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Comunicação, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://ridi.ibict.br/bitstream/123456789/880/1/JAQUELINE%20BARRADAS%20%2010%20jan%202016%20para%20impressao%20e%20distribui%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BORELLI, Patricia C. **Sobre poder dizer não**: uma análise das inflexões na política de defesa brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). Dissertação de Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999b.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999c.

\_\_\_\_\_. **Política de Defesa Nacional**. [Online] Governo Fernando Henrique Cardoso. Coleção Documentos da Presidência da República. Brasília: Presidência da República. 1996b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 23 de out 2018.

\_\_\_\_\_. Presidente (1995-2002: Fernando Henrique Cardoso). **Discurso de posse**. Brasília, 1 jan. 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/discurso-de-posse-1995>>. Acesso em: 30 jan. 2018.



\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>> Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Memento nº 80**. Brasília: Ministério da Defesa: Departamento de Organização e Legislação, 2018a.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Defesa e CAPES lançam o Pró-Defesa IV**. Notícia de 05 de julho de 2018b. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/noticias/44759-minist%C3%A9rio-da-defesa-e-capex-lan%C3%A7am-o-pr%C3%B3-defesa-iv>>. Acesso em: 07 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ministério da Defesa faz 12 anos e consolida-se como um dos símbolos do Brasil democrático**. Notícia de 10 de Junho de 2011. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>>. Acesso em: 24 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. 2012c. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pró-Defesa**. In: *Website* do Ministério da Defesa, 2016. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/pro-defesa>>. Acesso em: 30 de set. 2018.

BRIGAGÃO, Clóvis; PROENÇA Jr, Domício. Os militares e a política. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (Orgs.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Striftung; São Paulo, Editora Unesp, 2007.

DALA VECHIA, Gabrielli. Defesa, desenvolvimento e sociedade - Entrevista do ministro Raul Jungmann à revista *Aerovisão*. **Aerovisão – a revista da Força Aérea Brasileira**. Entrevista publicada na edição 251, (Jan/Fev/Mar 2017), p. 9-13. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/artigos-e-entrevistas-do-ministro/171-menu-superior/area-de-imprensa/artigos-e-entrevistas-do-ministro/29168-defesa-desenvolvimento-e-sociedade>>. Acesso em: 24 set. 2018.

D'ARAUJO, Maria Celina. Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional. **Cadernos Adenauer XI**, nº 4. Brasil no contexto político regional. Rio de Janeiro, 2010.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os estudos estratégicos, a defesa nacional e a segurança internacional. In: LESSA, Renato (Org.). **Horizontes das ciências sociais: a Ciência Política**. Petrópolis: Vozes, 2010.





FLORES, Mario C. **Reflexões Estratégicas** - Repensando a Defesa Nacional. São Paulo: É Realizações Ltda., 2002.

FUCCILLE, Luis A. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. Tese de Doutorado em Ciências Sociais apresentada ao Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006. Disponível em [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280075/1/Fuccille\\_LuisAlexandre\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280075/1/Fuccille_LuisAlexandre_D.pdf). Acesso em: 14 set. 2018.

HUNTINGTON, S. P. **A terceira onda**: a democratização no final do século XX. São Paulo: Editora Ática S. A., 1994.

JANOWITZ, M. **O soldado profissional**: estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. **O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014)**. 103 f. Dissertação (Mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/15116/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final%20-%20Florian.pdf>. Acesso em: 24 set. 2018.

PION-BERLIN, David P.; TRINKUNAS, R. H. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. In: **Meeting of the Latin American Studies Association**, San Juan, Puerto Rico March 15-18, 2006. p. 7-10. Disponível em <http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-pionberlin-lasamar06.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ROCHA, Antonio Jorge R. **Militares e política no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1166/1/td\\_1670.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1166/1/td_1670.pdf). Acesso em: 30 abr. 2018.

SOARES, Samuel Alves. **Controles e Autonomia**: as forças armadas e o sistema político brasileiro (1974-1999) [ebook]. São Paulo: Editora UNESP, 2006.

SUGIMOTO, Luiz. As novas diretrizes para a defesa nacional - Pesquisador revela em livro detalhes da criação do Ministério da Defesa, que subordinou os militares à direção civil. **Jornal da Unicamp**, Edição 273, de 16 a 21 de novembro de 2004. Disponível em [http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/novembro2004/ju273pag11.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2004/ju273pag11.html). Acesso em: 14 set. 2018.

VASCONCELLOS, Carlos Antonio R. SOCIEDADE E DEFESA: uma aproximação, após a criação do Ministério da Defesa. **Laboratório de Estudos de Sociedade e Defesa**. In: *Website* do Ministério da Defesa, 2014. Disponível em <https://www.esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/sociedadebrasileira.pdf>. Acesso em: 30 de set. 2018.



ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de Sabres** – tutela militar ou controle civil? São Paulo: Editora Ática, 1994.



## O Aprendizado Organizacional na Seção de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa: credibilidade ao planejamento estratégico

**Marco Antonio Fazio\***

**Orientador: Cel R/1 Antônio Jorge Dantas de Oliveira**

### RESUMO

A Seção de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa é responsável pela concepção dos planejamentos estratégicos militares de emprego conjunto das Forças Armadas, na esfera de Defesa Nacional, apresentando características peculiares, como uma estrutura formal e alta rotatividade de pessoal, as quais são fortes inibidoras ao aprendizado. O presente trabalho tem por objetivo verificar se a Seção de Operações Conjuntas está voltada ao aprendizado organizacional. As informações obtidas por intermédio de uma pesquisa exploratória, bibliográfica, documental e de levantamento de dados, foram analisadas à luz da bibliografia sobre o aprendizado organizacional de Wick e León (1997). Para um melhor entendimento do objetivo deste artigo, contextualiza-se a Seção de Operações Conjuntas por meio de um breve histórico, destacando-se as suas principais características. Ao final, os resultados são interpretados e apresentados, de modo a averiguar se as características da teoria estudada, que tornam uma organização voltada ao aprendizado, estão presentes na Seção de Operações Conjuntas, com o intuito de atribuir credibilidade ao planejamento estratégico militar.

**Palavras-chave:** Aprendizado. Seção de Operações Conjuntas. Planejamento Estratégico.

### The Organizational Apprenticeship on the Joint Operations Department of Ministry of Defense: credibility to Strategic Planning

### ABSTRACT

The Joint Operations Department of Ministry of Defense is responsible for the conception of military strategic planning that is applied with Armed Forces, in a National Defense sphere, presenting peculiar characteristics, such as a formal structure and a high staff turnover, which are strongly inhibiting apprenticeship. The present work aims to check if the Joint Operations Department is directed to organizational apprenticeship. The information obtained in exploratory, bibliographic, documental, and with data collection research, were analyzed based on the bibliography about the organizational apprenticeship of Wick and León (1997). For a better understanding of the aim of this article, the Joint Operations Department is contextualized through a brief background, highlighting its main characteristics. At the end, the results are interpreted and presented, in a way to ascertain if the characteristics of the theory studied, that makes an organization focused on apprenticeship, are in the Joint Operations Department, aiming to give credibility to military strategic planning.

**Keywords:** Apprenticeship. Joint Operations Department. Strategic Planning.

---

\* Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira. Gerente da Seção de Operações Conjuntas da Chefia de Operações Conjuntas do Ministério da Defesa.



## 1 INTRODUÇÃO

A velocidade crescente com que se processam as mudanças no mundo contemporâneo, aliada a um novo ambiente de competição internacional, entre os mais diversos países, integram o cotidiano instável do panorama social humano. Neste contexto de mudanças cada vez mais rápidas, as nações, as organizações ou setores vitais a sua sobrevivência devem atentar para a relevância do conhecimento adquirido no desenvolvimento de aptidões necessárias a uma posição sustentável na obtenção de seus resultados.

“Em se tratando da aplicação do conhecimento no poder militar, não basta saber, tem que saber e saber fazer”, afirmou o Ministro de Estado de Defesa, General de Exército Joaquim Silva e Luna, atestando que a capacidade militar é um fator importante na condição sistemática de instabilidade das relações entre os Estados, mas que a indefinição de ameaças militares não justificará qualquer negligência com a Defesa Nacional<sup>1</sup>.

Em linhas gerais, o sentimento e a visão daquela autoridade corrobora a importância de novas estruturas e pensamentos organizacionais voltados para a adoção de modelos gerenciais de alto desempenho. Isso demanda capital humano disposto a aprender, a fim de que sejam desenvolvidas competências que habilitam a organização a identificar, processar, aplicar e reter novas informações, para ampliar o conhecimento e melhorar o processo de tomada de decisão.

Conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa, o Brasil concebe sua política de defesa segundo diversos posicionamentos. (BRASIL, 2012).

Um deles está relacionado ao emprego das Forças Armadas por intermédio do uso sinérgico de suas características, potencialidades e, sobretudo, no aprimoramento do conhecimento tácito de seus recursos humanos na concepção dos planejamentos necessários para a estratégia do emprego conjunto.

Segundo Drucker (1997, p. 16), “o recurso econômico básico não é mais o capital ou os recursos naturais. Ele é o conhecimento. Hoje, o valor da organização é estabelecido pela produtividade e pela inovação, que são aplicações do conhecimento no ambiente de trabalho”.

---

<sup>1</sup> General de Exército Joaquim Silva e Luna, Ministro de Estado de Defesa, em palestra ministrada no dia 01 de agosto de 2018, *Brasil – Desafios para a Defesa e a Segurança*, no Curso de Altos Estudos em Defesa, da ESG/Campus Brasília, realizada no auditório do Ministério da Defesa.



Contudo, o autor induz que o amadurecimento e a aplicação do conhecimento dentro das organizações estão sendo fortemente afetados pela alta rotatividade de seus componentes, o que pode prejudicar a capacidade de a organização gerar, absorver e lidar com o conhecimento organizacional e influenciar diretamente o processo de aprendizagem.

Em virtude do que foi mencionado, observa-se que o capital humano, traduzido pelas pessoas que compõem a organização, representa a base e o alicerce de sua história e cultura, tornando-se o sustentáculo para a produção de conhecimento.

Conforme o Livro Branco de Defesa Nacional, as organizações do setor de Defesa devem estar preparadas intelectual e possuir o conhecimento necessário para serem empregadas sob as perspectivas conjunta, nacional e combinada. (BRASIL, 2012).

A Chefia de Operações Conjuntas, do Ministério da Defesa, atribui à Seção de Operações Conjuntas a responsabilidade pela elaboração dos planejamentos estratégicos das Forças Armadas<sup>2</sup>. Neste processo, o capital intelectual dos envolvidos é essencial para o êxito do emprego do poder militar na Defesa Nacional.

Logo, considerando-se os fundamentos estabelecidos na Constituição Federal, na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa, torna-se necessário analisar em que medida a Seção de Operações Conjuntas, responsável pela credibilidade da concepção dos planejamentos estratégicos de emprego conjunto das Forças Armadas, está voltada para o aprendizado, em virtude da alta rotatividade dos seus integrantes.

Fruto da experiência do autor, que atuou no setor de 2013 a 2017, este artigo tem como principal objetivo verificar as relações existentes entre os conceitos teóricos da aprendizagem organizacional e as características da Seção de Operações Conjuntas, haja vista a hipótese de que a alta rotatividade dos seus integrantes pode estar influenciando a absorção, valorização e difusão do conhecimento na concepção dos planejamentos estratégicos.

Para a consecução do objetivo deste estudo, foi realizada uma pesquisa exploratória, cuja população inclui os oficiais da Seção de Operações Conjuntas, que interagiram nos anos de 2013 a 2018, representando a limitação temporal da pesquisa, diante da abrangência do assunto.

---

<sup>2</sup> Planejamento que permite, em tempo útil, o preparo e a aplicação de todas as ações necessárias à sua execução, baseado em dados confiáveis e atualizados, com flexibilidade e abrangência suficientes para lidar com a evolução dos fatos e com elementos que, cada vez mais, extrapolam os limites do campo de atuação puramente militar, conforme se extrai do Manual de Doutrina de Operações Conjunta (MD30-M-01), de 2008.



O método utilizado foi o hipotético-dedutivo, tendo como principal enfoque as informações constantes em literaturas já existentes, com o objetivo de identificar as contribuições científicas sobre conhecimento e aprendizagem organizacionais, destacando-se a literatura publicada em 1997 pelos autores Wick e León.

Em seguida, o trabalho englobou fontes secundárias, sendo realizada a pesquisa documental nos regulamentos relativos à Seção de Operações Conjuntas, com o propósito de contextualizá-la e abordar suas principais características organizacionais.

Os resultados do levantamento bibliográfico e documental foram confrontados com a coleta de dados, utilizando-se a técnica de observação direta extensiva, realizada junto aos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, por intermédio de um questionário autoexplicativo, envolvendo, posteriormente, a análise e interpretação dos dados para chegar às conclusões que elucidou o problema da pesquisa, vindo a atingir o objetivo geral da mesma.

Após estas considerações, faz-se necessária uma revisão da literatura, de forma que a fundamentação teórica possa nortear as análises acerca do recurso estratégico para as pessoas e as organizações: o conhecimento transformado em aprendizado.

## **2 CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL**

Platão (apud NONAKA; TAKEUCHI, 1997, p. 24), sustenta que: “o conhecimento é a crença verdadeiramente justificada”. A teoria do conhecimento humano é muito antiga, sendo possível estabelecer a sua origem nas ideias e formas desde a época de Platão, de 429 a 347 antes de Cristo, quando começou a desencadear o processo evolutivo do conhecimento humano. Com o transcorrer do tempo, o conhecimento foi gerado continuamente. Contudo, a partir dos séculos XIX e XX, houve uma evolução significativa do processo de acumulação de conhecimento pelo homem.

Conforme Rodriguez (2002, p. 6), “o conhecimento duplicou no período de 1950 a 1980, tendo duplicado outra vez de 1980 a 1990 e duplicou novamente, no período de 1990 a 1994”. Como projeção, estima-se que, no período de 1994 a 2020, serão introduzidas dez vezes mais mudanças que no período de 1980 a 1994.

Observa-se que a aceleração no processo de geração de conhecimento resulta na busca humana pelo aprimoramento permanente desse ativo. Isto tem proporcionado mudanças nos valores e na cultura das sociedades, as quais são impulsionadas por



mecanismos cada vez mais sofisticados de acúmulo de informações e transferência de conhecimento.

Nonaka e Takeuchi (1997, p. 28) definem: “Conhecimento é um processo humano dinâmico de justificar a crença pessoal com relação à verdade. Ele significa sabedoria adquirida a partir da perspectiva da personalidade como um todo”.

Por ser dinâmico, pode-se inferir o conhecimento como uma capacidade de agir, traduzida pela compreensão da arte de encadear as informações e recriá-las com o tempo, de modo que as experiências e informações acumuladas na mente das pessoas se transformam em mais conhecimento, possibilitando a compreensão da realidade na qual estão inseridas.

Assim, constata-se a relevância do conhecimento como o recurso estratégico valioso que, desde os tempos mais remotos, já era considerado como um trunfo competitivo de poder, sendo de vital importância a sua aplicação, criação e transferência.

Segundo esses autores, o conhecimento humano pode ser classificado em dois tipos: o conhecimento explícito e o conhecimento tácito.

O conhecimento explícito é o que pode ser articulado na linguagem formal. Ocorre, inclusive, em afirmações gramaticais, especificações e manuais, podendo ser transmitido de forma relativamente fácil, de maneira formal, entre indivíduos de uma organização.

O conhecimento tácito, considerado mais importante que o explícito, é o conhecimento pessoal incorporado à experiência individual. Envolve fatores intangíveis, como crenças pessoais, perspectivas, sistemas de valor e experiências individuais. Torna-se, portanto, extremamente mais difícil de ser articulado e transmitido em linguagem formal, por estar profundamente enraizado em experiências, emoções, valores ou ideias.

O conhecimento humano é criado e ampliado mediante a interação social do conhecimento tácito com o conhecimento explícito. Para que possa ser aproveitado por todos na organização, o conhecimento tácito deve ser convertido em explícito, e este deve ser convertido em tácito. Durante essa conversão o conhecimento organizacional é criado.

Nonaka e Takeuchi (1997) afirmam que a organização deve completar uma espiral de quatro ciclos, conforme a figura 1, para se tornar uma instituição que gera conhecimento.



Figura 1 – Espiral do conhecimento.



Fonte: Nonaka, I; Takeuchi, H., (1997, p.80).

Verifica-se que a socialização é a conversão do conhecimento tácito em tácito. É um processo de troca de ideias e experiências. Portanto, de criação de mais conhecimento tácito, compartilhado diretamente dos outros, sem usar a linguagem.

A externalização consiste na conversão do conhecimento tácito em ideias e conceitos explícitos ao grupo, por meio da linguagem falada ou escrita. Pode-se considerar como a espinha dorsal para a criação do conhecimento, uma vez que gera novos conhecimentos, a partir do conhecimento individual.

Já a combinação é o processo de transformação do conhecimento explícito em explícito, onde os indivíduos trocam e combinam conhecimentos, por meio de documentos, reuniões e conversas em rede computadorizadas.

Por último, a internalização assenta-se na conversão do conhecimento explícito em conhecimento tácito, estando diretamente relacionada ao aprendizado pela prática.

Para Nonaka e Takeuchi (1997), o conhecimento organizacional é o resultado da interação entre ativos de conhecimento individuais e coletivos que a organização utiliza para realizar suas atividades, sendo perecível à medida que ocorrem mudanças no ambiente de trabalho, tanto internamente devido à rotatividade de seu pessoal quanto por influência do meio externo.

Uma vez que lidam com o acúmulo acelerado de conhecimento, como o seu principal ativo estratégico, as organizações devem estar atualizadas e comprometidas com o constante processo de aprendizagem, para superar os desafios que lhe são impostos, diante da potencial rotatividade de seu capital humano.

Logo, é imprescindível compreender que o correto desenvolvimento do ambiente de trabalho depende fundamentalmente da aprendizagem organizacional. Hoje, vive-se uma realidade mundial em constante transformação, o que exige pessoas e organizações totalmente disponíveis para aprender a aprender.





## 2.1 APRENDIZADO ORGANIZACIONAL

A aprendizagem organizacional é universalmente reconhecida. Isto se constata pelas inúmeras publicações a respeito do assunto, com o objetivo de dar sentido a um conjunto de valores e ideias que tornam as organizações mais responsivas e ágeis no atendimento das necessidades vitais à sua sobrevivência no mundo globalizado.

Segundo Garvin (2002), somente no início da década de 90, as organizações passaram a valorizar a experiência e o *know-how* de seus integrantes. Ou seja, as organizações começaram a valorizar, de modo sistêmico, o processo de obtenção, armazenamento, disseminação e aplicação do conhecimento produzido por seus integrantes. Esse processo demanda a construção de uma cultura de gestão do conhecimento, que depende da aprendizagem individual e coletiva dos componentes da organização.

As organizações são lugares onde as pessoas continuamente expandem sua capacidade de criar os resultados que verdadeiramente desejam, onde novos e vastos padrões de pensamento são alimentados, onde a aspiração coletiva é libertada e onde as pessoas estão sempre aprendendo sobre como aprender em conjunto. (SENGE, 2000 apud GARVIN, 2002, p. 5).

Assim, a aprendizagem inicia-se no nível do conhecimento individual, passando depois a constituir-se em um processo coletivo, onde há a transferência do conhecimento, possibilitando a modificação do comportamento da organização.

Diversos teóricos concordam com o processo descrito, bem como sua estreita ligação com a aquisição de mais conhecimentos. Porém, eles discordam em outros aspectos importantes.

Sveiby (1998) preocupa-se com a identificação do conhecimento individual, como se este sozinho fosse capaz de alcançar os fins planejados para o aprendizado organizacional. Fleury e Oliveira Jr. (2001) enfatizam que a aprendizagem depende de modelos mentais compartilhados, que filtram e armazenam a entrada de informações. Garvin (2002) considera a experimentação como um dos elementos importantes para a aprendizagem, para adquirir e transferir conhecimentos. Este modelo é pautado em métodos científicos e não depende do acúmulo do conhecimento individual. Já Rodriguez (2002) relaciona a interação da organização com a instabilidade do ambiente externo na determinação do aprendizado organizacional.

Nota-se que diferentes abordagens e modelos de aprendizagem organizacional têm sido apresentados, estudados e discutidos por diversos teóricos da gestão do conhecimento. Convém ressaltar que estes estudos se baseiam em teorias da aprendizagem organizacional, que tratam o universo das organizações de modo homogêneo, com pretensão de generalizar seus modelos.

Depreende-se, dessa forma, que não existe um modelo de aprendizagem organizacional ideal e aplicável a todas as organizações. Porém, neste processo, é salutar considerar as particularidades da organização, estar atento à cultura e analisar suas relações com o ambiente externo, para identificar quais alterações são imprescindíveis para garantir métodos eficazes para a aprendizagem e a construção, coletivamente, do conhecimento.



Desse modo, a obra de Wick e León (1997) foi selecionada como a principal literatura desta pesquisa, por apresentar particularidades mais intrínsecas ao objetivo deste trabalho.

Ao estudarem a evolução do pensamento de diversos teóricos da gestão do conhecimento, os autores preocuparam-se em consolidar as diferentes abordagens relacionadas à aprendizagem organizacional em uma teoria pautada nos elementos essenciais a uma organização que se propõe a um ambiente propício ao aprendizado.

Para eles, o capital humano, o conhecimento que as pessoas detêm, aparece como a força dominante e produtiva, sendo considerado um ativo organizacional comprometido com um aprendizado contínuo e vitalício, criando um ambiente dinâmico que, além de valorizar muito a inovação e o conhecimento, gera a energia necessária para que a organização passe da contemplação para a ação.

Presidentes, líderes, comandantes e chefes de organizações, atentos ao aprendizado, em âmbito pessoal e organizacional, têm melhores condições de encontrar meios de proporcionar credibilidade aos seus resultados, com o intuito de criar o futuro que realmente desejam.

Conforme Wick e León (1997, p. 127), “uma organização voltada ao aprendizado melhora continuamente, porque cria e aprimora as capacidades necessárias para o sucesso futuro”. O desafio, portanto, é descobrir novas ferramentas e métodos de gestão para acelerar o aprendizado organizacional, criar consenso para a mudança e facilitar o processo de mudança.

Ressalta-se que uma organização voltada para o aprendizado adquire e compartilha conhecimento, por meio de uma estrutura flexível, onde as conexões entre as pessoas devem estar em perfeito funcionamento. Nessa organização, a capacidade de obter, reter e disseminar o conhecimento torna-se mais viável, pois a informação flui multidirecionalmente.

Não obstante, em uma estrutura organizacional piramidal hierárquica, como a militar, a qual possui unidade de comando, com alto grau de rotatividade de seus integrantes, o conhecimento pode não ser disseminado tão facilmente, pois as informações tramitam, prioritariamente, dos mais experientes para os mais novos, ou seja, verticalmente.

Os autores afirmam que a visão, os objetivos definidos, os sistemas, a disseminação, a transferência das informações e a aplicação das mesmas na prática são elementos fundamentais para acelerar o aprendizado em organizações com estruturas mais rígidas. Nesse sentido, elas devem incorporar cinco características imprescindíveis, a saber:

- a) um líder/chefe com visão claramente definida;
- b) um plano de ação detalhado e mensurável;
- c) a rápida divulgação das informações;
- d) inventividade; e
- e) a capacidade de implementar o plano.

Na ausência de uma delas, ou a organização aprende coisas erradas ou aprende em um ritmo inferior ao seu potencial. O modo de colocar em prática os diversos elementos fica por conta da personalidade peculiar à organização.



Cabe ressaltar que, na dinâmica da concepção dos planejamentos estratégicos militares, a não observância de alguma dessas características comprometerá a elaboração judiciosa do planejamento conjunto das Forças Armadas.

Feitas essas observações, evidenciando-se os argumentos teóricos do conhecimento e aprendizado organizacionais, faz-se necessária a contextualização da organização responsável pela concepção dos planejamentos estratégicos, que é o objeto de estudo desta pesquisa, a Seção de Operações Conjuntas, a qual será apresentada a seguir.

### **3 SEÇÃO DE OPERAÇÕES CONJUNTAS**

Em 09 de junho de 1999, por meio da Lei Complementar n° 97, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e emprego das Forças Armadas, o Ministério da Defesa foi instituído com a intenção de otimizar o sistema de Defesa Nacional, formalizar uma política de defesa sustentável e integrar as três Forças – Marinha, Exército e Aeronáutica – racionalizando, assim, as suas atividades.

Ao longo de 19 anos, o Ministério da Defesa aprimorou sua estrutura organizacional e vem atuando no sentido de manter as Forças Armadas aprestadas, modernas e integradas, com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas em todo território nacional, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

O Ministério da Defesa já realizou 40 operações de adestramento de emprego das Forças, desde a sua criação. Contudo, o início do processo de planejamento estratégico para operações conjuntas somente ocorreu no ano de 2007, tendo sido, a partir desse ano, elaborados 23 planejamentos<sup>3</sup>. Antes daquele ano, os trabalhos eram realizados isoladamente e as operações eram efetuadas no sentido de coordenação de planejamentos pertinentes ao emprego singular de cada Força. Não havia a combinação e convergência de esforços planejados na obtenção do máximo rendimento das Forças envolvidas na operação.

Dentre os diversos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa, a Chefia de Operações Conjuntas é a responsável pelo assessoramento ao Chefe do Estado-Maior Conjunto nos assuntos relativos aos exercícios de adestramento e emprego conjunto das Forças Armadas em operações reais, missões de paz, ações de ajuda humanitária, de defesa civil e atividades subsidiárias. Para a consecução de seus objetivos, ela atribui à Seção de Operações Conjuntas a responsabilidade pelo planejamento estratégico, desenvolvimento e atualização da doutrina de operações conjuntas e demais aspectos correspondentes à interoperabilidade das Forças.

No decorrer de 11 anos de implantação dos planejamentos estratégicos militares, a Seção de Operações Conjuntas sofreu diversas reestruturações internas que, além de ampliar o campo de atuação dos seus integrantes, consolidaram-na com características

---

<sup>3</sup> Informação obtida nos documentos de controle de operações conjuntas da Seção de Operações Conjuntas, da Chefia de Operações Conjuntas, do Ministério da Defesa, em 20 de julho de 2018.



organizacionais distintas, no que tange ao processo ordenado de conhecimento para a aplicação aos planejamentos.

### 3.1 CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONAIS

Conforme consta no documento que estabelece o Regimento Interno do Ministério da Defesa, a Portaria Normativa nº 564/MD, de 12 de março de 2014, compete à Seção de Operações Conjuntas, dentre outras atribuições, coordenar as orientações, na sua esfera de competência, para o preparo e emprego das Forças Armadas em exercícios e operações conjuntas, por meio da concepção e elaboração do planejamento estratégico militar.

O processo de concepção do planejamento conjunto é realizado e conduzido por intermédio dos oficiais superiores das três Forças Armadas, a saber: 03 da Marinha, 03 do Exército e 03 da Aeronáutica, todos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, com a incumbência de assessorar o chefe imediato, um oficial-general designado, normalmente por um período de dois anos, para o cargo de Subchefe de Operações.

Ressalta-se que os integrantes desempenham, também, outras funções em eventos que possam propiciar a atualização da doutrina ou implicar, direta ou indiretamente, no emprego conjunto das Forças Armadas, como reuniões, seminários, cursos e intercâmbios, tanto na esfera nacional como internacional, acarretando uma rotatividade muito grande de assessores disponíveis para a elaboração dos planejamentos estratégicos.

Neste contexto, pode-se notar que uma das características da Seção de Operações Conjuntas é a sua organização por funções, possuindo uma estrutura organizacional formal e hierarquizada, com unidade de comando, verticalizando assim o fluxo de informações.

Essa estrutura possui potencial para cometer erros, especialmente devido à tendência de filtrar novas ideias a partir do gerenciamento de níveis intermediários e da segmentação do trabalho desenvolvido (WICK; LEÓN, 1997; RODRIGUEZ, 2002).

Para que haja uma boa comunicação interna é necessário que as ideias e a forma de implementá-las sejam transmitidas entre os vários segmentos da organização. Isto fará com que a estrutura agilize o fluxo de informações, gerando conhecimento e viabilizando o aprendizado.

Os autores alegam que o líder/chefe deve ter uma visão do todo, para estabelecer um plano de ação que alavanque a aprendizagem em equipe, fortalecendo a troca de informações entre os integrantes, a fim de minimizar os efeitos causados pela unidade de comando.

Segundo Rodriguez (2002), as organizações baseadas em conhecimento, com potencial para o aprendizado, têm como característica organizacional possuir equipes de no máximo 10 pessoas orientadas para resultados.

Observa-se que a Seção de Operações Conjuntas possui uma equipe de trabalho próxima ao ideal. Em média, a quantidade de pessoas que compõe o ambiente de trabalho, anualmente, gira em torno de 7 a 9 oficiais. Tal característica, segundo Wick e León (1997), propicia um melhor compartilhamento de informações, facilitando a implementação das lições aprendidas.



Convém evidenciar que os integrantes permanecem como assessores por um tempo não determinado. Entretanto, a média de permanência gira em torno de 1 a 2 anos, quando então são substituídos por necessidade do serviço.

Tal característica pode comprometer o planejamento estratégico, uma vez que o conhecimento necessário para dar credibilidade ao processo está relacionado à estabilidade e à experiência do capital intelectual dos atores que compõe a organização.

No intervalo temporal desta pesquisa, o Subchefe de Operações, principal ator na aprovação da concepção inicial do planejamento estratégico, foi substituído quatro vezes.

Verifica-se que os conhecimentos adquiridos, desenvolvidos e acumulados na organização, se não forem transferidos adequadamente, podem ser perdidos. Nesse processo de transferência, a alta rotatividade pode influenciar no melhor planejamento das ações.

Desse modo, tendo sido apresentada a contextualização da Seção de Operações Conjuntas e identificadas algumas de suas características organizacionais, será realizada, a seguir, a análise e a interpretação dos dados coletados, que serão confrontados com a fundamentação teórica sobre o assunto e com os conhecimentos adquiridos ao longo deste estudo.

#### **4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS**

Para compreensão da pesquisa, será realizada a análise dos resultados obtidos por meio de um questionário aplicado aos 20 integrantes da Seção de Operações Conjuntas, que trabalharam na concepção dos planejamentos estratégicos, no período de 2013 a 2018.

O questionário, contendo 20 afirmativas, foi baseado nas características – visão, plano de ação/medição, informações, inventividade e implementação – e suas variáveis, conforme Wick e León (1997), tendo sido adequado pelo autor da pesquisa. O retorno alcançado foi de 100%, índice acima do esperado por este método de coleta de dados, o que pode ser traduzido pelo grau de interesse do público alvo em relação ao tema.

As afirmativas foram classificadas com valores de 1(um) a 5 (cinco), que variam, respectivamente, de “discordo totalmente” a “concordo totalmente”. Com estes valores, obteve-se a quantidade de pontos (soma das médias aritméticas) relativos às características, verificando-se o quanto elas estão presentes na Seção de Operações Conjuntas, de modo a favorecer o aprendizado. Assim, simplificando as análises, as respostas foram agrupadas e estruturadas em cinco tabelas, apresentando os resultados da percentagem dos respondentes quanto à percepção em relação às características.

Na Tabela 1, constatou-se, nas questões de 1 a 5, que as médias variaram de 2,9 pontos (existência clara da visão) a 4,05 pontos (plano para realizar a visão), obtendo-se um escore de 3,33 pontos, o que pode indicar que o chefe tem um grau de comprometimento mediano com o aprendizado organizacional, pois a média corresponde à percepção indiferente dos integrantes em relação à característica necessária à organização voltada para o aprendizado:



um líder/chefe com visão claramente definida, conforme Wick e León (1997) estabelecem em sua teoria.

**Tabela 1** – Percepção da característica “Visão” dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, conforme as respostas ao questionário – Brasília, 2018.

Variáveis Ideia central das questões (1 a 5)	Discordância → Concordância (%)				
	1	2	3	4	5
Existência de uma visão clara do chefe	15	30	15	30	10
Comunicação clara da visão	10	35	15	25	15
Admiração do chefe pelos integrantes	20	15	15	30	20
Ações correntes do chefe	5	15	25	30	25
Plano para realizar a visão	-	5	20	40	35

Fonte: O Autor (2018)

De acordo com os resultados, têm-se que apenas 40% dos respondentes concordam, parcial ou totalmente, com a existência e a comunicação clara da visão do chefe em relação aos propósitos da Seção de Operações Conjuntas e que 45% concordam, parcial ou totalmente, com as ações do mesmo para atingir estes propósitos, o que pode comprometer de forma racional e objetiva a contribuição para a obtenção de resultados importantes na concepção dos trabalhos desenvolvidos nos planejamentos estratégicos.

Essa constatação vai de encontro à teoria, pois sem um líder/chefe comprometido com o aprendizado, fica muito difícil uma organização atingir todo o seu potencial de sucesso. Pode-se inferir que esse resultado está relacionado ao tempo facultado ao chefe para se adaptar a um ambiente organizacional já estruturado e compartilhar sua visão com os integrantes, haja vista a particularidade da alta rotatividade, pois, em cinco anos, quatro chefes foram substituídos.

A despeito das baixas porcentagens nas afirmativas anteriores, o potencial da organização para o aprendizado, na característica visão, não está totalmente comprometido, uma vez que 50% dos respondentes concordam com a dedicação que o chefe emprega na condução da elaboração dos planos estratégicos e 75% admitem que existe um plano de ação para realizar a visão. Essas constatações vão ao encontro do preconizado por Wick e León (1997), a respeito de um plano de ação, já existente, capaz de nortear as ações dos seus integrantes, com o objetivo de transformar a visão da organização em realidade.

A existência de um chefe atento ao aprendizado, em âmbito pessoal e organizacional, proporciona uma melhor condição de ver e articular o hiato de desempenho entre o que a organização consegue atualmente e o que a organização precisa conseguir no futuro, a fim de proporcionar uma melhor condição ao aprendizado. Entretanto, esse item está aquém do ideal, na percepção dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas.



A Tabela 2 traz as questões de 6 a 9, onde se observa que as médias variaram de 3,6 pontos (divulgação dos resultados) a 4,15 pontos (envolvimento dos integrantes), perfazendo um escore médio de 3,79 pontos.

Esses resultados indicam que a Seção de Operações Conjuntas busca, por meio de um sistema de medição do plano, divulgar os resultados obtidos nos processos de planejamento. Contudo, sem um rigor mais específico necessário à sedimentação do aprendizado, haja vista a média inferior a 4 pontos, em relação a uma percepção em concordar, pelo menos parcialmente, com as afirmativas que compõem a característica – plano de ação detalhado e mensurável – conforme preconiza a teoria.

**Tabela 2** – Percepção da característica “Plano de Ação/Medição” dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, conforme as respostas ao questionário – Brasília, 2018.

Variáveis Ideia central das questões (6 a 9)	Discordância → Concordância (%)				
	1	2	3	4	5
Medição correta dos processos	5	20	5	40	30
Divulgação dos resultados	-	20	20	40	20
Entendimento das necessidades	-	15	25	35	25
Envolvimento dos integrantes	5	5	-	50	40

Fonte: O Autor (2018)

Analisando essas questões, observa-se que 60% a 70% dos respondentes concordam, parcial ou totalmente, com a existência de um plano de ação com critérios corretos de medição dos processos e com a divulgação dos resultados da medição do progresso realizado.

Tais percepções vão ao encontro da teoria, pois os autores afirmam que o planejamento e o sistema de medição servem para manter a visão da organização dentro da realidade e impedir que ela se transforme em uma atividade sem sentido, uma vez que os resultados são divulgados aos integrantes, contribuindo para o aprendizado organizacional.

A alta porcentagem (90%) de concordância dos respondentes na questão 9 – participação no Planejamento Conjunto e no desenvolvimento das atividades programadas, permitindo um aprendizado em equipe – indica uma interação entre ativos de conhecimento individual e coletivo que a organização utiliza para realizar suas tarefas. De fato, conforme Wick e Léon (1997), a criação do conhecimento organizacional é entendida como um processo gerado na comunidade de interação do capital intelectual, possibilitando o aprendizado.

Entretanto, os resultados de 25% dos respondentes em não concordar nem discordar e de 15% em discordar parcialmente da questão 8 – entendimento claro das necessidades dos chefes superiores e dos integrantes – podem indicar certa dificuldade na tramitação das informações em uma estrutura linear estratificada. Na revisão da literatura, viu-se que essas estruturas possuem uma forte tendência em filtrar novas ideias a partir do gerenciamento de níveis intermediários, o que pode influenciar na agilidade do fluxo de informações.



A Tabela 3 traz as afirmativas constantes das questões de 10 a 14, as quais procuraram abordar a transparência e a agilidade na troca de informações, com o intuito de obter uma visão real da situação da organização em relação ao seu ambiente interno e externo.

Conforme o estudo, o bom desempenho no aprendizado depende da capacidade de incorporar informações externas e utilizar, em toda a amplitude, a informação interna.

**Tabela 3** – Percepção da característica “Informações” dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, conforme as respostas ao questionário – Brasília, 2018.

Variáveis Ideia central das questões (10 a 14)	Discordância → Concordância (%)				
	1	2	3	4	5
Práticas de outras organizações	10	10	5	35	40
Utilização rotineira de boas ideias	5	-	35	10	50
Divulgação e aplicação do aprendizado	5	15	10	25	45
Identificação de boas práticas internas	-	5	20	15	60
Compartilhamento de boas ideias	-	5	5	20	70

Fonte: O Autor (2018)

Verifica-se que as médias variaram de 3,85 pontos (práticas de outras organizações) a 4,55 pontos (compartilhamento de boas ideias), obtendo-se um escore de 4,12 pontos. Isso indica que, não obstante a estrutura hierárquica influenciar a agilidade do fluxo de informações, existe uma rápida divulgação das mesmas, contribuindo para o aprendizado organizacional.

Constata-se nas questões de número 10 a 14 que mais de 60% dos respondentes concordam, parcial ou totalmente, com as afirmativas, demonstrando que a organização possui uma boa capacidade de retenção de informações, não importando qual seja a sua origem, interna ou externa, e uma boa capacidade de compartilhar estas informações e experiências.

Para Wick e Léon (1997), as informações adquiridas de outras organizações são aproveitadas e consideradas como uma vantagem para o aprendizado e que, além destas informações externas, os integrantes da organização devem estar atentos à importância de fazer com que as informações internas circulem rapidamente para se tornarem um aprendizado.

Ressalta-se que 90% dos respondentes, conforme a questão 14, admitem que há o compartilhamento de boas ideias, entre os integrantes substituídos e substitutos.

Tal afirmativa procurou explorar o compartilhamento de experiências e informações que estão presentes nos modos de conversão de conhecimento. Pode-se inferir que há a convivência entre substituído e substituto, mesmo que por um curto período, para a transmissão das respectivas funções, evidenciando-se a conversão do conhecimento de tácito para tácito, pela socialização, de onde se conclui que esta interação entre os





integrantes que saem e que chegam pode reduzir os efeitos causados pela alta rotatividade de pessoal, haja vista a troca de experiências e ensinamentos já consolidados.

As questões de 15 a 17, conforme a Tabela 4, foram elaboradas com a intenção de verificar a abertura da organização para novas ideias e teorias na resolução de problemas. Tendo em conta que a inventividade representa uma oportunidade real de aprendizado e é comum em organizações públicas, como uma forma de superação para o exercício de suas atividades.

**Tabela 4** – Percepção da característica “Inventividade” dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, conforme as respostas ao questionário – Brasília, 2018.

Variáveis Ideia central das questões (15 a 17)	Discordância → Concordância (%)				
	1	2	3	4	5
Ambiente de trabalho favorável	-	-	5	20	75
Aceitabilidade de desafios	-	5	10	30	55
Criatividade para aceitar desafios	-	-	-	15	85

Fonte: O Autor (2018)

Constatou-se uma variação de 4,35 pontos (aceitabilidade de desafios) a 4,85 pontos (criatividade para aceitar desafios), obtendo-se uma média de 4,63 pontos, representando uma alta percepção em relação à inventividade. Isto demonstra uma forte postura dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas em aceitar novos desafios e enfrentá-los com criatividade.

De acordo com Wick e Léon (1997), as melhores organizações em aprendizado não perdem tempo tentando adaptar uma solução velha a um problema novo. Elas estimulam a concepção de novas perspectivas para a resolução ou reformulação dos problemas, o que vem a ser o melhor estímulo à inventividade.

Na Tabela 5, as questões de 18 a 20 se referem à percepção em relação à aplicação do conhecimento retido na organização. Em outras palavras, na execução do aprendizado traduzido por meio de ações nas atividades da organização.

**Tabela 5** – Percepção da característica “Implementação” dos integrantes da Seção de Operações Conjuntas, conforme as respostas ao questionário – Brasília, 2018.

Variáveis Ideia central das questões (18 a 20)	Discordância → Concordância (%)				
	1	2	3	4	5
Adoção de novos procedimentos	-	10	10	45	35
Tendência a agir/realizar	-	-	20	5	75
Prazer ao trabalhar	-	-	5	65	30

Fonte: O Autor (2018)

Houve uma variação de 4,05 pontos (adoção de novos procedimentos) a 4,55 pontos (tendência a agir/realizar), perfazendo uma média de 4,28 pontos. Isso indica que a Seção



de Operações Conjuntas possui um bom ambiente de trabalho e não se detém perante a adoção de novos procedimentos para agir em prol dos resultados.

Conforme estudado, ambientes agradáveis de trabalho propiciam um melhor compartilhamento de informações, facilitando a implementação das lições aprendidas.

Observa-se que 95% dos respondentes admitem sentir prazer ao trabalhar. Assim, a despeito da estrutura da Seção de Operações Conjuntas ser formal e hierarquizada, com unidade de comando, não há um isolamento do conhecimento retido entre os seus integrantes, uma vez que o ambiente de trabalho é propício ao compartilhamento de ideias.

Não basta ter uma visão definida, um plano de ação mensurável, obter informações e utilizar a criatividade na construção do aprendizado organizacional, sem a real implementação do conhecimento por meio de ações. Logo, pode-se deduzir que a Seção de Operações Conjuntas possui um ambiente de aprendizado dinâmico que, além de valorizar muito a inovação e o conhecimento, gera a energia necessária para que a organização passe da contemplação de ideias para a ação nos planejamentos estratégicos.

Após a análise, interpretação e apresentação dos dados obtidos, torna-se possível traçar algumas considerações finais sobre esta pesquisa, com os subsídios adequados que proporcionaram atingir o objetivo e responder ao problema formulado.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A geração de valor e credibilidade aos trabalhos produzidos por uma organização está diretamente relacionada ao conhecimento detido pelas pessoas. Em se tratando do emprego do poder militar, na esfera de Defesa Nacional, o capital intelectual dos envolvidos nos processos de planejamentos estratégicos é essencial para o êxito dos resultados.

A hipótese de que a alta rotatividade dos responsáveis pela concepção dos planejamentos conjuntos das Forças Armadas não estaria contribuindo para a valorização, absorção e difusão do conhecimento nos resultados esperados, motivou o autor, como objetivo geral deste artigo, a pesquisar e verificar as relações existentes entre os conceitos teóricos da aprendizagem organizacional e as características organizacionais da Seção de Operações Conjuntas, da Chefia de Operações Conjuntas, do Ministério da Defesa.

Para o êxito da pesquisa, identificou-se, na literatura sobre a gestão do conhecimento, conceitos relativos à criação do conhecimento e aprendizagem nas organizações.

A pesquisa bibliográfica proporcionou subsídios que possibilitaram abordar conceitos sobre o conhecimento organizacional, sendo este considerado como o principal ativo estratégico da organização e resultado das relações entre o conhecimento tácito e explícito, conforme explicado na Teoria da Criação do Conhecimento, e sobre o aprendizado organizacional, nas inúmeras publicações a respeito deste assunto. Contudo, ao se efetuar a revisão da literatura para a obtenção de conhecimentos que melhor se adequassem ao objetivo deste trabalho, o autor selecionou os argumentos teóricos do aprendizado organizacional formulados na obra dos autores Wick e León.



Em seguida, foi realizada a revisão em documentos e publicações para contextualizar a Seção de Operações Conjuntas e identificar as suas principais características, com o intuito de verificar as relações entre elas e a teoria sobre o aprendizado organizacional.

Finalmente, com a utilização de um questionário, foi possível coletar dados, os quais, após analisados, interpretados e apresentados, proporcionaram subsídios que possibilitaram embasar as conclusões e responder ao problema da pesquisa.

Em vista dos resultados obtidos, as características inventividade, implementação e informações, respectivamente, destacaram-se na análise efetuada.

A despeito da percepção mediana, porém existente, de uma visão claramente definida do líder/chefe e de um plano de ação detalhado e mensurável, o que influencia na concepção de um plano formal que alavanque a aprendizagem, as pessoas que integram a organização estudada estão motivadas a enfrentar as novas situações e desafios com criatividade. Isso representa que a Seção de Operações Conjuntas é inventiva e flexível ao utilizar as informações e o conhecimento nas soluções de problemas.

Os altos índices observados nas características implementação e informações indicam que os integrantes possuem tenacidade e senso de responsabilidade para alcançar as metas e procuram compartilhar as boas ideias, apesar do ambiente formal analisado.

Os aspectos identificados constataram que o aprendizado ocorre na Seção de Operações Conjuntas, não obstante as características mais dependentes da ação do chefe não estarem presentes com intensidade desejável, o que influencia inicialmente na concepção do planejamento estratégico, e isso se deve à rotatividade, por necessidade do serviço, na principal função de conduzir os trabalhos preliminares.

Entretanto, o forte potencial de seus integrantes, observado principalmente nas características inventividade, informações e implementação, demonstra a autonomia da Seção de Operações Conjuntas, independentemente de sua estrutura e da alta rotatividade, diante dos desafios relacionados à retenção do capital intelectual necessário à elaboração dos planos estratégicos, confirmando a credibilidade dos planejamentos de emprego conjunto.

Portanto, a Seção de Operações Conjuntas deve continuar concentrando seus esforços no sentido de compartilhar e sistematizar o conteúdo das experiências adquiridas no ambiente de trabalho, tanto individualmente quanto em equipe, visando fornecer subsídios para futuros aperfeiçoamentos doutrinários e buscando o aprendizado contínuo como chave para o sucesso organizacional, no âmbito do Ministério da Defesa, nos temas referentes à Defesa Nacional.



## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm)> Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. **MD 30-M-01: Doutrina de Operações Conjuntas**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 564/MD, de 12 de março de 2014. Aprova os Regimentos Internos dos órgãos integrantes da estrutura organizacional do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 13 mar. 2014. Seção 1, p. 15. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/PN-564\\_2014---Regimento-Interno-MD-consolid.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/pdf/PN-564_2014---Regimento-Interno-MD-consolid.pdf) >Acesso em: 30 jul. 2018.

DRUCKER, P. **Sociedade pós-capitalista**. 6. ed. São Paulo: Pioneira, 1977.

FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA Jr, M. M. (Org.). **Gestão estratégica do conhecimento: integrando aprendizagem, conhecimento e competências**. São Paulo: Atlas, 2001.

GARVIN, D. A. **Aprendizagem em ação: um guia para transformar sua empresa em *learning organization***. Tradução Carlos Henrique Trieschemann. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002. 288p.

NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. **Criação de conhecimento nas empresas: como as empresas japonesas geram a dinâmica da inovação**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

RODRIGUEZ, M. V. R. **Gestão Empresarial: organizações que aprendem**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

SVEIBY, K. E. **A nova riqueza das organizações: gerenciando e avaliando patrimônios de conhecimento**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

WICK, C. W.; LEÓN, L. S. **O Desafio do Aprendizado: como fazer sua empresa estar sempre à frente do mercado**. São Paulo: Nobel, 1997.



## Os ciberataques constituem uma real ameaça à Justiça digital?

Maximiliano Pereira de Carvalho<sup>1</sup>

Orientador: Prof. Dr. Darcton Policarpo Damião.

### RESUMO

Este artigo explora os efeitos da migração do Judiciário para o meio digital, sob o aspecto da defesa nacional. O objetivo buscado é identificar se os ciberataques constituem uma real ameaça à Justiça digital, valendo-se de metodologia de pesquisa bibliográfica e documental (qualitativa), e do método hipotético-dedutivo para encontrar a resposta ao problema proposto. Como resultado, evidencia-se risco inclusive à soberania nacional. Conclui-se com proposição de estratégia para alinhamento entre CNJ e END, com vistas ao sustentável desdobramento da desmaterialização do Judiciário.

**Palavras-chave:** e-Justiça. Soberania. Ciberataques. END.

### *Are cyberattacks a real threat to e-justice?*

### ABSTRACT

*This article explores the effects of the Judiciary migration into cyberspace, in terms of national defense. The goal is to identify if cyberattacks are a real threat to e-Justice. Bibliographic and documentary (qualitative) methodology is used, along with hypothetical-deductive method to answer the proposed problem. As a result, sovereignty risks are pointed out. In conclusion, a proposal for a strategy of alignment between CNJ and END, with a view to the sustainable unfold of the dematerialization of the Judiciary, is presented.*

**Keywords:** e-Justice. Sovereignty. Cyberattacks. NEP.

---

<sup>1</sup> Juiz Federal do Trabalho no Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região. Coordenou o Processo Judicial eletrônico (PJe) da Justiça do Trabalho no biênio 2016-2017. Mestrando em Administração Pública (IDP, 2019).



## 1 INTRODUÇÃO

Fundamentada na celeridade processual, a Lei nº 11.419/2006 deflagra o fenômeno da virtualização do Poder Judiciário. A partir disso, paulatinamente vai sendo migrada a entrega da prestação jurisdicional (julgamento de processos) do meio físico para o eletrônico.

Tal mudança acarreta, inclusive, a revisão de toda a principiologia atinente ao Direito Processual, na medida em que a “mutação do meio” (de físico para digital) também altera a forma como os atores processuais se relacionam com o processo.

Assim, conceitos como os de “jurisdição” e “acesso à Justiça” são revisitados. Isso porque o “e-processo” (processo na *worldwide web*) permite, por exemplo, que advogados, juízes e servidores manuseiem o processo virtual em qualquer lugar do globo. Tal característica pode gerar efeitos em todos os pontos do País, o que não ocorria na tramitação física de autos, em que as pessoas necessariamente deveriam se deslocar até o fórum para praticar atos processuais. Nesse sentido, o ajuizamento de ações em meio digital prescinde do deslocamento dos cidadãos aos fóruns.

Entretanto, a migração do Judiciário para o ciberespaço aumenta o risco de lesão à soberania nacional. Afinal, enquanto o funcionamento deste Poder estatal ocorria em meio físico, sua defesa se dava dentro da faixa de fronteira brasileira. Todavia, com a mudança para a *world wide web*, novas (e desconhecidas) perspectivas carecem de análise, em especial a ameaça de ciberataques.

Quanto ao ponto, fator de risco que devemos observar diz respeito ao vanguardismo da inovação introduzida pela legislação mencionada, cuja experiência em larga escala ocorre neste momento, de forma primária, somente no Brasil. Apenas experiências esparsas são constatadas em outros países, não existindo política pública estrangeira determinando total digitalização dos serviços Judiciários (SERBENA, 2016).

Nesta ordem de ideias, o cumprimento, pelo Judiciário, dos ditames da supramencionada Lei (e suas consequências) deve estar alinhado à Política Nacional de Defesa (PND), que tem por objetivo primeiro a garantia de soberania, assegurando-se – com isso – a solução pacífica dos conflitos e a democracia. Outrossim, o tangenciamento deve se dar também no que diz respeito à Estratégia Nacional de Defesa (END), uma vez que é este documento que propicia “a execução da Política Nacional de Defesa”, contribuindo “para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo” (END, fls. 1).



Assim, o presente trabalho de conclusão de curso tem o escopo de propor a adequação da estratégia de virtualização do Judiciário à Política Nacional de Defesa, compreendendo-se que tal diálogo é necessário. Inicialmente, por inexistir alinhamento entre a gestão estratégica do Judiciário (institucionalmente atrelada ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ) e a PND. Ainda, por ser a prestação jurisdicional função precípua deste Poder estatal, a qual deve estar salvaguardada de quaisquer ameaças.

Reforça a ideia o fato de a virtualização do Judiciário ensejar riscos de ciberataques (ameaça à soberania), fator previsto na PND. Ou seja, a migração sob enfoque, caso sofra ataque cibernético, gerará consequências nos interesses nacionais e pacificação social, ambos intangíveis expressamente protegidos pela Política Nacional de Defesa.

Ante o alerta identificado, a imposição da Lei 11.419/2006 deve impactar o atual estado de ausência de diálogo formal entre CNJ e Ministério da Defesa, na Estratégia Nacional de Defesa, para passar a estimular o alinhamento da gestão estratégica da desmaterialização do Judiciário com a END.

Com isso, afinal, espera-se encontrar resposta ao seguinte problema:

- A lei de informatização do processo (11.419/2006), ao deflagrar a migração dos serviços de entrega da prestação jurisdicional para o meio digital, coloca a soberania nacional sob ameaça de ciberataques?

A hipótese colocada à prova é de que a e-Justiça está sob ameaça cibernética, devendo existir alinhamento entre a estratégia de virtualização do Judiciário e a Estratégia Nacional de Defesa, minimizando (e mesmo neutralizando) aspectos periclitantes detectados, de modo a proteger tais fatores de estabilidade do País.

Nesse sentido, o objetivo geral buscado é o de identificar se os ciberataques constituem uma real ameaça à Justiça digital. O *iter* percorrido para desvelar tal meta perpassa (objetivos específicos) por:

- a) traçar o marco histórico da informatização do Judiciário;
- b) pesquisar se ciberataques ameaçam a soberania;
- c) identificar se os ciberataques configuram riscos à Justiça digital; e
- d) propor um alinhamento possível entre CNJ e END.

Para tanto, cita-se como referenciais teóricos a obra organizada pelo Ministro Cláudio Brandão, “Princípios do processo em meio reticular-eletrônico”, além do livro coordenado pelo professor Cesar Antonio Serbena, “Perspectivas Brasileiras e Europeias em e-Justiça”.



Ambas remontam a leitura necessária no cumprimento dos objetivos específicos delineados, em especial no que diz respeito ao marco histórico da informatização do Judiciário, além de eventual análise das experiências internacionais comparadas.

Ademais, texto da lavra de Fernando Lira Rigamonte acerca da “Soberania na era cibernética” auxiliará na elucidação do objetivo específico que remonta ao tema. Dentre outros referenciais, cita-se artigo produzido por André Lemos (“Ciberespaço e tecnologias móveis. Processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura”); livro de Albert-László Barabási (*Linked, a nova ciência dos networks*); e – notadamente –, obra lisboeta do Instituto da Defesa Nacional (abril de 2018) intitulado “Contributos para uma estratégia nacional de ciberdefesa”, coordenado por Paulo Viegas Nunes.

O estudo destes referenciais permitirá extrair a resposta ao problema proposto, auxiliando o conhecimento e atingimento de cada objetivo específico, bem como servirá de alicerce ao cumprimento do objetivo geral. Em razão disto, a metodologia adotada comportou pesquisa bibliográfica e documental, qualitativa, descrevendo a complexidade do problema e a interação de variáveis.

Adicione-se que a pesquisa se valeu do método hipotético-dedutivo para encontrar a resposta ao problema proposto. Assim, após traçar o marco histórico da migração do Judiciário para o meio digital e ratificar a garantia de soberania como objetivo da Política Nacional de Defesa brasileira, os riscos da virtualização dos serviços jurisdicionais são analisados para, então, propor-se a estratégia de desenvolvimento sustentável da desmaterialização do Judiciário.

## 2 MARCO HISTÓRICO DA INFORMATIZAÇÃO DO JUDICIÁRIO

Ao contrário do que se possa imaginar, a virtualização da Justiça não teve início com a vigência da Lei nº 11.419/2006. Em verdade, já em 2005, a Instrução Normativa nº 28 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) inaugurou o Sistema Integrado de Protocolização e Fluxo de Documentos Eletrônicos da Justiça do Trabalho (e-DOC).

Antes disso, o que efetivamente permitiu o lançamento da pedra fundamental da imaterialização do Judiciário foi a transformação do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, bem como a instituição da Infraestrutura de Chaves Públicas





Brasileira – ICP-Brasil, por meio da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

Com o ICP-Brasil passou-se a garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica. Confirmou-se, ainda, a solidez das aplicações de suporte e das ferramentas habilitadas que utilizam certificados digitais. Ou seja, com a Medida Provisória em questão, o governo brasileiro tratou de avaliar a realização de transações eletrônicas de modo estável e seguro.

De todo modo, em 2006, novo salto foi dado, dessa vez com a vigência da Lei nº 11.419, que tratou da informatização do processo judicial, alterando o CPC/1973 então vigente. Embora antes disso já houvesse experiências de tribunais com o processo eletrônico (*e.g.* e-PROC, Creta, ProJudi, SUAP, entre outros), foi por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 73/2009, entre o Conselho Nacional da Justiça<sup>2</sup> (CNJ) e o Conselho da Justiça Federal<sup>3</sup> (CJF), que o Processo Judicial eletrônico (PJe) se institucionalizou.

Outrossim, é interessante deixar registrado que um ano antes do lançamento oficial do Processo Judicial eletrônico (21 de junho de 2011), o Conselho Superior da Justiça do Trabalho<sup>4</sup> (CSJT) pioneiramente aderiu ao projeto, por meio do Acordo de Cooperação Técnica nº 51/2010.

A partir daí se inicia a ousada meta de elaborar um sistema único de tramitação eletrônica de processos judiciais, para todos os ramos da Justiça.

Ainda, em junho de 2010 (antes, portanto, do lançamento oficial do PJe, em junho de 2011), o CSJT e os 24 Tribunais Regionais do Trabalho (TRT), bem como o TST firmaram o Acordo de Cooperação Técnica nº 01/2010, de modo que toda a Justiça do Trabalho passasse a integrar o projeto. Para coordenar a adequação do PJe à Justiça do Trabalho, foi instituído, em maio de 2010, comitê gestor destinado ao desenvolvimento, implantação, treinamento e manutenção do Sistema de forma padronizada e integrada, em todas as instâncias.

---

<sup>2</sup> O CNJ é órgão de controle administrativo, financeiro e orçamentário de todo o Poder Judiciário, previsto na Constituição de 1988 para exercer tal mister, sob presidência do Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF).

<sup>3</sup> O CJF é órgão de controle administrativo, financeiro e orçamentário da Justiça Federal comum, previsto na Constituição de 1988 para exercer tal mister sobre os Tribunais Regionais Federais, sempre sob a presidência do Ministro Presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Subordina-se, assim, ao CNJ.

<sup>4</sup> O CSJT é órgão de controle administrativo, financeiro e orçamentário da Justiça Federal do Trabalho, previsto na Constituição de 1988 para exercer tal mister sobre os Tribunais Regionais do Trabalho, sempre sob a presidência do Ministro Presidente do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Subordina-se, assim, ao CNJ.



Nesse passo, a primeira unidade judiciária a instalar o PJe, na fase de conhecimento do processo, foi a Vara do Trabalho de Navegantes (SC), inaugurada em 5 de dezembro de 2011. Na ocasião, todos os procedimentos foram realizados de forma eletrônica, inclusive a ata de inauguração, assinada de forma digital.

Na sequência, o Sistema foi instalado nas Varas do Trabalho de Caucaia (CE), em 16 de janeiro de 2012; e de Várzea Grande (MT), em 8 de fevereiro de 2012. Some-se a isso o fato de que a instalação na Vara do Trabalho de Arujá (SP), em 27 de fevereiro de 2012, encerrou a segunda etapa do projeto, marcando o início de sua expansão em toda a Justiça do Trabalho.

Pontua-se, por oportuno, que o grau de virtualização da Justiça do Trabalho, neste momento, pouco diferia do que ocorria em outros ramos da justiça. Algo de especial, no entanto, há de ser destacado quanto ao ramo laboral. A posição de vanguardismo marca fortemente a implantação do PJe em cada Tribunal Regional do Trabalho, a ponto de, em apenas 4 (quatro) anos, todas as Varas do Trabalho tecnicamente aptas a terem o Sistema instalado passarem a usar o PJe.

Nesse sentido, o CNJ editou a Resolução nº 185/2013, a qual prevê uma série de regras gerais, visando a manutenção da ideia de sistema único de tramitação de processo judicial em todos os ramos do Judiciário. Nela, há determinação a todos os tribunais no sentido de apresentarem cronograma de implantação do PJe, bem como veda-se o investimento (mesmo de manutenção) em quaisquer outros sistemas ou módulos que não o PJe.

Ainda, com o novo Código de Processo Civil em vigor (2015), consolida-se a determinação de prática eletrônica de atos processuais (artigos 193-199). Dessa forma, obediente ao CNJ e ao CPC/2015, foi a Justiça do Trabalho a primeira a ter o PJe como plataforma única para o processamento de ações judiciais (em 2017), contando com quase 13 milhões de ações tramitando em meio digital.

Da ótica da cibersegurança, as equipes de tecnologia da informação e comunicação (TIC) do CSJT e Tribunais Regionais do Trabalho sempre se atentaram aos modelos de avaliação segundo as boas práticas do mercado. Não obstante, conforme se verá, a preocupação do Judiciário com ciberdefesa (conceito diverso de cibersegurança e que com este se relaciona) praticamente inexistente.

Assim, importa verificar até que ponto a prestação de serviços jurisdicionais no ciberespaço pode impactar a soberania nacional, uma vez que o Judiciário é, na forma do



art. 2º da Constituição Federal da República do Brasil (CFRB), Poder da União. E a República, por sua vez, tem a soberania como o primeiro de seus fundamentos (art. 1º, I, CFRB).

### **3 SOBERANIA E A AMEAÇA CIBERNÉTICA**

Na abordagem do conceito de soberania, destacaram-se Jean Bodin e Thomas Hobbes. Enquanto este a definiu como monopólio da força de imposição de comportamento, aquele considerava que o Estado não poderia se submeter a outras normas (RIGAMONTE, 2017). Dentro destas definições, a soberania seria usada para atingir a paz e a ordem social interna e a igualdade entre os Estados na ordem internacional (KOSKENNIEMI, 2006).

Ainda, enquanto Rousseau compreende soberania como "poder absoluto e incontrolável do Estado de agir", doutrinas contemporâneas consagram o princípio da soberania como poder limitado pelo Direito (PEREIRA, 2004). Do mesmo modo, Hans Kelsen e Karl Schmitt debatem o tema, de modo que:

No sistema de Schmitt, a soberania é a descrição de uma questão de fato e a lei uma consequência normativa da mesma. Em Kelsen, a lei é normativa e a "soberania" apenas uma abreviação descritiva para os direitos". (KOSKENNIEMI, 2006).

Neste cenário de ideias, não se olvida que com a tramitação de dados em meio digital cria-se "um desafio significativo para o exercício da soberania dos Estados no contexto internacional" (MIRANDA, 2004). Com vistas a superar tal desafio, é objetivo nacional de defesa garantir a soberania (fazer valer a vontade nacional e exercer, em última instância, a autoridade do Estado), conforme previsto na Política Nacional de Defesa brasileira, em seu primeiro inciso.

Ainda, a Estratégia Nacional de Defesa prevê que o Brasil concebe sua defesa nacional, dentre outros, segundo o posicionamento de "repudiar qualquer intervenção na soberania dos Estados e defender que qualquer ação nesse sentido seja realizada de acordo com os ditames do ordenamento jurídico internacional" (END, fls. 15).

Notadamente, no que diz respeito a intervenções na soberania por meio de ciberataques, um dos setores essenciais para a defesa nacional é o cibernético. Quanto ao ponto, a estratégia nacional de defesa preconiza que:

No Setor Cibernético, as capacitações destinar-se-ão ao mais amplo espectro de emprego civil e militar. Incluirão, como parte prioritária, as tecnologias de comunicações entre as unidades das Forças Armadas, de



modo a assegurar sua interoperabilidade e a capacidade de atuar de forma integrada, com segurança.

Essa condição implica aprimorar a Segurança da Informação e das Comunicações e a Segurança Cibernética, em todas as instâncias do Estado, com ênfase na proteção das Estruturas Estratégicas relacionadas à Tecnologia da Informação. Será necessário, portanto, aperfeiçoar o marco legal e as normas afins a essa atividade.

Dessa forma, busca-se fomentar a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação, com foco nas tecnologias que permitam o planejamento e a execução da Defesa Cibernética no âmbito nacional, envolvendo a comunidade acadêmica doméstica e internacional. Tal proposta visa, primordialmente, contribuir para o esforço de mobilização do potencial nacional na área da Tecnologia da Informação.

Para tanto, deverá ser fortalecida a atuação colaborativa entre o Setor de Defesa e a comunidade acadêmica nacional, os setores público e privado e a Base Industrial de Defesa. Adicionalmente, é importante que sejam intensificadas as parcerias estratégicas e o intercâmbio com as Forças Armadas de outros países, sobretudo daqueles que compõem o entorno estratégico do Brasil.

Destaque-se que a Estratégia Nacional de Defesa ressalta a necessidade de se aprimorar a segurança da informação, das comunicações e cibernética em "todas as instâncias do Estado", com ênfase nas estruturas estratégicas relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação.

Nesse sentido, importante lembrar que o Estado é dividido em três partes, conforme previsto no art. 2º da Constituição Federal da República do Brasil, em que se estatui serem "Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário".

E, no que diz respeito à função jurisdicional, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) possui capítulo específico sobre "Defesa e Poder Judiciário". No entanto, a relação entre ambos permeia apenas a matriz da Justiça Militar, além de mencionar eventual cooperação com a Justiça Eleitoral, "para o uso de força federal no apoio ao processo eleitoral" (LBDN, fl.s 136).

Diante deste cenário, interessa averiguar até que ponto a ameaça cibernética põe (ou não) em risco a atividade judicante, bem como analisar de que modo é possível dissuadir tais perigos, acaso existentes.



#### 4 CIBERATAQUES: RISCOS PARA A JUSTIÇA DIGITAL

Com o nascimento da ARPAnet, rede criada pelo departamento de defesa americana e que acabou se tornando a internet que conhecemos hoje, um novo tabuleiro geopolítico desdobrou-se frente aos atores internacionais: - o ciberespaço.

Tal ambiente possui características próprias, em que a tramitação de dados e informações é altamente rápida e de difícil controle. As conexões entre pessoas são exponenciais; e as distâncias se reduzem drasticamente.

O físico romeno Albert-László Barabási, ao escrever o livro *Linked*, constata o poder dos relacionamentos em rede. Especialmente nas redes “abertas”, isto é, aquelas em que há crescimento em escala e que existe uma clara tendência da formação de *hubs* (“ponto” ou “nó” de contato altamente conectado) e *clusters* (agrupamentos de pontos de contato).

No mesmo sentido, o professor da *Yale University* Nicholas A. Christakis narra sobre o fenômeno da sincronização. Nele, evidencia-se a tendência de os nós em uma rede se direcionarem a um determinado padrão, num sistema de fluxos e influxos que levam a comportamento parecido.

Por exemplo, se o “amigo do amigo do amigo do amigo” de uma determinada pessoa engordar, este ser humano possui 10% (dez por cento) de chances de aumentar seu percentual de gordura. Da mesma forma, algo tão intangível quanto o estado de humor de um determinado cidadão pode afetar toda a comunidade à sua volta em um raio de até 2km.

Nos *hubs* e também nos *clusters* tal característica é potencializada em razão da quantidade de nós direcionados e redirecionados (fluxos e influxos) entre si.

Isso significa, ao tratarmos de defesa nacional contra ciberataques, que há dupla tendência tanto dos grupos de “guerrilheiros cibernéticos”<sup>5</sup>, como das forças armadas, os quais põem em prática estratégias para evitar e também buscam ferramentas para dissuasão dos riscos existentes no ciberespaço.

A respeito do ciberespaço, LEMOS (2012) afirma:

O ciberespaço cria linhas de fuga e desterritorializações, mas também reterritorializações... nos coloca em meio a diversos problemas de fronteira, agravando as crises de controle de acesso, influenciando em todas as demais formas de desterritorializações contemporâneas. A desterritorialização informacional afeta a política, a economia, o sujeito, os

<sup>5</sup> Expressão usada por Pedro José Bentes Graça na Dissertação de Mestrado e Estratégia de título “O Ciberataque como Guerra de Guerrilha – O Caso dos Ataques DoS/DDoS à Estônia, Geórgia e ao Google – China” (2013)



vínculos identitários, o corpo, a arte. A internet é, efetivamente, máquina desterritorializante sob os aspectos político (acesso e ação além de fronteiras), econômico (circulação financeira mundial), cultural (consumo de bens simbólicos mundiais) e subjetivo (influência global na formação do sujeito). Estão em marcha processos de desencaixe e de compressão espaço-tempo.

A função do Estado é estriar o espaço, controlá-lo, ou “de se servir *des espaces lisses comme d’un moyen de communication au servisse d’un space strié*” (Deleuze e Guattari, 1980). O ciberespaço pode ser pensado sobre esse aspecto, como espaço estriado, controlado e vigiado. Ele é controlado por mecanismos técnicos, é gerenciado por instituições governamentais privadas. No entanto, a dinâmica social não para de mostrar linhas de fuga e possibilidades de des-re-territorializações, como ações ciberativistas... O ciberespaço pode assim ser visto também como um espaço nômade...

Diante destas características, mister se faz pensar na proteção e defesa do ciberespaço, já que o Brasil é o sétimo país que a sofrer maior quantidade de ciberataques no mundo (no ano de 2017), segundo o Relatório de Ameaças à Segurança na Internet; e o terceiro que mais dissemina ameaças por spam (assumindo o quarto lugar, ao quantificarmos por robôs virtuais)<sup>6</sup>. Ademais, a ciberguerra não é mera ilação e já causou impactos em ao menos três oportunidades (RAMOS, 2013):

- Stuxnet (2010), vírus que infectava o sistema operacional *Windows*, atacando especificamente *software* produzido pela Siemens e máquinas localizadas no Irã, afetando diretamente centrais de produção de material nuclear no país;

- Ciberataques à Estônia, no ano de 2007, em que o Parlamento e todos os bancos, jornais, rádios e telecomunicações do país foram afetados, sendo esta a primeira vez que um ataque de negação de serviços pôs em risco a segurança de toda a nação (GRAÇA, 2013); e

- Guerra Russo-Georgiana (2008), primeiro caso em que um conflito internacional político e militar foi acompanhado, ou mesmo precedido por uma ofensiva de ataques cibernéticos (GRAÇA, 2013).

No que diz respeito à Justiça Digital, a experiência internacional mostra foco primordial no controle da informação processual, notadamente na medida em que “expedientes judiciais contêm informações muito sensíveis que devem ser devidamente guardadas” (GALINDO, 2016).

---

<sup>6</sup> In <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-setimo-pais-com-mais-ciberataques-no-mundo-diz-pesquisa-22531087> consulta em 20/07/2018.



A exceção da experiência austríaca, a tramitação digital de autos na Itália, Espanha e Finlândia ocorre essencialmente na rede mundial de computadores (SERBENA, 2016). Já na Áustria, utiliza-se a Rede Corporativa Austríaca (CNA), que funciona separadamente da internet (SCHWEIGHOFER, 2016).

O Brasil, por sua vez, segue a regra geral de preservação de dados sensíveis, optando pelo funcionamento do Sistema Processo Judicial eletrônico (PJe) na *world wide web*, sem preocupação específica quanto a defesa face a *malwares* ou outras ciberarmas. É o que se depreende da leitura da Resolução CNJ 185/13, bem como dos acordos de cooperação técnica firmados entre CNJ e demais órgãos de administração da Justiça, alhures especificados.

Importante pontuar que existem ações de proteção levadas a efeito pelo Judiciário quanto à cibersegurança, seja na adoção de selos ISO e mesmo observando modelos de avaliação e boas práticas do mercado. No entanto, no que diz respeito a cibersegurança, pouco se voltou o Judiciário para tais questões, assunto aprofundado no capítulo 5 desta pesquisa.

Registre-se, inclusive, que *sites* de Tribunais brasileiros já ficaram fora do ar em função de ciberataque. É o que narra notícia publicada em 15/05/2017 pelo portal G1<sup>7</sup>, em que ficou consignado:

**“Após o ciberataque mundial** que atingiu ao menos 150 países na sexta-feira (12), **os sites dos Tribunais de Justiça de Roraima e do Espírito Santo ficaram fora do ar** na manhã desta segunda-feira (15).

Os ataques atingiram hospitais públicos na Inglaterra, **causaram a interrupção do atendimento do INSS e afetaram empresas e órgãos públicos de 14 estados brasileiros mais o Distrito Federal.**

O INSS informou que o ataque pode "ocasionar atrasos pontuais no atendimento das agências" de todo o país porque o sistema está sendo reiniciado aos poucos em Brasília. O órgão declarou ainda que nenhuma informação de contribuintes foi acessada pelos hackers. Agências do INSS no Paraná ficaram sem sistema e sem atendimento nesta segunda.

O site do Tribunal de Justiça de Roraima voltou a funcionar às 11h (12 de Brasília), seguindo a previsão indicada por eles horas antes. Os prazos processuais foram suspensos de sexta-feira (12) a domingo (14).

Já o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJ-ES) informou via assessoria que a presidência da Corte ainda apura os prejuízos com a suspensão do sistema e não pode afirmar se algum prazo processual foi suspenso.

No Espírito Santo, além do TJ-ES, o Ministério Público estadual (MP-ES) e a Prefeitura de Vila Velha tiraram seus sites do ar como medida preventiva

<sup>7</sup>In: <https://g1.globo.com/tecnologia/noticia/sites-de-tribunais-brasileiros-seguem-fora-do-ar-apos-ciberataque.ghtml> consulta em 23/07/2018



de segurança. Na manhã desta segunda, os sites do MP-ES e da Prefeitura de Vila Velha funcionavam normalmente.

Além dos dois sites, na sexta-feira, logo após o ataque, os **Tribunais de Justiça de São Paulo, Sergipe, Amapá, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Piauí, Bahia e Santa Catarina, além do Ministério Público de São Paulo, também haviam tirado suas páginas do ar...** (grifo nosso)

Diante deste cenário, o Governo brasileiro tem se preocupado com a guerra eletrônica e, desde 2015 fomenta o Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber), “tendo como principal objetivo a proteção e defesa dos ativos de informação da administração central do Ministério da Defesa”<sup>8</sup>.

Quanto ao ComDCiber, o então chefe da Divisão de Operações Conjuntas do Estado-Maior do Comando de Defesa Cibernética, coronel-aviador Paulo Sérgio Porto, observou, em outubro de 2017, que:

A segurança é um objetivo contínuo das organizações de forma que continuamente buscamos estabelecer critérios de risco inerentes aos ativos da informação, e realizar seu gerenciamento, os reduzindo às infraestruturas críticas da informação de interesse da defesa nacional, bem como **contribuir para a segurança dos ativos de informação da Administração Pública Federal no que se refere à segurança cibernética situados fora do âmbito do Ministério da Defesa**<sup>9</sup>. (grifo nosso)

Nesse sentido, diante da real ameaça de ciberataques ao Estado brasileiro; e tendo em vista que o Poder Judiciário está em franco processo de desmaterialização, migrando – em larga escala – para o ciberespaço, mister se faz consolidar estratégia sustentável de virtualização segura dos serviços jurisdicionais.

## 5 ALINHAMENTO ENTRE CNJ E END

Para que CNJ e Ministério da Defesa possam se alinhar no que diz respeito ao combate a ciberataques, é importante definir – primeiro – os conceitos de cibersegurança e ciberdefesa. Tal se dá em razão de que não se nega que o Poder Judiciário possui equipes de Tecnologia da Informação e Comunicação preparadas para garantir a estabilidade das redes em que os serviços do Judiciário são prestados. Entretanto, há aspectos de estratégia

<sup>8</sup>In: <https://br.sputniknews.com/brasil/201710319728852-tecnologia-militares-cooperacao-ciberataques-internet-soberania/> consulta em 20/07/2018

<sup>9</sup>In: <https://br.sputniknews.com/brasil/201710319728852-tecnologia-militares-cooperacao-ciberataques-internet-soberania/> consulta em 20/07/2018





(planejamento e combate) afetos às forças armadas, os quais não são de domínio dos servidores de TIC dos Tribunais.

Nesse sentido, “cibersegurança” remonta “ao conjunto de medidas que procuram garantir o bem-estar e o regular funcionamento da ação de um Estado e das suas populações no ciberespaço e fora dele, desde que derivado de ações diretamente a ele acometidas” (MILITÃO, 2014). Em contrapartida, a “ciberdefesa” está diretamente relacionada a “ciberguerra”, combatendo os cibercrimes<sup>10</sup>, ciberterrorismo<sup>11</sup>, ciberespionagem<sup>12</sup> e o *hacktivismo*<sup>13</sup>, os quais se voltam à desestruturação – em algum grau – do Estado.

Enquanto a cibersegurança possui padrões de conformidade a serem seguidos pelos órgãos públicos, tais como as normas ISO 27000<sup>14</sup>, a ciberdefesa é assunto novo, que depende primordialmente de transferência de *know-how* e trabalho em cooperação com as Forças Armadas (FFAA).

Apenas para que se tenha uma ideia, dos 35 (trinta e cinco) países que compõem as Américas do Norte, Central e do Sul, 22 (vinte e dois) não possuem uma Estratégia Nacional de Ciberdefesa. Apenas a partir de 2015 os Estados Unidos da América criaram o departamento de estudos em ciberdefesa da Universidade de Defesa Nacional dos EUA. E, ainda hoje, a disciplina de segurança cibernética é optativa no programa acadêmico do Colégio Interamericano de Defesa (CID)<sup>15</sup>.

A partir daí, analisados os riscos da virtualização dos serviços jurisdicionais, propugna-se pela estratégia de desdobramento sustentável da desmaterialização do Judiciário. As diretrizes deste plano encontram fundamentação na Orientação Política para Ciberdefesa do Ministério da Defesa português, as quais são consolidadas em perspectivas de (NUNES, 2018):

- Estabelecimento da estrutura de ciberdefesa nacional;
- Integração das operações no ciberespaço no âmbito das capacidades militares;

---

<sup>10</sup> Aproveitamento ilícito das potencialidades conferidas pelo ciberespaço.

<sup>11</sup> Prática do terrorismo no ciberespaço.

<sup>12</sup> Método utilizado por Estados para prevenirem ataques e potenciarem o seu crescimento econômico, através da realização de ataques que procuram recolher informações que promovam um reconhecido poder estratégico (MILITÃO, 2014).

<sup>13</sup> Intrusos de sistemas, com objetivos variados.

<sup>14</sup> Séries de recomendações publicadas em conjunto pela organização internacional de padronizações (ISO) e comissão internacional de eletrotécnica (IEC), voltadas especificamente para a gestão da segurança da informação.

<sup>15</sup> Dados extraídos de palestra ministrada em 17/09/2018 no Colégio Interamericano de Defesa, pelo Professor Doutor Roberto Pereyra Bordon.



- Conduzir todo o espectro de operações militares no ciberespaço;
- Reforçar a capacidade de informações no ciberespaço;
- Desenvolver um sistema de alerta imediato e partilha de informação aos vários níveis e patamares de decisão;
- Promover uma cultura de gestão do risco através da incorporação de requisitos de gestão de risco nas aquisições a realizar e na cadeia de abastecimento; e
- Centralizar a formação e o treino em ciberdefesa e adequar a gestão dos recursos humanos de modo a garantir a sua permanência nestas atividades.

Assim, para que o Ministério da Defesa e o Conselho Nacional de Justiça dialoguem de forma eficiente, promovendo a ciberdefesa do Poder Judiciário, propõe-se a implementação de estratégia bifásica, amparadas na ciberestratégia do Departamento de Defesa norte-americano<sup>16</sup>, bem como na Estratégia Nacional para Segurança do Ciberespaço portuguesa<sup>17</sup>:

- 1- Assinatura de Acordo de Cooperação Técnica, visando:
  - a. O completo diagnóstico de vulnerabilidade das redes do Poder Judiciário, a ser levado a cabo pelo Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) do Exército Brasileiro;
  - b. Diagnóstico de vulnerabilidade do Sistema Processo Judicial eletrônico (PJe);
  - c. Capacitação das equipes de TIC do Poder Judiciário para – sob coordenação do ComDCiber – atuar na prevenção de ciberataques; e
  - d. Participação do Judiciário em exercícios simulados de proteção a ciberataques, tais como o “Guardião Cibernético”.
- 2- Assinatura de Termo de Execução Descentralizada, com o propósito de:
  - a. Hospedagem de dados do Judiciário em *co-site* com o ComDCiber; e
  - b. Uso de serviço de transmissão de dados em nuvem disponibilizado pelo Exército Brasileiro.

Em suma, são garantidas a proteção, a resiliência e a segurança das redes do Judiciário contra ciberataques. Outrossim, assegura-se que, se necessário, o Ministério da Defesa

---

<sup>16</sup>In: [https://dod.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415\\_cyber-strategy/Final\\_2015\\_DoD\\_CYBER\\_STRATEGY\\_for\\_web.pdf](https://dod.defense.gov/Portals/1/features/2015/0415_cyber-strategy/Final_2015_DoD_CYBER_STRATEGY_for_web.pdf) . Consulta em 17/09/2018.

<sup>17</sup> In: [https://dre.pt/home/-/dre/67468089/details/maximized?p\\_auth=pKf7MclZ](https://dre.pt/home/-/dre/67468089/details/maximized?p_auth=pKf7MclZ) consulta em 17/09/2018



possui capacidade de exploração proativa das mencionadas redes, impedindo ou dificultando o uso hostil contra o Judiciário.

Assim, contribui-se, em cooperação, para a ciberdefesa nacional.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir dos argumentos expendidos neste artigo, denotam-se os efeitos da migração dos serviços jurisdicionais para o meio digital, a partir do comando inserido na lei de informatização do processo (Lei nº 11.419/2006), notadamente sob o aspecto da defesa nacional.

Demonstrado que é objetivo nacional de defesa garantir a soberania brasileira, faz-se valer a vontade nacional e o exercício, em última instância, da autoridade do Estado, tudo conforme previsto na Política Nacional de Defesa brasileira. Pontuado que a Estratégia Nacional de Defesa repudia qualquer intervenção na soberania dos Estados, sobreleva-se que a necessidade de se aprimorar a segurança da informação, das comunicações e cibernética em "todas as instâncias do Estado", com ênfase nas estruturas estratégicas relacionadas à Tecnologia da Informação.

Outrossim, evidencia-se que há potencial ameaça à soberania, aos interesses nacionais e mesmo à paz nacional, especificamente no que atine a ciberataques. Tal se dá por meio de registros noticiados de ciberataques ao Judiciário, bem como com a instituição do Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber), em 2015, o qual tem como objetivo (dentre outros), contribuir para a segurança dos ativos de informação da Administração Pública Federal no que se refere à segurança cibernética situados fora do âmbito do Ministério da Defesa.

Dessa forma, com amparo na ciberestratégia do Departamento de Defesa norte-americano, bem como na Estratégia Nacional para Segurança do Ciberespaço portuguesa (esta última inspirada nas perspectivas da Orientação Política para Ciberdefesa do Ministério da Defesa português), propugnou-se pela implementação de estratégia bifásica. A formalização proposta ocorre por meio da assinatura de termo de acordo de cooperação técnica (fase um); e termo de execução descentralizada (fase dois), ambas explanadas no capítulo cinco deste artigo.

Com tais ações, espera-se – enfim – dar o passo inicial rumo à proteção robusta do Estado em âmbito digital, garantindo-se a soberania, o interesse nacional e a Paz nacional,



além de assegurar que outros Poderes estatais, caso desejem, iniciem ou deem continuidade ao processo de migração de seus serviços ao ciberespaço.



## REFERÊNCIAS

BARÁBASI, Albert-László. **Linked, a nova ciência dos Networks - como tudo está conectado a tudo e o que isso significa para os negócios, relações sociais e ciências**. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.

BRANDÃO, Cláudio et al. **Princípios do processo em meio reticular-eletrônico**. São Paulo: LTR, 2017.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Política nacional de defesa: estratégia nacional de defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.

CHRISTAKIS, Nicholas A. **Connected – the surprising power of our social networks and how they shape our lives**. Back Bay Books, 2009.

GALINDO, Fernando. **Administración de Justicia em España: algunos datos**. Curitiba: UFPR, 2016.

GRAÇA, Pedro José Bentes. **O ciberataques como guerra de guerrilha – o caso dos ataques DOS/DDOS à Estônia, Geórgia e Google/China**. Lisboa: ISCSP, 2013.

KOSKENNIEMI, M. **From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument**. Cambridge, 2006.

LEMOS, André. **Ciberespaço e tecnologias móveis. Processos de territorialização e desterritorialização na cibercultura**. Salvador: UFBA, 2012.

MILITÃO, Octávio Pimenta. **Guerra da Informação: a cibersegurança, a ciberdefesa e os novos desafios colocados ao sistema internacional**. Lisboa: FCSH, 2014.

MIRANDA, N. **Globalização, Soberania Nacional e Direito Internacional**. Brasília: R. CEJ, n.27, Out-Dez/.2004.

NASCIMENTO, André Jansen do. **A política de defesa como política pública no Brasil**. Fórum administrativo, v. 15, n. 177, p. 9-26, nov. 2015.

NUNES, Paulo Viegas. **Contributos para uma estratégia nacional de ciberdefesa**. Lisboa: R. IDN, n.28, ABR/.2018.

PEREIRA, A. C. A. **Soberania e Pós-Modernidade. O Brasil e os Novos Desafios do Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

RAMOS, Hugo. **Ciberguerra: Apropriação da tecnologia hoje, hegemonia das nações amanhã**. Lisboa: ISCTE, 2013.

RIGAMONTE, Fernando Lira. **A soberania na era cibernética**. Lavras: UFLA, 2017.



SCHWEIGHOFER, Erich. *Central european experiences in e-Justice, in particular in Austria*. Curitiba: UFPR, 2016.

SERBENA, Cesar Antonio. *Perspectivas Brasileiras e Europeias em e-Justiça*. Curitiba: UFPR, 2016.



## Combatendo o financiamento do terrorismo: uma discussão

Paulo Edson Santa Barba<sup>1</sup>

Orientador: Gen Bda Wilson Mendes Lauria.

### RESUMO

Este artigo analisa se uma estratégia de enfrentamento do terrorismo centralizada exclusivamente no combate ao seu financiamento é eficaz. A análise se baseia em pesquisas explicativas e bibliográficas em fontes abertas. Fundamentado-se na literatura existente sobre o terrorismo e seu financiamento, este estudo entende que combater o terrorismo enfocando-se apenas a interdição dos meios utilizados para financiá-lo, mesmo que feito de forma eficiente, não será eficaz. Sendo o terrorismo um sistema adaptativo complexo, uma estratégia eficaz para combatê-lo deve englobar todos os campos do poder do Estado e contar com a participação proativa da comunidade internacional por meio da cooperação e coordenação entre países e instituições em todos os níveis.

**Palavras-chave:** Defesa. Terrorismo. Financiamento do Terrorismo.

### Combating terrorism financing: a discussion

### ABSTRACT

This paper analyzes whether a strategy to fight terrorism centered exclusively on combating its financing is effective. The analysis draws on explanatory and bibliographical research in open sources. Building on the existent literature of terrorism and terrorism financing, this study posits that fighting terrorism focusing exclusively on the resources utilized to finance it, even if done efficiently, will not be effective. Since terrorism is a complex adaptive system, an effective strategy to deal with it must encompass all forms of state power and rely on a proactive participation of the international community by means of cooperation and coordination with states and institutions at all levels.

**Keywords:** Defense. Terrorism. Terrorism Financing.

---

<sup>1</sup> Coronel de Infantaria do Exército Brasileiro.



## 1 INTRODUÇÃO

É imensa a literatura existente no campo da segurança e defesa voltada para o estudo do terrorismo. No entanto, pouco desse conhecimento está voltado para a análise de como os terroristas obtêm recursos para a realização de seus atentados.

No relatório final da Comissão Nacional de Ataques Terroristas contra os Estados Unidos, há um argumento que destaca a impossibilidade de estancar-se a fonte de dinheiro dos terroristas. O texto afirma que a tentativa de impedir que recursos financeiros cheguem a terroristas é como tentar enxugar gelo: *“trying to starve the terrorists of money is like trying to catch one kind of fish by draining the ocean”* (PERL, 2007, p. 251). Essa afirmação, embora hiperbólica, revela a imensa dificuldade enfrentada por governos na tentativa de extinguir o financiamento de atos terroristas. Um dos problemas relativos a esse embate reside no fato de que o sistema de financiamento do terrorismo beneficiou-se não apenas da globalização (que encurtou distâncias e tornou as fronteiras entre países mais permeáveis), mas também da tecnologia — que forneceu meios fáceis, rápidos e baratos de comunicação, transporte e movimentação de dinheiro e de outros recursos.

É também importante destacar que, nos dias atuais, qualquer nação pode ser vítima de terrorismo, uma vez que os alvos de interesse de uma ação terrorista podem estar localizados dentro de quaisquer fronteiras, mesmo que a ação em si não se destine a influenciar a população do país onde ela é realizada. É o caso por exemplo dos atentados terroristas ocorridos na Argentina na década de 1990.<sup>1</sup>

Um outro aspecto relevante dessa questão é que grande parte dos estudos que investiga o terrorismo sugere que o “centro de gravidade” do problema é o seu financiamento. Para Giraldo & Trinkunas (2007, p. 1, tradução nossa):

Recursos financeiros e materiais são corretamente compreendidos como sendo a força vital das operações terroristas, e governos definiram que o combate à infraestrutura financeira das organizações terroristas é a chave para derrotá-las.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Em 1992 houve um ataque terrorista contra a Embaixada de Israel na Argentina que resultou em 29 mortos e 242 feridos. Em 1994, um atentado à Associação Mutual Israelita Argentina causou a morte de 85 pessoas e ferimentos em centenas.

<sup>2</sup> Financial and material resources are correctly perceived as the lifeblood of terrorist operations, and governments have determined that fighting the financial infrastructure of terrorist organizations is the key to their defeat.





Entretanto, uma análise do terrorismo como um sistema adaptativo complexo<sup>3</sup> nos afasta da visão clausewitziana clássica e nos aproxima da perspectiva de Arquilla & Ronfeldt (2000), para quem o terrorismo não possui um centro de gravidade, mas diferentes pontos de pressão.<sup>4</sup> No Brasil, muito pouco é conhecido ou estudado sobre o tema, mesmo entre os chamados especialistas em terrorismo.

Por outro lado, grande parte das estratégias de combate ao terrorismo hoje existentes está centrada na guerra de atrito (*body counting* — contagem de corpos — que tem por objetivo eliminar o maior número possível de terroristas de forma a tornar as organizações, redes ou grupos incapazes de atuar)<sup>5</sup> e na decapitação de líderes terroristas, como no caso do Sendero Luminoso, Al Qaeda etc.

No caso específico de nosso País, cabe ressaltar o último relatório do governo norte-americano sobre o terrorismo no mundo, que aponta o fato de que, embora Brasil, Argentina e Paraguai tenham ampliado esforços para combater ilícitos transnacionais na Tríplice Fronteira, essa região “permanece sendo um importante nexos regional de armas, narcóticos, bens pirateados, tráfico de pessoas, falsificação e lavagem de dinheiro — potenciais fontes de financiamento para organizações terroristas”<sup>6</sup> (EUA, DEPARTAMENTO DE ESTADO, 2016, tradução nossa). Tal constatação “constitui risco à paz e à segurança mundiais”, conforme salientado pela Política Nacional de Defesa (2012, p. 25).

Outra faceta a ser salientada nesta discussão são os custos financeiros para realizar-se um ato terrorista que se tornaram relativamente baratos<sup>7</sup> (PASSAS, 2007, p. 31). Mas será realmente necessário — ou possível — bloquear-se todos os recursos utilizados por terroristas ou será suficiente mantê-los abaixo de um limiar que não lhes permita realizar suas ações? Será que uma estratégia de combate ao terrorismo centralizada exclusivamente

---

<sup>3</sup> Segundo CHAN, “Sistemas adaptativos complexos são sistemas dinâmicos capazes de se adaptar e evoluir com um ambiente em mudança”. CAS are dynamic systems able to adapt in and evolve with a changing environment.

<sup>4</sup> Atualmente, Arquilla é o professor chefe do Departamento de Análises de Defesa da Naval Postgraduate School, Monterey, CA, EUA.

<sup>5</sup> Essa estratégia não leva em conta o fato de que, se a taxa de recrutamento dos terroristas for maior que a capacidade da força militar em eliminá-los, nunca faltará indivíduos para os grupos, redes ou organizações realizarem seus atentados.

<sup>6</sup> [The Tri-Border Areas of Argentina, Brazil, and Paraguay] “remained an important regional nexus of arms, narcotics, pirated goods, human smuggling, counterfeiting, and money laundering – all potential funding sources for terrorist organizations”.

<sup>7</sup> Como exemplo, os custos para realização dos atentados a Madrid em 2004 foram estimados em US\$ 10.000; os realizados em Bali, menos de US\$ 20.000; e os ataques de 9/11 — os atentados terroristas mais espetaculares que o mundo já viu — menos de um milhão de dólares.



em seus recursos mostrar-se-á realmente eficaz? O objetivo deste artigo é mostrar que combater o terrorismo enfocando-se apenas a interdição dos meios utilizados para financiá-lo, mesmo que feito de forma eficiente, não será eficaz — haja vista tratar-se o terrorismo de um sistema adaptativo complexo — e propor que esse enfrentamento busque não somente o bloqueio de recursos financeiros, mas também, e sobretudo, a identificação e compreensão dos caminhos percorridos por esses recursos, o que necessariamente há de demandar ações conjuntas e coordenadas interagências nacional e internacionalmente.

As considerações neste ensaio restringiram-se ao terrorismo moderno e àquelas ações terroristas realizadas por atores não estatais contra estados cujo objetivo seja o proposto pela definição apresentada. Tanto o Terrorismo de Estado<sup>8</sup> quanto o terror praticado por organizações criminosas que não têm o objetivo de “ver o estado formal desaparecer” mas de “manter o equilíbrio entre o público ou institucional do estado e os interesses privados do estado paralelo”<sup>9</sup> (JAMIESON, 2005, p. 165, tradução nossa) não foram objetos deste trabalho. Ademais, este texto limitou-se ainda à discussão da logística financeira envolvendo o terrorismo, abrangendo métodos utilizados por grupos, redes ou organizações terroristas para aquisição de recursos materiais e financeiros utilizados na deflagração de atentados, sem debruçar-se sobre os recursos destinados à aquisição de pessoal.

Foi realizada uma abordagem hipotético-dedutiva que teve por base pesquisas explicativas e bibliográficas em fontes abertas. O financiamento do terrorismo foi estudado de forma geral; embora exemplos existentes na literatura tenham sido explorados, não foi realizado um estudo profundo sobre as técnicas utilizadas pelos terroristas para a obtenção de recursos. Além disso, o estudo não teve por foco um país ou um grupo, organização ou rede terrorista específica.

A seguir, será apresentada uma definição para o vocábulo *terrorismo*, uma breve exposição histórica acerca desse fenômeno e a premissa sobre a qual este estudo é baseado. Serão também discutidas algumas fontes de financiamento do terrorismo, os principais óbices relacionados ao combate ao financiamento do terrorismo, medidas adotadas por estados visando a combater o financiamento do terrorismo, alguns exemplos do emprego

---

<sup>8</sup> Entende-se por Terrorismo de Estado os atos de terrorismo praticados por um país contra outro(s) país(es) ou contra sua própria população.

<sup>9</sup> “see the formal state disappear” [...] “to maintain the equilibrium between the public or institutional state and the privatized interests of the mafia state”.



exitoso de uma estratégia de combate ao financiamento do terrorismo, e algumas implicações para o Brasil.

## 2 DESENVOLVIMENTO

Como existem centenas de definições para o termo *terrorismo*, faz-se mister a apresentação de uma definição para o vocábulo. Para efeito deste artigo, *terrorismo* será entendido como uma estratégia utilizada por atores não estatais que envolve a ameaça ou uso de violência premeditada contra civis e não combatentes para comunicar uma mensagem a um governo com o intuito de alcançar um objetivo político. O termo *civis*, neste caso, não abrange membros do governo que possuem autoridade para empregar forças ou, em função dos cargos que ocupam, tenham autoridade para solicitar o emprego de força.<sup>10</sup>

### 2.1 UM BREVE PANORAMA DA HISTÓRIA DO TERRORISMO

O terrorismo não é um problema atual; na verdade, trata-se de um problema milenar recorrente em diversos locais e períodos da história da humanidade. Aliás, o estabelecimento de um ponto de partida para o estudo do terrorismo depende tanto do significado dado ao termo quanto da existência de relatos históricos fidedignos que corroborem tal significado. Admitindo-se que o objetivo do terrorismo é espalhar o medo por meio do ataque intencional a não combatentes com o intuito de influenciar comportamentos de diferentes públicos, então segundo Carr (2003, p. 17) os romanos devem ser considerados os primeiros a terem feito uso dessa estratégia.

A destruição de Cartago por Roma em 146 AC levou “não apenas à completa erradicação dos lares do inimigo, mas também de muitos, quiçá da maioria do seu povo: homens, mulheres, crianças, até mesmo os idosos”<sup>11</sup> (CARR, 2003, p. 18, tradução nossa), com o intuito de dissuadir outros povos de enfrentarem as claras consequências da insubmissão às políticas de Roma. Outro exemplo é a crucificação de cerca de 6.000 homens de Spartacus ao longo da Via Ápia, no caminho de Cápua a Roma, em 71 AC (MARTIN, 2010,

---

<sup>10</sup> Como exemplo, um ataque contra o Ministro da Defesa não pode ser considerado uma ação terrorista, desde que não cause ferimentos a civis não combatentes. O mesmo se aplica a um ataque realizado contra instalações militares. No entanto, se um civil for gravemente ferido na ação, ela será automaticamente classificada como terrorista: nenhum tipo de “dano colateral” é aceitável.

<sup>11</sup> “the utter eradication not only of the enemy’s home but of many if not most of his people as well: men, women, children, even the elderly”.



p. 23). Em ambos os casos, o terror foi espalhado de cima para baixo: foi empregado pelos fortes contra os fracos.

No entanto, a maioria dos estudiosos entende que o terrorismo surgiu no século I DC, quando os Zelotes utilizaram a sica — um pequeno punhal ou adaga curva — para espalhar o medo entre os “invasores” romanos na Palestina. Eles eram um grupo de extremistas da Judeia que acreditava “que tinha que prestar contas somente a Deus”<sup>12</sup> (CHALIAND e BLIN, 2007, p. 56, tradução nossa) e cujos alvos não eram apenas cidadãos romanos, mas qualquer pessoa que simpatizasse ou apoiasse os invasores. Richardson (2007, p. 24, tradução nossa) cita que a “tática preferida [pelo sicário] era a de misturar-se às multidões em um festival ou outro grande encontro, localizar o oponente, puxar uma adaga escondida debaixo de suas roupas, esfaquear a vítima e depois desaparecer no meio da multidão”.<sup>13</sup>

Cerca de mil anos depois, os Assassinos tornaram-se conhecidos por espalhar o terror no Oriente Médio. Com raízes no Irã e na Síria, eram uma seita muçulmana xiita que tinha por objetivo “reconstituir o Islã como uma única entidade religiosa”<sup>14</sup> (RICHARDSON, 2007, p. 26, tradução nossa) e cujos alvos eram as elites muçulmanas e os ocidentais (principalmente os cruzados). Eles normalmente se infiltravam em cidades ou em aldeias e, com o tempo, estabeleciam conexões pessoais com suas vítimas visando a criar situações que permitissem chantageá-las ou esfaqueá-las em público (RICHARDSON, 2007, p. 26, tradução nossa). No caso de Zelotes e Assassinos, portanto, o terrorismo foi, de fato, uma estratégia utilizada pelos fracos contra os fortes.

A despeito desses exemplos históricos, o vocábulo *terrorismo* veio a ser utilizado pela primeira vez apenas em 1793 por Edmund Burke (MARTIN, 2010, p. 24) para descrever o que Robespierre (1794) inaugurou como o *Régime de la Terreur*: “Subjuguem pelo terror os inimigos da liberdade e vocês terão razão, como fundadores da República. O governo da revolução é o despotismo da liberdade contra a tirania. Porventura a força serviria apenas para uso dos criminosos?”<sup>15</sup>. O Comitê de Segurança Pública, controlado pelos jacobinos, usou o poder do Estado para enviar à guilhotina qualquer um que o Tribunal Revolucionário declarasse culpado de ser contra as novas ideias introduzidas pela Revolução Francesa. A

---

<sup>12</sup> “that they had to account to God alone”.

<sup>13</sup> “preferred tactic was to mingle in the crowds at a festival or other large gathering, locate their opponent, pull a concealed dagger from beneath their clothes, stab their victim, and then disappear back into the crowd”.

<sup>14</sup> “reconstitute Islam as a single religious entity”.

<sup>15</sup> “Subdue by terror the enemies of liberty, and you will be right, as founders of the Republic. The government of the revolution is liberty's despotism against tyranny. Is force made only to protect crime?”



intenção era clara: “É necessário que o terror causado pela guilhotina espalhe-se por toda a França e traga à justiça todos os traidores. Não há outros meios para se inspirar o terror necessário que consolidará a Revolução.”<sup>16</sup> (SCHMID, 2011, p. 41, tradução nossa).

Os principais desenvolvimentos tecnológicos da Revolução Industrial, sobretudo na área das comunicações, dos transportes e na química (particularmente a invenção da dinamite), associados a uma nova ordem capitalista, influenciaram fortemente o que hoje é conhecido como terrorismo moderno, que começou no final do século XIX e continua até os dias atuais. Para Rapoport (2004, p. 47, tradução nossa), este período pode ser dividido em quatro ondas distintas: a primeira onda, conhecida como anarquista, começou na Rússia na década de 1880 “com as campanhas de assassinato de oficiais proeminentes”;<sup>17</sup> a segunda onda — anticolonialista — começou na década de 1920 e terminou na década de 1960; a terceira onda ficou conhecida como a nova onda da esquerda, que ainda está presente em alguns lugares e concentra-se nos movimentos marxistas/leninistas e separatistas; e a onda religiosa, que começou em 1979.

## 2.2 PREMISSA BÁSICA

Uma análise do terrorismo como um sistema social aberto<sup>18</sup>, de natureza adaptativa e complexa, deve levar em conta não apenas as interações existentes dentro da própria organização, grupo ou rede terrorista, mas também as interações dela com o ambiente exterior, assim como os efeitos resultantes dessas interações sobre ambos. No mundo real, é bastante difícil — para não dizer impossível — manipular apenas uma variável do sistema terrorismo, mantendo-se todos as outras constantes, haja vista que todos os seus componentes são interdependentes e se inter-relacionam. Por exemplo, o bloqueio de ativos de uma Organização Não Governamental com fins “filantrópicos” que contribui direta ou indiretamente com determinada organização terrorista causará impacto não apenas no sistema de financiamento desse grupo, mas provavelmente em segmentos da população civil “neutra” destinatária de parcela dos recursos e que, como resultado, decide apoiar ou mesmo unir-se à causa terrorista. Uma decisão tática que inicialmente produziu bons

---

<sup>16</sup> “It is necessary that the terror caused by the guillotine spreads in all of France and brings to justice all the traitors. There is no other means to inspire the necessary terror which will consolidate the Revolution”.

<sup>17</sup> “with the assassination campaigns of prominent officials”.

<sup>18</sup> Esta análise é feita com base na Teoria Geral de Sistemas de Bertalanffy.



resultados pode vir a ser uma decisão estratégica ruim se consequências de segunda ou terceira ordem não forem previamente identificadas.

Clausewitz (1996, p. 11) observou que para derrotar um adversário “deve-se proporcionar esforço à sua força de resistência. Esta é o produto de dois fatores inseparáveis: *a extensão de meios de que dispõe o adversário e a firmeza de sua vontade*”. Matematicamente, pode-se dizer que a força de resistência dos terroristas, ( $T$ ), é dada pela equação  $T = mv$ , onde ( $m$ ) representa os recursos — sejam eles materiais ou humanos — dos terroristas e ( $v$ ) sua força de vontade para lutar. Uma análise rápida da equação sugere que o terrorismo pode ser mitigado reduzindo-se ( $m$ ) ou ( $v$ ).

Essa equação será a premissa básica deste estudo, uma vez que ela mostra a importância de uma correta manipulação da variável meios ( $m$ ) — em nosso caso limitado apenas aos recursos materiais, não aos humanos — no combate ao terrorismo. Sendo ( $T$ ) um produto de ( $m$ ) e ( $v$ ), pode-se inferir que, no caso de  $m=0$  ou  $v=0$ , não haverá terrorismo.<sup>19</sup> Ainda, essa equação permite que sejam formuladas inúmeras estratégias para combater o terrorismo que enfoquem ( $m$ ) — ou parcela de ( $m$ ) —, ( $v$ ), ou uma combinação de ambas simultaneamente.

O combate ao financiamento do terrorismo é uma estratégia que se concentra principalmente em ( $m$ ), uma vez que ela tem por objetivo impedir que os terroristas tenham acesso a meios materiais para conduzir suas operações. Isso não significa que atacar o sistema de financiamento do terrorismo não causará impacto em ( $v$ ), como sugerido por uma abordagem sistêmica; tal fato apenas denota que qualquer ação tomada contra ( $m$ ) poderá impactar ( $v$ ) direta ou indiretamente e que tal impacto poderá gerar consequências positivas ou negativas, uma vez que o sistema tem que evoluir ou se adaptar caso não queira desaparecer. Se o estado final desejado é a redução do terrorismo, é mister entender que o combate ao financiamento do terrorismo só será relevante na medida em que tal combate consiga efetivamente manter ( $m$ ) abaixo de um limiar que inviabilize operações terroristas.

---

<sup>19</sup> Poder-se-ia argumentar que fazer  $m=0$  ou  $v=0$  seria uma condição suficiente para acabar com terrorismo. No entanto, no mundo real, provavelmente não há como reduzir-se  $m$  ou  $v$  a 0, mas talvez torná-los pequenos o suficiente para que sejam mantidos sob controle.



### 2.3 FONTES DE FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Segundo Freeman (2011, p. 461, tradução nossa), terroristas podem adquirir recursos de inúmeras fontes e de diferentes formas, que podem variar desde o

patrocínio estatal a até pequenos furtos, do contrabando internacional de drogas à extorsão de empresas locais, e de doações caridosas realizadas por comunidades oriundas de diásporas a indivíduos ricos que se utilizam de suas riquezas pessoais para financiar a organização.<sup>20</sup>

Com efeito, é bastante provável que terroristas utilizem-se de fontes ainda desconhecidas, já que a maior parte da literatura existente é baseada em dados estimados e coletados referentes apenas a métodos de obtenção de recursos já identificados pelas autoridades. Grosso modo e para fins desse artigo, as fontes de financiamento do terrorismo foram divididas nas quatro grandes categorias de Freeman: patrocínio estatal, atividades ilegais, atividades legais e apoio popular. Elas reúnem inúmeras formas de obtenção de (*m*) meios materiais para a realização de operações terroristas.

No tocante ao patrocínio estatal, um país enquadra-se como patrocinador do terrorismo caso forneça qualquer tipo de apoio, direto ou indireto, a organizações, grupos ou redes terroristas. Síria, Líbia, Paquistão, Irã, Coreia do Norte, Cuba, França, Rússia e Estados Unidos são apenas alguns exemplos de estados que já patrocinaram o terrorismo em algum momento — um pequeno número desses países ainda continua nesse ramo de negócios, segundo Passas (2007, p. 24). Um estado patrocinador pode prestar diferentes tipos de apoio a grupos terroristas: fornecer armas, munições e equipamentos; dinheiro; combatentes; conhecimentos específicos em determinada área, particularmente na confecção e manipulação de explosivos; inteligência; e santuários<sup>21</sup>.

Dependendo do poder e do interesse político do patrocinador, tal apoio pode fornecer uma contribuição significativa para o grupo patrocinado: maior número de terroristas pode

---

<sup>20</sup> from state sponsorship to petty theft, from the international smuggling of drugs to the extortion of local businesses, and from dispersed diaspora communities giving charitable donations to wealthy private individuals using their personal wealth to fund the organization.

<sup>21</sup> Segundo o Departamento de Estado dos EUA, entende-se por santuário uma área – física ou virtual – relativamente segura que é explorada por terroristas ou outros grupos ilegais para obter apoio logístico, organizar, equipar, treinar e recrutar forças, bem como para esconder-se das forças do Estado inimigo ou preparar-se para operações futuras. Segundo o InsightCrime, o Afeganistão serviu, por muitos anos, como santuário para a Al Qaeda; a Venezuela proporcionou santuários para as FARC e o ELN; e o Equador para as FARC. Embora jamais tenham sido encontrados indícios, é possível que as FARC tenham se utilizado de santuários no Brasil durante algumas operações realizadas pelas Forças Armadas Colombianas contra esse grupo.



ser empregado nas ações, medidas relacionadas à segurança podem ser reduzidas, operações podem ser mais bem planejadas e executadas etc. O patrocínio do Irã ao Hezbollah é um bom exemplo: desde sua criação na década de 1980 — inicialmente com o intuito de ser uma força de resistência à ocupação israelense do sul do Líbano — o grupo tem contado com apoio logístico e treinamento militar iraniano, tendo expandido sua área de atuação para o Iraque, a Síria, o Iêmen e o Afeganistão ( HUBBARD, 2017).

Entretanto, o patrocínio estatal também pode ser um complicador para organizações terroristas, uma vez que aquele que está “pagando a conta” poderá estabelecer limites, impor regras ou mesmo exigir que determinadas operações, embora contrárias aos interesses da organização, sejam realizadas. Alie-se a isso o fato de que o patrocinador pode resolver cortar o cordão umbilical que o une ao patrocinado a qualquer momento, sem qualquer aviso prévio.

Mas talvez o maior problema com o patrocínio estatal ao terrorismo seja o fato de os estados serem atores legítimos na arena internacional. Estados podem tirar proveito do sistema internacional para transferir dinheiro ou outros recursos para organizações em diferentes partes do mundo por meio de operações bancárias ou comerciais. Além disso, os estados podem usar o enorme aparato à sua disposição — autoridades oficiais e meios de transporte, como malas diplomáticas — para fornecer recursos e santuários a grupos terroristas, particularmente quando compartilham fronteiras com países onde tais organizações têm sua principal área de atuação. Ou seja, o patrocínio estatal pode ser uma excelente fonte de recursos para o terrorismo e é definitivamente um grande óbice ao seu enfrentamento.

Atividades ilegais englobam a mais variada gama de métodos utilizados por grupos terroristas para adquirir recursos. Falsificação, tráfico, contrabando, fraude, extorsão, sequestro, corrupção e roubo são apenas alguns exemplos de atividades que, devido à enorme capacidade de adaptação e criação da mente humana, nunca param de crescer. Os recursos obtidos com esses métodos podem ser imediatamente empregados para financiar ações terroristas — já que os fundos podem ser utilizados no próprio mercado negro, como observado por Syal (2009).





Entretanto, muitas vezes o dinheiro oriundo de atividades ilegais necessita ser lavado<sup>22</sup>, especialmente nos casos em que o dinheiro precisa ser movimentado legalmente por diferentes países. Nesses casos, as forças policiais do Estado são a primeira linha de defesa contra o uso dessas atividades para o financiamento do terrorismo. Devido à complexidade do problema, faz-se necessária a integração com outros órgãos estatais como justiça e receita federal, só para citar alguns. Quando o dinheiro ou os recursos são movimentados através de diferentes países, a cooperação internacional torna-se crucial.

Pode ser muito difícil para um Estado relacionar o uso de atividades ilegais destinadas a financiar o terrorismo àquelas cometidas por criminosos comuns para outros fins. Por exemplo, apesar do risco, muitas dessas ações não requerem grande experiência ou preparação, como é o caso do cometimento de pequenos crimes como furtos simples e roubo a pessoas. Se um grupo de terroristas for pego em uma determinada operação que tem por objetivo a arrecadação de fundos para a realização de um ato terrorista, isso não necessariamente implica que a polícia irá relacionar essa ação a terrorismo. Além disso, como há tantas ações ilegais possíveis de serem realizadas para a aquisição de fundos, um grupo de terroristas pode simplesmente mudar seus métodos ao longo do tempo e adaptar-se conforme a situação.

Terroristas também podem fazer uso do sistema legal para a obtenção de fundos. De acordo com Freeman (2011, p. 469), embora tais atividades possam ser relativamente seguras, elas exigem muita experiência e podem atrair a atenção do Estado. Isso foi utilizado pela Al Qaeda no Sudão na década de 1990, quando Bin Laden utilizava recursos legalmente obtidos do governo sudanês como pagamento pelas obras realizadas por suas construtoras (antes das ameaças dos EUA ao Sudão que resultaram na expulsão e confisco dos bens de Bin Laden), pela Aum Shinrikyo<sup>23</sup> no Japão e pelo IRA (Exército Republicano Irlandês). Tais atividades, além de serem possíveis formas de diversificação de recursos, também propiciam que os grupos lavem dinheiro obtido de forma ilegal dentro da própria organização, sem a necessidade de ter de recorrer a terceiros. Grupos terroristas, nesses casos, buscam tirar proveito da incapacidade do Estado de controlar seu ambiente econômico de forma

---

<sup>22</sup> A lavagem de dinheiro visa a fazer que recursos ilegais “tornem-se” legais. Ela engloba uma variada gama de atividades destinadas a esconder a fonte, o proprietário ou o destino do dinheiro que, obtido de maneira ilegal, é introduzido na economia legal por meio de inúmeras atividades econômicas previstas em lei.

<sup>23</sup> O líder dessa organização, Shoko Asahara, teve sua pena de morte executada em 6 de julho deste ano em uma prisão de Tóquio.



adequada e eficaz — seja pela falta de recursos do Estado ou pelo uso de lacunas existentes na legislação — para administrar suas finanças.

Recursos oriundos de apoio popular abrangem todas as receitas ou qualquer tipo de apoio proveniente de simpatizantes. A despeito dos valores obtidos, tais recursos podem se tornar um grande problema para o Estado caso os terroristas contem com um grande número de apoiadores, uma vez que tais pessoas podem morar próximo a um Estado, ou mesmo dentro dele, sem levantar suspeitas, atuando na clandestinidade.

O apoio popular pode fornecer dinheiro, aparelhos (esconderijos), alimentação, desinformação, conhecimento técnico ou qualquer forma de colaboração que possa ser utilizada pelos terroristas. Mais ainda, como afirma Freeman, eles podem fornecer legitimidade (2011, p. 470). Segundo Levitt (2004), entre os exemplos mais comuns encontram-se doações provenientes de organizações de caridade — tais como a Fundação Internacional de Benevolência (ligada a Al Qaeda), a Fundação Terra Santa para Socorro e Desenvolvimento (Hamas) e o Comitê Islâmico pela Palestina (Jihad Islâmica Palestina) —, diásporas, muito comuns na Tríplice Fronteira, e diretamente de membros ou simpatizantes.

#### 2.4 PRINCIPAIS ÓBICES RELACIONADOS AO COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Uma análise superficial dos métodos descritos anteriormente pode sugerir que a solução para o problema é simples e direta: basta que se identifiquem as fontes de financiamento do terrorismo e que se aplique o enorme poder do Leviatã para bloqueá-las. Entretanto, identificar as inúmeras formas possíveis e mutantes de financiamento utilizadas pelo terrorismo e a elas se contrapor assemelha-se ao trabalho de Sísifo; ainda, há muitas questões que primeiro precisam ser compreendidas para que se possa empregar uma estratégia eficiente para resolver o problema. Valores sociais e culturais não são universais e têm muito impacto nas relações internacionais; não há solução igual e comum a todos.

Por exemplo, o que é considerado ilegal em um determinado país pode não o ser em outro; além disso, algumas atividades ilegais podem ser facilmente disfarçadas por meio de atividades legais. Comprar bens valiosos com dinheiro em espécie pode ser absolutamente comum em alguns países (como Japão, Alemanha, Egito e Arábia Saudita), fato que pode facilitar transações financeiras destinadas a terroristas. Isso não significa que tais hábitos devam ser completamente proibidos, mas certamente exigem um maior controle por parte do Estado. No Ocidente e particularmente no Brasil, o suborno, embora sendo ilegal, é



largamente praticado sob a forma disfarçada de doações legais a partidos políticos. Regras concebidas para regular atividades financeiras em um país específico normalmente não se aplicam igualmente aos demais. Medidas tomadas fora de contexto podem produzir efeitos de segunda e de terceira ordem que só contribuirão para a causa dos terroristas, uma vez que alguns grupos já estão “ganhando a ‘batalha da narrativa’”<sup>24</sup> (WILLIAMS, 2007, p. 76, tradução nossa) sobre o terrorismo.

Outra questão de vulto na luta contra o terrorismo é a cooperação internacional, que se tornou imprescindível em nossos dias. Os esforços de combate ao terrorismo precisam de grande coordenação e cooperação entre os estados, porque “lavagem de dinheiro e financiamento do terrorismo ocorrem em âmbito global e são de natureza transnacional”<sup>25</sup> (WILLIAMS, 2007, p. 75, tradução nossa). Não será o bastante, por exemplo, que a Colômbia faça seu dever de casa no combate ao terrorismo enquanto a Venezuela continuar a fornecer santuário ou qualquer outro tipo de apoio às FARC (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia) (INSIGHT CRIME, 2015).

Além disso, é importante ressaltar que as prioridades de um determinado Estado podem não ser as prioridades de outro: um país pode ter que lidar com problemas diferentes e mais urgentes com recursos bastante limitados. Em alguns países, significativa parcela da economia provém de atividades ilegais, como o tráfico de drogas, atividade que costuma empregar grande número de pessoas, e o contrabando. Criar regras proibindo as plantações de cocaína ou de papoula sem fornecer uma fonte alternativa de renda aos habitantes locais é tentar consertar um problema ao mesmo tempo em que se cria outro. Essas diferentes visões podem explicar por que as únicas sanções diretamente relacionadas ao terrorismo aprovadas pelas Nações Unidas foram contra a Al Qaeda e o Talibã.

No entanto, não apenas a cooperação internacional, mas a cooperação interna dentro de um país também é crucial. A competição entre ministérios, instituições, departamentos e agências governamentais por poder e prestígio somente prejudica a luta contra o terrorismo. Particularmente em regimes democráticos, não é difícil encontrar grupos políticos que defendam projetos claramente contrários aos interesses nacionais com o objetivo único de permanecer no poder, de defender interesses de lobistas inescrupulosos ou grupos que decidem mudar completamente uma grande estratégia utilizada contra o

---

<sup>24</sup> “battle of the story”.

<sup>25</sup> “money laundering and terrorist financing are global in scope and transnational in operation”.



terrorismo — mesmo que ela esteja funcionando ou tenha sido desenvolvida para solucionar o problema a longo prazo (COHEN, 2006, p. 11). Coll (2004, p. 512, tradução nossa) fornece um bom exemplo da falta de cooperação entre organizações dentro de um mesmo país:

Uma das maiores instituições de caridade da Arábia Saudita, a *International Islamic Relief Organization*, reconheceu que havia enviado cerca de US\$ 60 milhões para o Talibã. . . . Mas quando Michael Sheehan, Chefe da Divisão Contraterrorismo do Departamento de Estado, tentou enviar um telegrama pedindo às embaixadas americanas que pressionassem seus governos para reprimir grupos de caridade islâmicos, outros diplomatas americanos conseguiram barrar o telegrama e derrubar suas recomendações. Eles argumentaram que Sheehan não entendia todas as boas obras de caridade islâmicas realizadas em todo o mundo.<sup>26</sup>

É importante reconhecer que o combate ao terrorismo, assim como na investigação de crimes comuns ou na condução de uma guerra, é altamente dependente de inteligência. Além do mais, o pessoal empregado pelo Estado, mesmo com toda a tecnologia da informação atualmente disponível, parece ser muito escasso se forem considerados todos os métodos possíveis de que os terroristas podem lançar mão para a obtenção de fundos. Somente em 2011 foram registradas em todo o mundo mais de 270 mil transações “monetárias” realizadas por meio de instituições que não fazem parte do sistema bancário, segundo Pasquali e Bedell (2013). Que porcentagem do montante diário de transações financeiras realizadas por meios legais é passível de monitoramento por parte do Estado?

Some-se a isso o fato de a comunidade de inteligência ter o péssimo hábito de ocultar — ou de não fornecer — dados que, segundo a perspectiva de certas agências, poderiam proporcionar prestígio político ou outras vantagens a um outro órgão de inteligência “concorrente” e que esse órgão pode não ser totalmente confiável. Um outro empecilho é a nefasta tendência de algumas instituições de, ao ao descobrirem uma única informação relevante sobre uma ação terrorista, alardearem para a mídia o desbaratamento total de tal ação, situação que por vezes coloca em risco a segurança e o desenrolar de operações interagências futuras.

---

<sup>26</sup> One of Saudi Arabia’s largest charities, the International Islamic Relief Organization, acknowledged that it had sent about \$60 million to the Taliban ... But when Michael Sheehan, the State Department’s counterterrorism chief, tried to send a cable urging American embassies to push their host governments to crack down on Islamic charity groups, other State diplomats managed to suppress the cable and overturn its recommendations. They argued that Sheehan did not understand all the good works Islamic charities performed worldwide.



Uma grande inquietação acerca do combate ao terrorismo está associada ao comportamento humano. Entre inúmeros problemas relacionados ao caráter de um homem, a ganância é infelizmente uma motivação muito forte e bastante comum. Por exemplo, bancos são instituições cujo propósito é cuidar de dinheiro — por vezes pouco considerando de quem é ou para quem se destina tal dinheiro —, como afirma um assessor das Nações Unidas: “Bilhões de dólares proveniente de drogas evitaram que o sistema financeiro entrasse em total colapso no auge da crise global [de 2008]”<sup>27</sup> (SYAL, 2009, tradução nossa). Essa questão acaba por abrir janelas de oportunidade para o terrorismo não apenas no setor privado: “Indiferença . . . e ganância comercial muitas vezes moldaram a política externa americana no Afeganistão e no Sul da Ásia durante os anos 1990”<sup>28</sup> (COLL, 2004, p. 571, tradução nossa).

Intimamente relacionada à ganância está a corrupção, uma questão que infelizmente não está presente apenas em países subdesenvolvidos ou pobres, embora no Brasil trate-se de uma doença crônica. De fato, como Simon e Tucker observam, não há estados capazes de aplicar a lei dentro de seus próprios territórios de forma absoluta, uma vez que “todos os estados consistentemente fracassam para com algumas partes de sua população”<sup>29</sup> (SIMONS e TUCKER, 2007, p. 387, tradução nossa).

Outrossim, nenhum Estado pode controlar fisicamente toda sua fronteira. Os Estados Unidos, país mais poderoso do mundo, não conseguem impedir o tráfico ilegal de pessoas ou de drogas por uma faixa de fronteira de pouco mais de 3000 quilômetros com o México que atravessa desertos, cidades e rios. Somente em 2009, narcotraficantes conseguiram contrabandear mais de 1.500 toneladas de drogas através da fronteira EUA-México. O mesmo pode ser dito sobre a fronteira de pouco mais de 80 quilômetros entre Israel e a Faixa de Gaza, onde sempre um túnel novo é encontrado. Então, como pode, por exemplo, o Afeganistão controlar seus 5,5 mil quilômetros de fronteiras com China, Irã, Paquistão, Tajiquistão, Turcomenistão e Uzbequistão?

Ademais, a título de ilustração, um *courier* pode facilmente entrar de maneira legal em qualquer país portando um selo raríssimo e de grande valor, altamente cobiçado por filatelistas que não mediriam esforços para adicioná-lo à sua coleção, pouco se importando

<sup>27</sup> “Drugs money worth billions of dollars kept the financial system afloat at the height of the global crisis”.

<sup>28</sup> “Indifference . . . and commercial greed too often shaped American foreign policy in Afghanistan and South Asia during the 1990s”.

<sup>29</sup> “all states consistently fail some portions of their population”.



ou por vezes desconhecendo qual será o destino final do montante pago pelo item. Nesta situação, o dinheiro já pode ter atravessado inúmeras fronteiras e chegado ao seu destino final para financiar células ou redes terroristas. Em outras palavras, é impossível a qualquer Estado controlar de forma absoluta a entrada e saída de materiais por suas fronteiras, fato muito utilizado pelos grupos terroristas em seu próprio favor.

## 2.5 ALGUMAS MEDIDAS ADOTADAS POR ESTADOS VISANDO A COMBATER O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

Com a intenção de combater as atividades destinadas a financiar o terrorismo, o Estado também se adaptou (embora, devido à enorme burocracia que lhe é inerente, de forma muito mais lenta que os terroristas). Após os ataques de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos lançaram o *US Patriot Act*<sup>30</sup>, que estabeleceu regulações sobre bancos de fachada (*shell banks*) (DEPARTAMENTO DO TESOURO, 2005, p. 5), contrabando de dinheiro em espécie e “uma série de novas ferramentas para identificar e rastrear produtos do crime”<sup>31</sup> (DEPARTAMENTO DO TESOURO, 2005, p. iii, tradução nossa). Em 2015, após o *US Patriot Act* ter expirado, os EUA editaram o *USA Freedom Act*<sup>32</sup>, que apesar de estabelecer novos limites ao que se refere a atividades de vigilância e interceptação de dados, pouco mudou o Ato original.

O uso desse Ato em cooperação com muitos países tem se mostrado uma boa ferramenta para identificar países patrocinadores do terrorismo, uma vez que a maior parte das transações realizadas no sistema bancário internacional ocorre por meio de SWIFT, CHIPS, e Fedwire<sup>33</sup> (WILLIAMS, 2007, p. 89). Ademais, essa medida serve como excelente

---

<sup>30</sup> Acrônimo para *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act* (Ato do Congresso Americano - Unindo e Fortalecendo a América por Meio do Fornecimento de Ferramentas Apropriadas e Necessárias para Interceptar e Obstruir o Terrorismo). Tradução nossa.

<sup>31</sup> “a number of new tools to identify and track criminal proceeds”.

<sup>32</sup> Acrônimo para *Uniting and Strengthening America by Fulfilling Rights and Ending Eavesdropping, Dragnet-collection and Online Monitoring Act* (Ato do Congresso Americano - Unindo e Fortalecendo a América por meio do Cumprimento dos Direitos e Encerrando a Lei de Escutas, Rastreamento de Pessoas e Monitoramento Online). Tradução nossa.

<sup>33</sup> SWIFT é a sigla de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (Sociedade para Telecomunicações Financeiras Interbancárias Internacionais), entidade localizada na Bélgica que opera uma rede que permite que instituições financeiras em todo o mundo enviem e recebam informações sobre transações financeiras realizadas entre elas dentro de um ambiente seguro, padronizado e confiável. A maior parte das transações bancárias internacionais é realizada por esse meio. CHIPS é a sigla de Clearing House Interbank Payments System (Sistema de Pagamentos Interbancários da Câmara de Compensação) - é um sistema de pagamentos eletrônicos transferidos e liquidados em dólares americanos e operado pelo setor



fonte de inteligência uma vez que “rastros de dinheiro não mentem”<sup>34</sup> (LEVITT e JACOBSON, 2008, p. 17, tradução nossa). Tudo isso foi possível não só devido à cooperação internacional entre diversos países, já que identificar as “finanças do terrorismo passou a ocupar o topo da agenda de instituições financeiras importantes, como a Força-Tarefa de Ação Financeira do G-8 (FATF) e, cada vez mais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI)”<sup>35</sup> (GIRALDO e TRINKUNAS, 2007, p. 282, tradução nossa), bem como entre agentes públicos e privados.

Além dos EUA, muitos países também aumentaram o controle sobre atividades ilegais. Três anos após o 11 de setembro, “quase 142 milhões de dólares em ativos terroristas foram apreendidos por governos em todo o mundo”<sup>36</sup> (GIRALDO e TRINKUNAS, 2007, p. 286, tradução nossa). Qualquer país do planeta pode sofrer um ataque terrorista, ou mesmo ser utilizado para a aquisição de recursos para o terrorismo: basta que os terroristas encontrem uma oportunidade, pois o terrorismo internacional não reconhece fronteiras. Muitos países árabes também aumentaram seu controle sobre sistemas de transferência “informal” de valores, como as *hawalas*<sup>37</sup>. Organizações de caridade e outros tipos de organizações não governamentais, uma vez identificadas suas ligações com grupos terroristas, tornam-se alvos e podem ter seus ativos bloqueados ou confiscados. Embora tais medidas ainda estejam longe do ideal, considerável progresso está sendo feito.

Dito isto, alguns países estão tentando se adaptar à situação, como é o caso da Inglaterra, onde “Analistas financeiros de agências responsáveis pela aplicação da lei tornaram-se parte integrante das investigações relacionadas ao terrorismo durante a última

---

privado. No caso do Fedwire, o sistema é controlado pelo Banco Central Americano (Federal Reserve) (ZARATE, 2013, p. 45).

<sup>34</sup> money trails don't lie.

<sup>35</sup> terrorism finance has also moved high on the agenda of key financial institutions, such as the G-8's Financial Action Task Force (FATF) and, increasingly, the World Bank and the International Monetary Fund (IMF).

<sup>36</sup> nearly \$142 million in terrorist assets had been seized by governments worldwide.

<sup>37</sup> Hawalas são consideradas informais se comparadas ao sistema bancário existente no Ocidente. Entretanto, em grande parte da Ásia, no Oriente Médio e em alguns países africanos, trata-se de uma forma tradicional de movimentação e de troca de dinheiro. O sistema baseia-se na confiança entre os hawaladars (operadores) e as operações são feitas por meio de telefone, fax ou outro meio de comunicação disponível. Funciona da seguinte forma: uma pessoa está trabalhando em Nova Iorque, por exemplo, e deseja enviar dinheiro para seus pais no interior da Índia. O dinheiro é entregue a um hawaladar em Nova Iorque, que após cobrar uma pequena taxa, entrará em contato com um hawaladar existente na cidade indiana para acertar a transação. A pessoa em Nova Iorque então recebe um código e o remete para sua família na Índia, que ao apresentar esse código na hawala indiana poderá sacar o dinheiro. Essa transação normalmente é feita em poucos minutos e o sistema é altamente confiável.



década e cada agência regional do Reino Unido tem uma equipe dedicada à área”<sup>38</sup> (HODGES, 2013, tradução nossa). Na América do Sul, agências de inteligência, alfândegas e forças de segurança argentinas, brasileiras e paraguaias estão trabalhando juntas para identificar e monitorar grupos terroristas que operam na área da Tríplice Fronteira, ao mesmo tempo em que são tomadas ações contra a falsificação, o contrabando e outras atividades ilegais.

## 2.6 ASPECTOS POSITIVOS DE UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE AO FINANCIAMENTO DO TERRORISMO: ALGUNS EXEMPLOS DO EMPREGO EXITOSO DESSA ESTRATÉGIA

É inquestionável o fato de que grupos terroristas, ao atravessarem o Rubicão em 11 de setembro de 2001, receberam uma dura resposta dos estados contra suas finanças, o que abalou grandemente suas capacidades operativas. De acordo com Zarate (2013, p. X, tradução nossa),

a Al Qaeda achou mais difícil, mais caro e mais arriscado obter e movimentar dinheiro ao redor do mundo. . . A Al Qaeda admitiu que foi estrangulada financeiramente. Em 9 de julho de 2005, em uma carta endereçada a Abu Mus’ab al-Zarqawi, líder da Al Qaeda no Iraque, Ayman al-Zawahiri, então o número dois da Al Qaeda, solicitou-lhe dinheiro, observando que o ‘dinheiro das linhas [de assistência financeira] haviam sido cortados’<sup>39</sup>.

Medidas de combate ao financiamento do terrorismo permitiram a identificação e a localização de grupos terroristas, assim como alguns de seus métodos de operação. Por exemplo, o Lackawanna Six, o Najibullah Zazi e o Portland Seven (DIFO, 2010, p. 5) são alguns exemplos de ataques terroristas frustrados nos Estados Unidos devido a investigações focadas no financiamento do terrorismo, embora muito provavelmente existam outros casos de insucesso em outras partes do mundo que não foram divulgados por razões de segurança. Zarate (2013, p. 65, tradução nossa) acrescenta que “Desde a conspiração para atacar o aeroporto JFK em Nova York em 2007 até o plano de atacar bases norte-americanas na

---

<sup>38</sup> “Financial analysts at law enforcement agencies have become an integral part of terror investigations over the last decade and each regional force in the U.K. has a team dedicated to the area”.

<sup>39</sup> Al Qaeda has found it harder, costlier, and riskier to raise and move money around the world... Al Qaeda has admitted that it has been choked financially. In a July 9, 2005, letter to Abu Mus’ab al-Zarqawi, leader of Al Qaeda in Iraq, Ayman al-Zawahiri, then Al Qaeda’s number two, asked for money, noting that “many of the lines [of financial assistance] have been cut off”





Alemanha naquele mesmo ano, informações financeiras produziram valiosas pistas para as investigações”<sup>40</sup>.

O combate ao financiamento do terrorismo não precisa ser visto exclusivamente como mais um cliente do sistema de inteligência. Ele pode, na verdade, servir também como uma excelente fonte de dados. Transferências bancárias não só revelam algum tipo de relação existente entre pessoas ou instituições como também podem fornecer inúmeros dados sobre esses últimos. Segundo Zarate (2013, p. 65, tradução nossa), “As pepitas financeiras do programa muitas vezes funcionavam como a peça que faltava em um quebra-cabeça para ajudar autoridades em todo o mundo a interromper uma atividade terrorista”<sup>41</sup>. Por exemplo, todo o dinheiro usado pelos terroristas para conduzir os ataques de 11 de setembro entrou nos Estados Unidos por meios legais, sendo que algumas dessas entradas foram até relatadas: “Zacarious Moussaoui trouxe o maior valor em dinheiro, US\$35.000,00, montante que ele declarou à Receita Federal quando entrou no país”<sup>42</sup> (FREEMAN e RUEHSEN, 2013, tradução nossa). Se a Receita tivesse recebido qualquer observação relativa a Moussaoui ou se a própria Receita houvesse informado o FBI sobre a entrada de um estrangeiro com tamanha quantia de dinheiro em espécie, muito provavelmente esse fato inusitado não haveria passado despercebido.

De acordo com Zarate (2013, pp. 90-91, tradução nossa), análises financeiras do sistema SWIFT contribuíram para a captura do líder operativo da Jemaah Islamiyah (JI), Riduan Isamuddin, vulgo Hambali, responsável pelos atentados ocorridos em Bali em 2002, quando mais de 200 pessoas morreram, incluindo um militar brasileiro que se encontrava de férias na Indonésia. Os dados obtidos levaram à identificação de um suspeito responsável pelas conexões entre a Al Qaeda e a JI, indivíduo que posteriormente permitiu que as autoridades chegassem a Hambali, que foi preso em 2003 na Tailândia, onde planejava ataques a hotéis que seriam utilizados durante a Cúpula da APEC (Cooperação Econômica Ásia-Pacífico).

Viktor Bout, o mundialmente conhecido “Mercador da Morte”, era o proprietário de uma rede de companhias de transporte aéreo que utilizava para contrabandear armamentos

---

<sup>40</sup> “From the plot to attack JFK airport in New York in 2007 to the plan to attack US bases in Germany that same year, financial information provided key investigative leads”.

<sup>41</sup> “Financial nuggets from the program would often serve as the missing puzzle piece to help authorities around the world disrupt terrorist activity”.

<sup>42</sup> “Zacarious Moussaoui brought in the most cash, US \$35,000, which he declared with Customs as he entered the country”.



e munições para diferentes locais e partes envolvidas em conflitos. No Afeganistão, por exemplo, Bout vendeu armas tanto para o Talibã quanto para a Aliança do Norte; em algumas partes da África, forneceu armamentos para as partes conflitantes, ao mesmo tempo em que transportava suprimentos para a ONU (ZARATE, 2013, pp. 137-138, tradução nossa).

A primeira empresa de fachada de Bout foi aberta na Bélgica e dela se iniciaram as investigações relacionadas a lavagem de dinheiro de Viktor. Em razão das investigações financeiras e dos inúmeros bloqueios econômicos que lhe foram impostos, Bout foi capturado na Tailândia em março de 2008 e posteriormente enviado para os EUA, onde cumpre prisão em uma penitenciária federal por ter sido condenado por tentativa de fornecimento de armas para as FARC. Durante o julgamento, Viktor revelou que as pressões econômicas que lhe foram impostas custaram-lhe seis bilhões de dólares (ZARATE, 2013, pp. 139-141).

## 2.7 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA O BRASIL

O terrorismo é visto com repúdio pela nação brasileira.<sup>43</sup> Coerente com esse fato, o Brasil tornou-se signatário de 13 Convenções e Tratados<sup>44</sup> (MPF, 2018). Todos esses acordos trazem muita responsabilidade para o País no que diz respeito ao combate ao terrorismo. Mais especificamente, naquilo que concerne ao financiamento do terrorismo, a Convenção Internacional para a Supressão Do Financiamento do Terrorismo (adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 9 de dezembro de 1999 e assinada pelo Brasil em 10 de novembro de 2001, logo após o 11 de setembro) estabelece inúmeras medidas a serem adotadas, uma vez que considera “que o financiamento do terrorismo é objeto de séria preocupação para a comunidade internacional como um todo” (MPF, 2018, p. 39).

Somem-se a isso as inúmeras pressões — diretas ou indiretas — provenientes da Comunidade Internacional, particularmente após o atentado às Torres Gêmeas, que impuseram ao Brasil a necessidade de adaptar-se a medidas de segurança<sup>45</sup> adotadas por

---

<sup>43</sup> Conforme previsto no Artigo 4º da Constituição Federal.

<sup>44</sup> Da ONU, OEA, Organização da Aviação Civil Internacional, Organização Marítima Internacional e Agência Internacional de Energia Atômica.

<sup>45</sup> Entre elas, cabe ressaltar: o Bioterrorism Act (Lei de Bioterrorismo de 2002), o Container Security Initiative (Iniciativa de Segurança de Contêineres), o Customs-Trade Partnership Against Terrorism Program (Programa de Parceria Alfândega-Comércio Contra o Terrorismo 2001), o Maritime Transportation Security Act (Lei de Segurança do Transporte Marítimo 2002), o Homeland Security Act (Lei de Segurança Interna) e o Trade Act (Lei do Comércio 2002). Esta última ainda prevê que um país em desenvolvimento será excluído de receber



outros países para se protegerem do terrorismo, principalmente no que se refere ao comércio internacional. Todo esse constrangimento fez com que o Brasil tivesse que adaptar portos, aeroportos e adotasse inúmeras medidas de controle para não perder ou não diminuir as transações comerciais com os EUA, além de ter de aumentar o controle de fronteiras e da circulação de dinheiro pelo sistema bancário e informal. Se por um lado tais medidas proporcionaram maior segurança, por outro, aumentaram os custos das transações comerciais.

Particularmente no que se refere ao controle financeiro, o Brasil assinou com os EUA um Acordo em 2014 — *Foreign Account Tax Compliance Acts* (FATCA) nos EUA e Decreto 8.506 no Brasil — que, segundo a Receita Federal, “vai facilitar muito o trabalho do órgão na detecção de evasão de rendimentos auferidos no exterior, na medida em que teremos informações sobre contas correntes, rendimentos de aplicações financeiras, de ganhos de capital ou aqueles obtidos em bolsas, aluguéis, que transitem em contas bancárias no Estados Unidos” (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2015), aumentando o controle sobre a circulação de dinheiro pelo sistema bancário.

É inegável o fato de que o gigantismo brasileiro, com seus quase 17.000 quilômetros de fronteiras com 10 países e pouco mais de 7.000 quilômetros de litoral, torna o país vulnerável à entrada e à saída ilegal de pessoas e de bens. Tamanha extensão e enorme porosidade facilitam o transporte de recursos, meios e dinheiro por organizações terroristas e criminosas. Alie-se a isso a possibilidade de utilizarem-se santuários, particularmente na Amazônia, onde há rumores de que as FARC já tenham feito isso sem o conhecimento brasileiro. Especialmente interessante é o uso de áreas adjacentes dentro de um mesmo país, em diferentes estados com jurisdições distintas — como ocorrido na Guerrilha do Araguaia — ou onde países compartilham fronteiras, como é o caso da Área da Tríplice Fronteira, o que torna o combate ao financiamento do terrorismo uma tarefa ainda mais difícil.

Para fazer face ao problema acima, foi promulgado, em 16 de novembro de 2016, o Decreto N° 8.903, que instituiu o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) com o objetivo de robustecer a prevenção e aumentar o controle, a fiscalização e a repressão aos delitos transfronteiriços. Participam do programa Forças Armadas — com o Sistema

---

tratamento diferenciado no comércio com os EUA caso: “tal país não tenha tomado medidas a fim de apoiar os esforços dos EUA no combate ao terrorismo” (EUA, Trade Act of 2002, p. 108).



Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SIGAAZ) —, Receita Federal, Órgãos de Segurança Pública e outras agências governamentais (COMANDO DO EXÉRCITO, 2018). Isso aumenta o controle de nossas fronteiras, tornando mais difícil a utilização de parcela dos métodos ora utilizados para financiar o terrorismo e outras atividades ilegais.

Especificamente o SISFRON tem como uma de suas diretrizes a cooperação e a integração com os países fronteiriços. Trata-se, em verdade, de uma orientação fundamental haja vista a existência de indícios da utilização de áreas do território nacional para levantamento de fundos para o terrorismo, como ressaltado por Zarate (2013, p. 371, tradução nossa):

Assad Ahmad Barakat, tesoureiro do Hezbollah na América do Sul, tinha introduzido suas transações comerciais e suas operações de falsificação de dinheiro no centro comercial da Área da Tríplex Fronteira com a finalidade de financiar o Hezbollah.

Entretanto, talvez um perigo real e com grande potencial de se tornar uma ameaça ao Brasil em relação ao terrorismo seja a possibilidade de narcotraficantes — que já fazem uso do terror para conquistar ou manter o domínio sobre o comércio de drogas — passarem a fazer uso do terror para controlar definitivamente o espaço político<sup>46</sup> em algumas de nossas cidades ou estados. Tome-se como exemplo o caso do Rio de Janeiro: diuturnamente facções travam batalhas para controlar áreas ou regiões de venda de drogas. Entretanto, ainda hoje — não obstante haja indícios de que grande parte dos lucros obtidos seja utilizado para financiar campanhas eleitorais e alguns partidos políticos (OLIVEIRA, 2017) — o foco desses grupos criminosos ainda é basicamente econômico. Até o momento, não se percebe a existência de um objetivo voltado para a substituição, assunção ou controle do poder político local ou a existência de ações destinadas a influenciar o governo.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O terrorismo é um problema milenar que esteve presente no cotidiano de muitas nações no decorrer da história, tendo sido até motivo da deflagração de guerras. Além de não respeitar fronteiras, ele tem se aproveitado da globalização, da falência do Estado e da

---

<sup>46</sup> Neste caso, deve-se entender por espaço político o ambiente onde se efetivamente exerce o poder sobre uma determinada população.



tecnologia para se alastrar de maneira rápida para diferentes regiões do globo, tornando-se uma questão internacional, pois, atualmente, qualquer país pode tornar-se vítima do terrorismo.

Embora o combate ao financiamento do terrorismo seja uma ferramenta bastante importante, uma estratégia baseada apenas no bloqueio de recursos para organizações, grupos ou redes terroristas não é suficiente para resolver o problema do terrorismo já que são inúmeras as fontes utilizadas para a obtenção de fundos. Alie-se a isso a crescente facilidade de acesso a tecnologias anteriormente restritas e que são hoje muito baratas. Isso torna praticamente impossível ao Estado evitar todos os possíveis atentados terroristas; em outras palavras, impedir completamente a entrada de ( $m$ ) no sistema terrorismo é uma tarefa inglória.

Em verdade, sendo o terrorismo um sistema adaptativo complexo, uma estratégia eficaz para combatê-lo deve englobar todos os campos do poder do Estado e contar com a participação proativa da comunidade internacional. Todos os instrumentos existentes para o enfrentamento ao terrorismo serão ineficientes se forem utilizados separadamente e se não houver cooperação e coordenação entre países e instituições em todos os níveis. O fato de que provavelmente nunca teremos  $(m) = 0$  — estados não são onipresentes nem onipotentes — e de que o terrorismo é barato não implica dizer que o combate ao financiamento do terrorismo seja uma perda de tempo; isso significa apenas que a adoção de uma estratégia holística que tenha como alvo não apenas ( $m$ ), mas que *pari passu* visa a diminuir ( $v$ ) tende a ser melhor.

Como visto, um combate eficaz ao sistema de financiamento do terrorismo pode produzir bons frutos. Embora trate-se de uma tarefa difícil, já houve bastante progresso e muitas vidas inocentes foram salvas. Patrocinadores “ocultos” foram identificados, atentados evitados, atividades criminosas reduzidas e recursos ilegais confiscados e revertidos ao Estado para serem utilizados em prol de sua população. Além disso, é importante compreender que seguir a trilha do dinheiro, na maioria das vezes, é melhor do que cair na tentação de confiscá-lo ou bloqueá-lo, como observado por Williams (2007, p. 87, tradução nossa): “O importante é conseguir relacionar as transações realizadas com as pessoas que as realizaram, não apenas identificar as transações”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> “It is the marrying of the person or persons and the transaction that is critical, rather than the transaction itself”.



No que tange ao Brasil, inúmeras providências vêm sendo tomadas há tempos com o intuito de cooperar com o esforço global de enfrentamento ao financiamento do terrorismo. Essas medidas não são o resultado apenas da pressão internacional ocorrida após o 11 de setembro, mas também devido ao crescente aumento de atividades relacionadas ao financiamento do terrorismo dentro de nosso território, particularmente na faixa de fronteira. O Brasil corre ainda grande risco de ver organizações criminosas nacionais, que já atuam de forma transnacional e realizam transações escusas com grupos terroristas, passarem a engajar-se diretamente em atividades terroristas. Todavia, embora sejam grandes os desafios que nosso País tenha de enfrentar no tocante à ameaça terrorista, é importante lembrar que nas três últimas décadas grandes eventos foram realizados com grande sucesso no que tange à área de segurança.

Por fim, espera-se que este estudo tenha respondido à questão inicial e venha a contribuir com a defesa nacional por meio da difusão do conhecimento sobre o terrorismo em nosso País.



## REFERÊNCIAS

ARQUILLA, John; RONFELDT, David. **Swarming & future of conflict**. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2000.

BRASIL. Comando do Exército. **SISFRON**: integrando capacidades na vigilância e na atuação em nossas fronteiras, 2018. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/sisfron>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério Público Federal. **Tratados sobre terrorismo, v. 6**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <[http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo\\_VersoOnline\\_final.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/TratadosobreTerrorismo_VersoOnline_final.pdf)>. Acesso em: 25 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Receita Federal do Brasil. **Acordo Brasil/EUA permitirá troca de informações sobre contribuintes**, 2015. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2015/agosto/acordo-brasil-eua-permitira-troca-de-informacoes-sobre-contribuintes>>. Acesso em: 22 Jul. 2018.

CARR, Caleb. **The lessons of terror: a history of warfare against civilians**. Random House, 2003.

CHALIAND, Gérard; BLIN, Arnaud (Org.). **The history of terrorism: from antiquity to al Qaeda**. University of California Press, 2007.

CHAN, Serena. **Complex adaptive systems**, 2001. Disponível em: <<http://web.mit.edu/esd.83/www/notebook/Complex%20Adaptive%20Systems.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2018.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra** traduzido por Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COHEN, Craig. Measuring Progress in Stabilization and Reconstruction. **United States Institute of Peace, Stabilization and Reconstruction Series** n. 1, mar. 2006. 11. Disponível em: <<https://www.usip.org/sites/default/files/srs1.pdf>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

COLL, Steve. **Ghost wars: the secret history of the CIA, Afghanistan, and bin Laden, from the soviet invasion to September 10, 2001**. New York: NY, Penguin, 2004.

DIFO, Germain. Ordinary measures, extraordinary results: an assessment of foiled plots since 9/11. **American Security Project**, maio 2010. Disponível em:



<<https://www.americansecurityproject.org/wp-content/uploads/2010/09/Foiled-Plots.pdf>>. Acesso em: 7 abr. 2018.

EUA. Congresso dos Estados Unidos. **Trade Act of 2002**. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3009>>. Acesso em: 15 mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento de Estado. **Country reports on terrorism 2016**. Disponível em: <<https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2016/index.htm>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Departamento de Estado. **Terrorist safe havens**. Disponível em: <<https://www.state.gov/documents/organization/65466.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 18.

\_\_\_\_\_. Departamento do Tesouro. **U.S. money laundering threat assessment**, dec. 2005. Disponível em: <<https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/mlta.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 18.

FREEMAN, Michael; RUEHSEN, Moyara. Terrorism financing methods: an overview. **Perspectives on Terrorism**, v. 7, n. 4, 2013. Disponível em: <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/279/html>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

FREEMAN, Michael. The sources of terrorist financing: theory and typology. **Studies in conflict & terrorism**, Routledge/Taylor & Francis, v. 34, p. 461–475, 2011.

GIRALDO, Jeanne K.; TRINKUNAS, Harold A. Terrorist financing: explaining government responses. In: GIRALDO, Jeanne K.; TRINKUNAS, Harold A. (Org.). **Terrorism financing and state responses: a comparative perspective**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

HODGES, Jeremy. U.K. terrorist lost thousands on currency trades for foiled plot. **Bloomberg News**, abr. 2013. Disponível em: <<http://www.bloomberg.com/news/2013-04-22/u-k-terrorist-lost-thousands-on-currency-trades-for-foiled-plot.html>>. Acesso em: 7 Jul. 2018.

HUBBARD, Ben. Iran out to remake Mideast with Arab enforcer: Hezbollah. **The New York Times**, 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/08/27/world/middleeast/hezbollah-iran-syria-israel-lebanon.html>>. Acesso em: 2 ago. 18.

INSIGHT CRIME. **FARC in Venezuela**, 2015. Disponível em: <<https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/farc-in-venezuela/>>. Acesso em: 8 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Venezuela suspends border governor after he speaks out on crime**, 2017. Disponível em: <<https://www.insightcrime.org/news/brief/venezuela-suspends-border-governor-after-speaks-out-crime/>>. Acesso em: 8 Jul. 2018.

JAMIESON, Alison. The use of terrorism by organized crime. In: BJØRGO, Tore (Org.). **Root causes of terrorism: myths, reality and ways forward**. New York: Routledge, 2005.





LEVITT, Matthew; JACOBSON, Michael. The money trail: finding, following, and freezing terrorist finances. **Washington Institute for Near East Policy**, 2008. Disponível em: <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-money-trail-finding-following-and-freezing-terrorist-finances>>. Acesso em: 24 Jul. 2018.

LEVITT, Matthew. **Charitable organizations and terrorist financing: a war on terror status-check**, 2004. Disponível em: <<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/charitable-organizations-and-terrorist-financing-a-war-on-terror-status-che>>. Acesso em: 27 Jul. 2018.

MARTIN, Gus. **Understanding terrorism: challenges, perspectives, and issues**. Sage Publications, 2010.

OLIVEIRA, Henrique. **As veias abertas do narcotráfico na política da américa latina**, 2017. Disponível em: <<http://justificando.cartacapital.com.br/2017/07/19/as-veias-abertas-do-narcotrafico-na-politica-da-america-latina/>>. Acesso em: 2 ago. 2018.

PASQUALI, Valentina; BEDELL, Denise. Payments volumes worldwide. **Global Finance**, 2013. Disponível em: <<http://www.gfmag.com/global-data/economic-data/26gzj8-payments-volumes-worldwide#axzz2uP8z6mOo>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

PASSAS, Niko. Terrorism financing mechanisms and policy dilemmas. In: GIRALDO, Jeanne K.; TRINKUNAS, Harold A. (Org.). **Terrorism financing and state responses: a comparative perspective**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

PERL, Raphael. Anti-terror strategy, the 9/11 commission report, and terrorism financing: implications for U.S. policy makers. In: GIRALDO, Jeanne K.; TRINKUNAS, Harold A. (Org.). **Terrorism financing and state responses: a comparative perspective**. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

RAPOPORT, David C. The four waves of modern terrorism. In: CRONIN, Audrey K.; LUDS, James M. (Org.). **Attacking terrorism: elements of a grand strategy**. Georgetown University Press, 2004.

RICHARDSON, Louise. **What terrorists want: understanding the enemy, containing the threat**. New York, NY: Random House, 2007.

ROBESPIERRE, Maximilien. **The moral and political principles of domestic policy**, 1794. Disponível em: <<https://www.encyclopedia.com/books/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/robespierre-maximilien>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

SCHMID, Alex P., (Org.). **The Routledge handbook of terrorism research**. Taylor & Francis, 2011.

SIMONS, Anna; TUCKER, David. The misleading problem of failed states: a 'socio-geography' of terrorism in the post-9/11 era. **Third World Quarterly**, v. 28, n. 2, 2007.



SYAL, Rajeev. Drug Money Saved Banks in Global Crisis, Claims UN Advisor. **The Observer**, Dec 2009. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/global/2009/dec/13/drug-money-banks-saved-un-chief-claims>>. Acesso em: 29 Jul. 2108.

WILLIAMS, Phil. Warning indicators and terrorist finances. In: GIRALDO, Jeanne K.; TRINKUNAS, Harold A. (Org.). **Terrorism financing and state responses**: a comparative perspective. Stanford, CA: Stanford University Press, 2007.

ZARATE, Juan. **Treasury's war**: the unleashing of a new era of financial warfare. New York: NY, Public Affairs, 2013.



## A contribuição da presença militar para o crescimento econômico dos municípios brasileiros na Faixa de Fronteira amazônica

Raquel Tsukada Lehmann<sup>1</sup>

Orientador: Cel R1 Gustavo de Souza Abreu

### RESUMO

Este artigo estima a contribuição da presença militar para o crescimento econômico dos municípios na Faixa de Fronteira Brasileira do Arco Amazônico. Usando o referencial teórico de impacto do gasto militar sobre o crescimento econômico, a análise utiliza dados longitudinais de investimento do Programa Calha Norte entre 2010 e 2015, e mostra o impacto dos gastos sobre o crescimento do PIB per capita nos municípios participantes. O impacto da presença militar é analisado nas margens extensiva e intensiva, e os resultados sugerem que cada R\$ 1 adicional gasto pelo programa tenha um efeito multiplicador de 2,13 no PIB per capita local.

**Palavras-chave:** presença militar. Gasto militar. Faixa de Fronteira brasileira. Arco Amazônico.

### The contribution of the military presence to the economic growth of municipalities in the Brazilian Border Strip

### ABSTRACT

This article estimates the contribution of the military to the economic growth of municipalities in the Brazilian Border Strip in the Amazon region. Based on the theoretical framework of the impact of military spending on economic growth, the analysis uses longitudinal investment data from the Calha Norte Program between 2010 and 2015, and shows the impact of the military spending on per capita GDP growth in the participating municipalities. The impact is analyzed both at the extensive and intensive margins, and results suggest that each additional \$1 BRL spent by the program has a multiplier effect of 2.13 on the local per capita GDP.

**Keywords:** military presence. Military expenditure. Brazilian Border Strip. Amazon region.

---

<sup>1</sup> Economista da carreira Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE), Ministério da Economia



## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo investiga a contribuição da presença militar para o crescimento econômico dos municípios na Faixa de Fronteira do Brasil.<sup>2</sup> A Faixa de Fronteira compreende território de fundamental importância: ao mesmo tempo que define os limites da soberania sobre um contorno territorial do país, é também a área mais vulnerável do território à entrada de ilícitos e à influência de forças estrangeiras desnacionalizantes<sup>3</sup> (Cretella Júnior, 1991). A permanente presença do Estado na Faixa de Fronteira faz-se, então, primordial para a Defesa Nacional e para o resguardo da soberania (Brasil, 1988, artigo 20). Por soberania entende-se tanto a manutenção do território, bem como o cultivo da identidade e do senso de pertencimento da população que ali habita.

Pela extensão continental do Brasil, a Faixa de Fronteira brasileira impõe ao Estado desafios também continentais. O isolamento dos grandes centros e o clima e geografia hostis das áreas de fronteira do Arco Amazônico impõem altos custos para a manutenção da defesa na região, que é regulamentada por legislação específica (Lei 6.634, de 2 de maio de 1979). Há quem atribua à escassa rede de infraestrutura local a dificuldade de povoamento da Faixa de Fronteira. Do ponto de vista econômico, a baixa densidade populacional, aliada às barreiras geográficas, diminui a viabilidade econômica da provisão de equipamentos públicos e de serviços essenciais pelo Estado, fato que alimenta um ciclo vicioso de isolamento de algumas comunidades.

Assim, na Faixa de Fronteira Amazônica, a presença militar cumpre um relevante papel socioeconômico de representante do Estado e de impulsionador do desenvolvimento, além de seu papel originário de Defesa Nacional. Por vezes, a Marinha, o Exército e a Aeronáutica tornam-se o maior empregador local, a única fonte de serviços de saúde, educação, energia e comunicação, o provedor de tecnologias para captura de água potável, entre outras funções essenciais que dão dignidade à população local.

Iniciativas concretas de apoio militar ao desenvolvimento socioeconômico de regiões isoladas ocorrem no âmbito de programas como o Calha Norte (PCN), o Projeto Rondon e o

---

<sup>2</sup>A Faixa de Fronteira compreende uma “faixa interna de 150 km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional”, definida na Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.

<sup>3</sup>O conceito de força desnacionalizante consiste na ideia de que, na ausência do Estado ou de um forte sentimento de nacionalidade, de unidade e de pertencimento de uma população ao país, existe uma ameaça de que aquela população passe a se identificar com a cultura estrangeira que porventura ali exerça influência, o que, no extremo, impõe riscos à soberania nacional sobre o território e sobre o que nele habita.



Projeto Soldado Cidadão. Esses buscam promover a ocupação territorial e o progresso local ordenado e sustentável, por meio de ações como a construção e manutenção de rodovias, escolas, hospitais, portos, a implantação de saneamento básico e de redes de energia elétrica, entre outras ações relevantes (Brasil, 2010).

Existe consenso de que a presença militar na Faixa de Fronteira é preponderante para a Defesa Nacional, para o resguardo da soberania do território e para a manutenção da ordem.<sup>4</sup> Rara, no entanto, é a evidência empírica de que a presença militar é também fundamental para a defesa social das populações nessas localidades. Não faltam anedotas sobre como a ausência do Estado facilita uma aproximação proveitosa de ‘outras autoridades’ sobre as populações locais que, em troca do atendimento de necessidades básicas (serviços, medicamentos, suprimentos), aceitam a presença estrangeira e de suas atividades. Há, por exemplo, relatos de ONGs presentes em comunidades indígenas da Amazônia, entrada de narcotráfico e outros ilícitos pela floresta, ações de biopirataria, etc. Abreu (2018) discute uma interessante tese sobre a ameaça da segurança na Amazônia, e particularmente um processo silencioso de internacionalização invisível, onde o processo de desnacionalização ocorre de forma sutil. Evidência empírica do impacto da presença militar para a inibição desses atos ou a contribuição da presença militar para o desenvolvimento local é, no entanto, inexistente na literatura.

Este artigo testa a hipótese de que a presença militar está associada a um crescimento econômico significativo nos municípios da Faixa de Fronteira do Arco Amazônico. O objetivo é estimar o retorno econômico da presença militar para se produzir evidência empírica sobre a contribuição militar para o crescimento dessa região.

No âmbito do Programa Calha Norte, distinguem-se dois tipos de gasto: o custeio da atividade militar dos que servem rotineiramente nestes municípios ou no órgão central em Brasília, e o investimento na provisão de infraestrutura e de serviços nos municípios. Especificamente, o artigo analisa este segundo aspecto e sua contribuição para o crescimento econômico local ao longo dos anos.

O estudo foca no Arco Norte (ou Arco Amazônico), que compreende 98 municípios localizados em seis Unidades da Federação – Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Roraima e

---

<sup>4</sup> Com a missão de “atuar de forma direta na manutenção da soberania nacional, inibindo a proliferação de ações ilícitas e servindo de núcleo de colonização e de apoio às comunidades carentes” (MD, 2011), as unidades militares são por vezes a única presença do Estado em comunidades afastadas.



Rondônia. A lista de municípios encontra-se no Anexo II. O foco no Arco Norte justifica-se por ser a região do país de mais precária presença do Estado, onde, por vezes, apenas as Forças Armadas conseguem chegar. Além disso, frente ao momento de contração fiscal que sofre o país, e dadas as limitações impostas pelo teto de gastos em setores essenciais, um levantamento de evidência empírica do impacto do gasto direcionado a essa região torna-se essencial para a manutenção de ações de tamanha relevância para a Defesa Nacional, e para a defesa de que esse orçamento é essencial para a manutenção da dignidade de parcela importante da população brasileira que, por sua localização, pode vir desempenhar papel fundamental para a nação na defesa da soberania do território e no controle do tráfico, por exemplo.

O artigo está organizado como segue: a seção 2 apresenta o modelo conceitual utilizado na literatura internacional e discute como ele se aplica ao problema brasileiro em questão. A seção 3 apresenta a metodologia empírica e a fonte de dados. A seção 4 oferece uma discussão sobre os resultados: o impacto da presença militar sobre o crescimento econômico dos municípios na Faixa de Fronteira brasileira. A análise é dividida em duas partes, estimando o impacto do gasto militar na margem extensiva – decorrente da decisão de receber ou não receber gasto militar de um programa – e o impacto na margem intensiva – mensuração do impacto sobre o crescimento econômico de cada real adicional investido. Por fim, a seção 5 conclui o artigo com um sumário dos resultados e oferece uma breve discussão sobre extensões do estudo.

## **2 O RETORNO ECONÔMICO DO GASTO MILITAR**

Benoit (1978) é referência na literatura internacional sobre a relação entre gasto militar e crescimento econômico. Seu referencial teórico sugere que gasto militar afeta o crescimento econômico de duas formas: de forma positiva gerando emprego, infraestrutura, treinamento e pesquisa, e de forma negativa pela realocação de recursos de setores civis da economia que poderiam ser empregados de maneira mais produtiva. Diversos estudos testaram o modelo de Benoit usando diferentes agregações por tipo de gasto do governo, diferentes amostras de países, períodos diversos do tempo, e variações na forma funcional do modelo econométrico. Os resultados variam.



Landau (1993) concorda com Benoit no efeito negativo do gasto militar sobre crescimento econômico via realocação de recursos de setores produtivos da economia para o gasto militar. Ele sugere, no entanto, que o mecanismo de impacto positivo do gasto militar sobre o desenvolvimento econômico dá-se de duas formas distintas: pelo aumento da segurança e por uma maior eficiência de políticas públicas em resposta a ameaças externas. Em teste empírico, no entanto, Landau sustenta que, em países em desenvolvimento, gastos militares não parecem estar associados a um menor crescimento econômico ou menor gasto em educação ou saúde (setores produtivos da economia).

Alptkin e Levine (2012) conduziram uma meta-análise revisando 32 estudos empíricos realizados entre 1978 e 2008. Foram 169 modelos de regressão estudados. Usando análise de regressão com efeitos fixos e aleatórios, inspirado no modelo de crescimento de Barro (1990), eles mostram que existe um efeito líquido “genuíno” de gasto militar sobre o crescimento econômico, cuja magnitude é positiva, apesar de pequena.

A literatura aplicada ao Brasil investiga a relação entre crescimento econômico e uma diversidade de tipos de gasto público, embora não haja consenso quanto ao impacto do gasto militar. Rocha e Giuberti (2007) encontram uma relação positiva entre gasto com defesa e crescimento econômico; já Da Silva e Triches (2014) não encontram impacto significativo entre gasto com defesa e crescimento econômico. Neduziak e Correia (2017) estudam diversos gastos em nível de Unidades da Federação, e concluem que gasto em segurança pública (ali embutido gasto com defesa) não impactam significativamente o crescimento econômico. Em geral, os estudos mostram que gastos com comunicação, transporte e saúde (Da Silva e Triches, 2014), administração, habitação, planejamento urbano e assistência social (Neduziak e Correia, 2017) estão associados a crescimento econômico.

Neste sentido, pode-se vislumbrar que a atuação das Forças Armadas na região do Arco Norte seja fundamental para o crescimento econômico, uma vez que é por meio das Forças que serviços essenciais são prestados à população local na região. No âmbito do Programa Calha Norte (PCN), por exemplo, a provisão de bens e serviços é executada mediante a transferência direta de recursos orçamentários das Forças e de Emendas Parlamentares para os Estados e Prefeituras, mediante realização de convênios entre o Ministério da Defesa e estes entes. O PCN é atualmente estruturado em 11 ações (3 projetos e 8 atividades), aprovadas pela Lei Orçamentária Anual e eventualmente complementadas por Emendas



Parlamentares – ver Anexo I para a lista de projetos e ações do PCN no período de 2011 a 2017.

Assim, o gasto militar nessas regiões isoladas de fronteira sugere um impacto direto sobre o desenvolvimento econômico e sobre o bem-estar social da população local, impacto este que pode ser quantificado em termos de crescimento econômico.

O presente artigo investiga o retorno econômico da presença militar na Faixa de Fronteira do Arco Amazônico brasileiro. Duas são as contribuições para a literatura: primeiro, o estudo supre a lacuna de ausência de evidência empírica da relação entre a presença militar e o crescimento econômico, dando respaldo científico às percepções e anedotas sobre o assunto no caso brasileiro, e reforçando a justificativa de investimento nas ações orçamentárias envolvidas, a despeito do momento de contração fiscal pelo qual passa o país.

A segunda contribuição do artigo consiste no estudo do tema de gasto militar desagregado ao nível de município no Brasil, aproveitando-se da disponibilidade de dados e da existência de arcabouço teórico já desenvolvidos para o contexto de estudo comparativo de países. O estudo subnacional oferece uma vantagem metodológica: ele elimina uma dificuldade intrínseca de estudos comparativos internacionais que é a heterogeneidade não observável existente entre países em termos de estratégias de defesa e de políticas nacionais.

Uma vez que, no Brasil, a política de defesa é nacional, tal heterogeneidade de tipo não observável é mínima entre os municípios de um estudo subnacional: todos os municípios estão sujeitos à mesma Política de Defesa Nacional (Brasil, 2005) e à mesma Estratégia Nacional de Defesa (Brasil, 2008). Assim é possível isolar o efeito puro do gasto sobre o crescimento econômico, livre de heterogeneidades locais que poderiam levar a ações diferenciadas de defesa e de presença militar motivadas por diferentes graus e/ou percepções de ameaça.





### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 O MODELO EMPÍRICO DO EFEITO SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

A contribuição da presença militar para o crescimento econômico é estimada usando o método de regressão em painel do gasto militar sobre o crescimento econômico. Crescimento econômico é medido por mudanças no PIB per capita do município ao longo do período. Dados longitudinais, ou em painel, permitem controlar para variáveis não observáveis, inclusive heterogeneidade dos municípios. Assim, em uma especificação conservadora, o modelo pode controlar efeitos fixos de tempo e de localidade, conforme a equação (1).

$$PIBpc_{it} = \beta_1 m_{it} + \theta_i + \delta_t + u_{it} \quad (1)$$

Nesta equação, o subscrito  $i$  indica o município,  $t$ , o período,  $\theta_i$  é o efeito fixo para cada município, e  $\delta_t$  controla as tendências temporais. Como recorte temporal, utilizou-se o período de 2010 a 2015, dada a mais recente disponibilidade de dados.

A contribuição da presença militar,  $m$ , para o crescimento econômico dá-se pelo coeficiente  $\beta_1$ . Dois resultados são investigados: o impacto da presença militar na margem extensiva e na margem intensiva. A margem extensiva analisa o impacto da presença militar – receber ou não receber gasto militar, ou seja, em nosso caso, participar ou não participar do Programa Calha Norte – sobre o crescimento econômico do município. Assim, no caso de impacto na margem extensiva,  $m$  é uma variável binária (*dummy*) de investimento do Programa Calha Norte no município no ano específico. A análise na margem intensiva, por sua vez, quantifica o impacto do gasto do Programa Calha Norte no município no período, ou seja, mensura o impacto marginal do aumento de um real de gasto do Programa sobre o crescimento econômico dos municípios participantes, em relação aos não participantes.

Portanto, o modelo que analisa a margem extensiva investiga a hipótese de que a presença militar está associada a um crescimento econômico significativo nos municípios da Faixa de Fronteira do Arco Amazônico. Já a margem intensiva quantifica o impacto desse gasto sobre o crescimento econômico do município.



### 3.2 DADOS

A análise concentra-se nos municípios na Faixa de Fronteira do Arco Amazônico. Assim, investiga-se o conjunto de 98 dos 588 municípios localizados na Faixa de Fronteira brasileira, em seis Unidades da Federação: AC, AM, AP, PA, RO e RR (ver Anexo II).

Dados longitudinais de gasto militar por município, no âmbito do Programa Calha Norte, foram obtidos no Ministério da Defesa.<sup>5</sup> O Programa Calha Norte possui duas vertentes – militar e civil. A vertente militar subsidia o pessoal militar empregado na fiscalização e acompanhamento das atividades finalísticas do Programa, incluindo o pessoal empregado no Ministério da Defesa em Brasília. A vertente civil do Programa compreende os recursos efetivamente repassados aos municípios para a implementação do Programa, que acontece mediante convênio com os municípios e aprovação prévia do órgão central em Brasília, pelo Programa, das ações a serem executadas. Assim, a variável de interesse utilizada neste estudo é o gasto da vertente civil do Programa Calha Norte, por município, conforme descrito na Tabela 1.

A variável dependente na equação (1) é o Produto Interno Bruto per capita dos municípios no período 2010 a 2015, obtido no portal do IBGE. Dados do PIB per capita de 2014 não estavam disponíveis. Assim, a base de dados consiste em um painel balanceado para os anos 2010, 2011, 2012, 2013 e 2015, com 490 observações (98 municípios observados durante 5 pontos do tempo).

As variáveis de interesse,  $m$ , a depender da finalidade do modelo (margem extensiva ou intensiva) consistem na *dummy* de participação do município no Calha Norte no ano específico, ou o gasto real do Programa no município.

---

<sup>5</sup> A autora agradece pela gentil colaboração do coronel Antônio Dantas (ESG – Campus Brasília) e do Programa Calha Norte (Coronel Giroto e Carlos Alberto Silva) no acesso a informações e na disponibilização dos dados do Programa.



Tabela 1. Estatística descritiva das variáveis

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
UF	6				
Município	98				
Ano	490	2012	1,72	2010	2015
PIB	392	437.348,80	1.359.995,00	30457,51	1.19e+07
PIB per capita	490	11.406,08	5.627,35	3.129.353,00	49.903,44
PIB per capita real	490	9.819,16	4.601,94	3.129,35	35.495,19
<i>dummy</i> Calha Norte	490	0,42	0,49	0	1
PCN gasto real	490	912.781,60	3.931.827,00	0	7.56e+07
PCN gasto real per capita	392	3.588,54	6.829,31	0	398
População	392	30.552,48	62.147	2.283	484.992

Nota: (\*) Gasto real e PIB per capita real referem-se a valores nominais deflacionados– pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, com ano base 2010.

## 4 A CONTRIBUIÇÃO DA PRESENÇA MILITAR PARA O CRESCIMENTO ECONÔMICO NO ARCO AMAZÔNICO

### 4.1 IMPACTO NA MARGEM EXTENSIVA

A figura 1 ilustra indicadores de gasto médio e de PIB per capita na presença ou não do Programa Calha Norte em diversos pontos do tempo. A linha sólida no painel (a) indica o gasto médio do Programa Calha Norte nos municípios na Faixa de Fronteira do Arco Amazônico (em R\$, deflacionado para o ano base de 2010). O valor médio investido em 2010 foi de R\$ 1,42 milhão por município, recebido por 37 dos 98 municípios na Faixa de Fronteira Amazônica. Nota-se que entre 2012 e 2013, o valor médio (deflacionado) investido foi semelhante (R\$ 1,99 milhão e R\$ 2 milhões, respectivamente), embora o número de municípios contemplados tenha crescido de 37 para 59 em 2013. Em 2015, o valor investido cresceu significativamente, chegando a uma média de 4,32 milhões por município e 36 municípios atendidos.

O painel (b) mostra o crescimento do PIB (real) per capita entre 2010 e 2015 dos municípios que receberam investimento do Programa Calha Norte e dos que não participaram do Programa. O painel (b) da figura 1 mostra que existe uma tendência de crescimento econômico apenas nos municípios que participaram do Programa. Além disso, o painel (b) sugere que a diferença de crescimento econômico entre municípios que recebem o gasto do programa e aqueles que não recebem aumenta ao longo do período (2010 a 2015). Por fim, a comparação entre os painéis (a) e (b) sugere uma forte correlação entre o



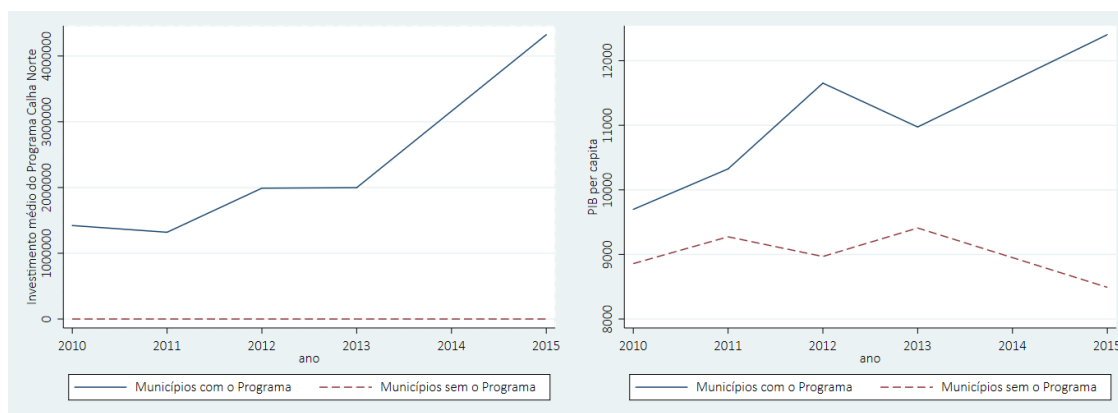
valor gasto pelo programa e crescimento econômico do município. O crescimento do PIB per capita parece acompanhar a tendência de crescimento do investimento médio do programa ao longo dos anos. Assim, a análise gráfica sugere um impacto significativo do programa sobre o crescimento econômico dos municípios.

Ainda sobre o primeiro resultado, observa-se que, ao longo do período, não há tendência de crescimento real do PIB per capita nos municípios da Faixa de Fronteira que não receberam o programa. Observa-se, inclusive, uma ligeira queda no PIB per capita médio em 2015, em relação ao início do período. Assim, isso sugere que, caso um município não tivesse participado do Programa, ele não teria apresentado crescimento real do PIB no período. O impacto da participação no programa dá-se pela diferença entre as linhas sólida e tracejada em cada ponto do tempo.

**Figura 1 – Gasto médio do Programa Calha Norte e crescimento econômico nos municípios na Faixa de Fronteira brasileira do Arco Amazônico**

(a) Gasto médio do PCN por município

(b) PIB per capita (em valores reais de 2010)





A análise econométrica confirma a análise gráfica de que a presença militar está associada a um crescimento econômico positivo e significativo nos municípios na Faixa de Fronteira no Arco Amazônico (ver Tabela 2).

**Tabela 2. Impacto do investimento do Programa Calha Norte sobre o crescimento econômico dos municípios – margem extensiva**

	(A)	(B)	(C)	(D)
<i>dummy</i> Calha Norte	2035,82*** (411,69)	419,61*** (183,21)	183,21*** (182,77)	319,82* (178,11)
Efeitos fixos de município	Não	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Não	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano na UF	Não	Não	Não	Sim

Nota: Período 2010 a 2015. \*\*\* significativo a 1% de grau de confiança, \* significativo a 10%. Erro padrão entre parênteses.

Os resultados da margem extensiva – efeito de participação no Programa – são significativos e positivos sob diversas especificações econométricas. Em média, municípios que participam do Programa Calha Norte mostram um crescimento anual do PIB per capita de cerca de R\$ 320 (Tabela 2, coluna D).

O modelo geral, na Tabela 2, coluna A, sugere um efeito do programa no PIB per capita de municípios participantes da ordem de R\$ 2 mil. É preciso, no entanto, controlar para efeitos fixos do município (coluna B), e tendências temporais (coluna C). Todos os resultados indicam um efeito positivo da presença militar sobre o crescimento econômico.

Por fim, o modelo mais confiável (coluna D) controla para efeitos específicos de cada município, tendências temporais, e leva em consideração, ainda, tendências temporais específicas para cada UF. Esse resultado considera uma comparação do crescimento do PIB dos municípios que receberam o Programa Calha Norte com o crescimento dos municípios de controle localizados na mesma UF. O impacto do programa é de crescimento real de R\$ 320, em média, no PIB per capita dos municípios participantes.



#### 4.2 IMPACTO NA MARGEM INTENSIVA

Os resultados na margem intensiva estimam o retorno de cada real adicional de gasto do Programa em termos de crescimento econômico. O modelo mais confiável (coluna D) sugere que cada real per capita adicional do programa gera um crescimento de R\$ 2,13 no PIB per capita do município. Ou seja, o programa tem um efeito multiplicador de 2,13, onde cada real adicional investido gera um aumento de mais de 2 reais na economia local (Tabela 3, coluna D).

**Tabela 3. Impacto do investimento do Programa Calha Norte sobre o crescimento econômico dos municípios – margem intensiva**

	(A)	(B)	(C)	(D)
PCN gasto per capita	9,26*** (9459,76)	3,33*** (1,26)	1,57 (1,24)	2,13** (1,14)
Efeitos fixos de município	Não	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano	Não	Não	Sim	Sim
Efeitos fixos de ano na UF	Não	Não	Não	Sim

Nota: Período 2010 a 2013. \*\*\* significativo a 1% de grau de confiança, \*\* significativo a 5%. Erro padrão entre parênteses.

#### 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciativas de apoio militar ao desenvolvimento socioeconômico de municípios isolados na região Amazônica ocorrem no âmbito de programas como o Calha Norte desde meados da década de 80, ou o Projeto Rondon, desde 1967. A longa duração desses programas, ainda em plena atividade, mostra que existe consenso na sociedade brasileira de que as Forças Armadas desempenham papel fundamental em comunidades de difícil acesso na região Amazônica. Em especial, o atendimento às comunidades isoladas nos municípios da Faixa de Fronteira brasileira abrange questões relevantes de Defesa Nacional, que envolvem a garantia da soberania do território, o cultivo do pertencimento cultural das populações e o controle sustentável do tráfico transfronteiriço de ilícitos. Evidência empírica sobre o impacto dessa presença militar era, no entanto, escassa ou mesmo inexistente na literatura.

O presente artigo investigou a contribuição da presença militar para o crescimento econômico dos municípios na Faixa de Fronteira brasileira do Arco Amazônico. Usando o



referencial teórico internacional de impacto do gasto militar sobre crescimento econômico, e método econométrico de regressão em painel, o presente artigo produziu evidência empírica da importância da presença militar para o crescimento econômico na região.

A hipótese de que a presença militar impacta o crescimento econômico dos municípios na Faixa de Fronteira brasileira do Arco Amazônico foi confirmada. Entre os principais resultados, uma análise gráfica mostra que existe uma tendência de crescimento econômico apenas nos municípios que participam do Programa. Além disso, os dados sugerem que a diferença de crescimento econômico entre municípios que receberam o gasto do programa e aqueles que não receberam aumentou ao longo do período (2010 a 2015). Os dados sugerem uma forte correlação entre o valor gasto pelo Programa Calha Norte e crescimento econômico do município.

Por fim, o estudo quantificou o retorno econômico de cada R\$ 1 de gasto adicional do Programa Calha Norte como R\$ 2,13 de crescimento do PIB per capita nos municípios na Faixa de Fronteira do Arco Amazônico. Ou seja, a análise na margem intensiva do gasto militar revelou um efeito multiplicador de renda superior a 2 nos municípios que participaram do Programa.

O estudo contribui para a literatura de gasto militar e crescimento econômico de duas maneiras: oferece evidência empírica do impacto do gasto militar no crescimento econômico na Faixa de Fronteira brasileira, dado este inexistente até então, e aplica a literatura internacional, que trata da comparação entre países, ao estudo do impacto do gasto militar ao nível de municípios no Brasil.

A metodologia aqui apresentada e os resultados quantitativos encontrados são uma importante ferramenta para dar suporte à continuidade e ao fortalecimento de programas de desenvolvimento em áreas remotas e isoladas do país, que vêm sendo desempenhados com sucesso pelas Forças Armadas. A evidência empírica aqui levantada torna-se particularmente relevante no cenário atual de contração fiscal e teto de investimentos sociais que estão e estarão em vigor pelas próximas duas décadas no país.

Uma extensão do estudo poderia comparar a qualidade de outros gastos, como por exemplo as transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), sobre o crescimento econômico. Uma hipótese a ser testada é de que existe um *soft skill* militar, talvez perceptível, embora não observável/mensurável, que faz com que o gasto militar seja mais eficiente do que o gasto civil comum – pensemos por exemplo em nível de



organização, disciplina, conhecimento, capilaridade ou mesmo perseverança (“missão dada, missão cumprida”) na cultura das organizações militares. Assim, na tentativa de se racionalizar a distribuição de recursos escassos num cenário de contração fiscal, se o impacto de uma transferência via gasto militar (pelo Programa Calha Norte, Projeto Rondon etc.) demonstra ter maior eficácia (maior impacto sobre o crescimento econômico) do que uma transferência semelhante via demais órgãos, haveria argumentos para o remanejamento de recursos, por exemplo, nessas regiões específicas. A hipótese de existência da *soft skill* poderia ser testada ao estimar-se o componente militar não observável por meio da diferença de impacto de gasto via programas administrados por militares (Calha Norte) em relação a transferências semelhantes por vias não militares.





## REFERÊNCIAS

ABREU, Gustavo de Souza. **Amazônia, o enigma da segurança**. Curitiba: Editora Prismas, 2018.

ALPTEKIN, Aynur; LEVINE, Paul. Military Expenditure and Economic Growth: A Meta-Analysis. **European Journal of Political Economy**, v. 28, Issue 4, p. 636-650, 2012.

BARRO, Robert J. Government spending in a simple model of endogenous growth. **The Journal of Political Economy**, v. 98, Issue 5, p. 103-125, 1990.

BENOIT, E. Growth and defense in developing countries. **Economic Development and Cultural Change**, v. 26, Issue 2, p. 271–80, 1978.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Imprensa Nacional, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Caderno Setorial Ministério da Defesa** - Ano base 2010. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/transparencia\\_adm/caderno\\_setorial/Caderno%20Setorial%20Ministerio%20da%20Defesa%20-%20Ano%20base%202010.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/transparencia_adm/caderno_setorial/Caderno%20Setorial%20Ministerio%20da%20Defesa%20-%20Ano%20base%202010.pdf)>. Acesso em: 10 agosto 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. EM Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 de dezembro de 2008. 1. Ed. Brasília, DF, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Programa Calha Norte**, Brasília, DF, 2011. Disponível em <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2011/calha\\_norte\\_2011.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/2011/calha_norte_2011.pdf)>. Acesso em: 10 agosto 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional**. Decreto nº 5484, de 30 de junho de 2005. Brasília, DF, 2005.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, v. 3, p.1269, 1991. Rio de Janeiro, Forense Universitária.

DA SILVA, Soraia S.; TRICHES, Divanildo. Uma nota sobre efeitos de gastos públicos federais sobre o crescimento da economia brasileira. **Revista Brasileira de Economia**, v. 68, n. 4, p. 547-559, 2014.

LANDAU, Daniel. The economic impact of military expenditures. **The World Bank Policy Research Working Paper**, n. 1138, 1993.

NEDUZIAK, Luiz Carlos Ribeiro; CORREIA, Fernando Motta. Alocação dos gastos públicos e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. **Brazilian Journal of Public Administration**, v. 51, n. 4, p.616-632, 2017.



ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos estados brasileiros. **Economia Aplicada**, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.



## **ANEXO I. Projetos e Atividades do Programa Calha Norte**

### ***Projetos***

- P1. Construção de Embarcações para Controle e Segurança da Navegação Fluvial
- P2. Implantação da Infraestrutura Básica nos Municípios
- P3. Implantação de Unidades Militares na Região do Calha Norte

### ***Atividades***

- A1. Gestão e Administração Programa Calha Norte
- A2. Apoio aéreo
- A3. Manutenção de Aeródromos
- A4. Conservação de Rodovias
- A5. Manutenção de Pequenas Centrais Elétricas
- A6. Apoio às Comunidades
  - a) Distribuição de Equipamento Escolar para as Comunidades Isoladas
  - b) Distribuição de Material Didático para as Comunidades Isoladas
  - c) Distribuição de Material e Equipamento Básico às Comunidades Indígenas
  - d) Estudo dos Problemas e das Demandas da Região
- A7. Manutenção de embarcações
- A8. Manutenção da Infraestrutura Instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira

Fonte: BRASIL (2011).



## ANEXO II. Lista de municípios na Faixa de Fronteira do Arco Amazônico

UF	ID	Município	Código do IBGE
AC	1	Acrelândia	1200013
AC	2	Assis Brasil	1200054
AC	3	Brasiléia	1200104
AC	4	Bujari	1200138
AC	5	Capixaba	1200179
AC	6	Cruzeiro do Sul	1200203
AC	7	Epitaciolândia	1200252
AC	8	Feijó	1200302
AC	9	Jordão	1200328
AC	10	Mâncio Lima	1200336
AC	11	Manoel Urbano	1200344
AC	12	Marechal Thaumaturgo	1200351
AC	13	Plácido de Castro	1200385
AC	14	Porto Acre	1200807
AC	15	Porto Walter	1200393
AC	16	Rio Branco	1200401
AC	17	Rodrigues Alves	1200427
AC	18	Santa Rosa do Purus	1200435
AC	19	Sena Madureira	1200500
AC	20	Senador Guimard	1200450
AC	21	Tarauacá	1200609
AC	22	Xapuri	1200708
AM	1	Amaturá	1300060
UF	ID	Município	Código do IBGE
AM	2	Atalaia do Norte	1300201
AM	3	Barcelos	1300409
AM	4	Benjamin Constant	1300607
AM	5	Boca do Acre	1300706
AM	6	Canutama	1300904
AM	7	Envira	1301506
AM	8	Guajará	1301654
AM	9	Ipixuna	1301803
AM	10	Japurá	1302108
AM	11	Jutaí	1302306
AM	12	Lábrea	1302405
AM	13	Nhamundá	1303007
AM	14	Pauini	1303502
AM	15	Santa Isabel do Rio Negro	1303601
AM	16	Santo Antônio do Içá	1303700
AM	17	São Gabriel da Cachoeira	1303809
AM	18	São Paulo de Olivença	1303908
AM	19	Tabatinga	1304062



AM	20	Tonantins	1304237
AM	21	Urucará	1304302
AP	1	Amapá	1600105
AP	2	Calçoene	1600204
AP	3	Ferreira Gomes	1600238
AP	4	Laranjal do Jari	1600279
AP	5	Oiapoque	1600501
AP	6	Pedra Branca do Amapari	1600154
AP	7	Pracuúba	1600550
AP	8	Serra do Navio	1600055
PA	1	Alenquer	1500404
PA	2	Almeirim	1500503
PA	3	Faro	1503002
PA	4	Óbidos	1505106
PA	5	Oriximiná	1505304
RO	1	Alta Floresta D'Oeste	1100015
RO	2	Alto Alegre dos Parecis	1100379
RO	3	Alvorada D'Oeste	1100346
RO	4	Buritis	1100452
RO	5	Cabixi	1100031
RO	6	Campo Novo de Rondônia	1100700
RO	7	Cerejeiras	1100056
RO	8	Chupinguaia	1100924
RO	9	Colorado do Oeste	1100064
RO	10	Corumbiara	1100072
RO	11	Costa Marques	1100080
RO	12	Guajará-Mirim	1100106
RO	13	Nova Brasilândia D'Oeste	1100148
RO	14	Nova Mamoré	1100338
RO	5	Novo Horizonte do Oeste	1100502
RO	16	Parecis	1101450
RO	17	Pimenta Bueno	1100189
RO	18	Pimenteiras do Oeste	1101468
RO	19	Porto Velho	1100205

---

UF	ID	Município	Código do IBGE
RO	20	Primavera de Rondônia	1101476
RO	21	Rolim de Moura	1100288
RO	22	Santa Luzia D'Oeste	1100296
RO	23	São Felipe D'Oeste	1101484
RO	24	São Francisco do Guaporé	1101492
RO	25	São Miguel do Guaporé	1100320
RO	26	Seringueiras	1101500
RO	27	Vilhena	1100304
RR	1	Alto Alegre	1400050
RR	2	Amajari	1400027



RR	3	Boa Vista	1400100
RR	4	Bonfim	1400159
RR	5	Cantá	1400175
RR	6	Caracaráí	1400209
RR	7	Caroebe	1400233
RR	8	Iracema	1400282
RR	9	Mucajaí	1400308
RR	10	Normandia	1400407
RR	11	Pacaraima	1400456
RR	12	Rorainópolis	1400472
RR	13	São João da Baliza	1400506
RR	1	São Luiz	1400605
RR	15	Uiramutã	1400704

---



## A Inteligência de Estado para a integração dos órgãos de defesa nacional e segurança pública nas fronteiras

Rodrigo Carneiro Gomes<sup>1</sup>

Orientador: Cel Antônio Jorge Dantas de Oliveira

### RESUMO

O trabalho analisa e problematiza o papel da Inteligência de Estado e sua relevância na integração dos órgãos públicos que atuam em faixa de fronteira. O objetivo é identificar e avaliar a adequação da Inteligência de Estado para ações interinstitucionais na faixa de fronteira que propiciem a proteção e defesa nacional, a repressão e a inibição das ações do crime organizado transfronteiriços. Foi definida a metodologia do trabalho de natureza qualitativa, a partir da análise do conteúdo legal e doutrinário, com foco na análise, pesquisa exploratória e estudo documental. São delimitados os elementos conceituais que melhor permitem o entendimento sobre o tema de Inteligência de Estado; a problemática da integração dos órgãos públicos em faixa de fronteira; e o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Por fim, são discutidas metas e ações para aperfeiçoar o mecanismo de atuação da Inteligência de Estado na faixa de fronteira. O trabalho conclui que a Inteligência de Estado é catalisadora das ações dos órgãos públicos em faixa de fronteira e, para tal, é fundamental o compartilhamento de dados, informações, sistemas, ferramentas e estruturas.

**Palavras-Chave:** Inteligência de Estado. Integração. Fronteira. Cooperação.

### *The State Intelligence for the integration of national defense agencies and public security at borders*

### ABSTRACT

*The paper analyzes and problematizes the role of State Intelligence and its relevance in the integration of public agencies operating in the border area. The objective is identify and evaluate the adequacy of State Intelligence for inter-institutional actions in the border area that provide for national protection and defense, repression and inhibition of cross-border organized crime actions. The methodology of the qualitative work was defined, based on the analysis of the legal and doctrinal content, focusing on the analysis, exploratory research and documentary study. This study is integrated by conceptual elements that best allow understanding about the issue of State Intelligence; the problem of integrating public agencies in the border area; and the Integrated Border Protection Program (PPIF). Finally, the goals and actions to improve the State Intelligence mechanism in the border are discussed. The article concludes that State Intelligence is a catalyst for the actions of public agencies in the border region, and for this, it is fundamental to share data, information, systems, tools and structures.*

**Keywords:** State Intelligence. Integration. Border. Cooperation.

---

<sup>1</sup> Delegado de Polícia Federal.



## 1 INTRODUÇÃO

Com foco na Inteligência de Estado (IE) e sua aplicação para integração dos órgãos públicos que atuam em faixa de fronteira, o presente trabalho de conclusão de curso buscou esclarecer o seu papel na faixa de fronteira e discutir sua relevância na integração dos órgãos públicos.

O trabalho recorre à doutrina de Sherman Kent (1966) e Lowenthal (2012) para delimitar a abrangência da Inteligência de Estado, que tratam como organização, conhecimento e atividade.

Buscou-se saber se a Inteligência de Estado pode ser considerada um catalisador para a solução de parte dos problemas de vulnerabilidade da fronteira seca ou se teria uma função limitada de assessoria ao dirigente, que a impedisse de exercer um papel integrador.

Tratando o tema da atuação da Polícia Federal (PF) na Amazônia, o preclaro professor e pesquisador Gustavo de Souza Abreu (2018, p. 234) lembra a importância da integração e da inteligência e acentua que “o Estado deve continuar investindo fortemente no trinômio tecnologia e inteligência, cooperação internacional e ações institucionais integradas”.

Ultrapassada a questão da relevância da Inteligência de Estado, o texto ensaia e projeta a existência de possíveis ações conjuntas para a concretização de uma integração interinstitucional fronteiriça.

O trabalho adotou, como hipótese principal, a ideia de que a integração dos órgãos públicos que atuam em faixa de fronteira, com o aporte da Inteligência de Estado, é relevante e fator preponderante para a defesa nacional, o desenvolvimento e proteção da nação, de sua soberania, e da prevenção, controle e repressão dos delitos fronteiriços, especialmente do crime organizado transnacional.

A segunda hipótese, analisada no presente estudo, é a viabilidade ou não da integração de órgãos públicos, por meio da Inteligência de Estado, com um fim mais amplo do que a cooperação interinstitucional, qual seja, também para a mitigação do secretismo, e o fortalecimento do compartilhamento de dados, informações, sistemas e ferramentas.

O objetivo geral do trabalho é identificar e avaliar a adequação da Inteligência de Estado para ações interinstitucionais na faixa de fronteira que propiciem a proteção e defesa nacionais, a repressão e a inibição das ações do crime organizado transfronteiriço.





Os objetivos específicos são orientados à avaliação do papel da Inteligência de Estado em faixa de fronteira; a propostas de aprimoramento; e a identificar os diplomas legislativos que regem a atuação dos órgãos públicos em faixa de fronteira, bem como confrontar os pontos de interesse da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END), e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que, em 2012, foram reformulados e aprovados pelo Decreto Legislativo nº. 373, de 25/09/2013.

A metodologia do trabalho realizada foi de pesquisa exploratória, com aplicação do método hipotético-dedutivo, na qual a abordagem é de natureza qualitativa, a partir de coleta de dados baseada em aulas e seminários desenvolvidos durante o Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED), em pesquisas e levantamentos bibliográficos, estudo documental, além da análise de conteúdo legal, normativo e doutrinário sobre os temas de Inteligência de Estado, integração interinstitucional e fronteiras.

A pesquisa se desenvolveu também com a aplicação de questionário elaborado na plataforma *Google forms*, com campos para assinalar as respostas e campo livre para considerações complementares.

O trabalho está estruturado em quatro partes, sendo a inicial destinada a traçar os elementos conceituais que circundam o tema Inteligência de Estado. Em desdobramento da primeira parte, é abordada a problemática da integração da Inteligência de Estado dos órgãos públicos em faixa de fronteira e as constatações do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre a atuação interagências.

A segunda parte enfoca o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF). Esta ação de Estado é voltada para integração dos órgãos de fronteira, no que tange, especialmente ao compartilhamento de dados, informações, sistemas, ferramentas e estruturas, ligados ao objeto de estudo Inteligência de Estado. Nesse campo - o de cooperação interinstitucional dos órgãos -, surge o papel integrador do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR).

A terceira parte se propõe a estudar e discutir as ações que possam ser direcionadas para o aperfeiçoamento do mecanismo de integração e atuação interagências na faixa de fronteira.

Ao final, são trazidos os resultados da pesquisa elaborada sobre integração de órgãos em faixa de fronteira e Inteligência de Estado, que corroboram as hipóteses levantadas.



No cenário atual, o Estado deve envidar todos os esforços possíveis para buscar novas ideias, projetos e soluções para a emaranhada questão da integração interagências e para o fortalecimento da Inteligência de Estado, particularmente nas regiões fronteiriças.

## **2 A INTELIGÊNCIA DE ESTADO COMO INSTRUMENTO PARA INTEGRAÇÃO INTERINSTITUCIONAL EM FAIXA DE FRONTEIRA**

A cooperação e integração entre órgãos públicos ocorre, atualmente, muito mais por necessidade operacional conjunta e pontual, do que de forma oficial e sistemática. A Inteligência de Estado é parte da solução para a concretização do esforço interagências de forma mais profissional e menos pessoal.

A gestão do conhecimento é uma peça-chave para qualquer organização. A inteligência é a parte dessa cognição que pode ser canalizada, inclusive, para a melhoria do desempenho e da produtividade das organizações.

Assim, a Inteligência de Estado, como organização, conhecimento (produto) e atividade (processo) vem ao encontro do contexto integracional de fronteira.

### **2.1 A INTELIGÊNCIA DE ESTADO E SUAS ATRIBUIÇÕES**

Robson Gonçalves (2008, p. 137) leciona que o Estado não pode prescindir dos serviços de Inteligência, e dos conhecimentos produzidos para a tomada de decisões, sendo que o “segredo” é da essência do Estado.

Para o autor, “faz parte das ações de governo, da manutenção da soberania e da obtenção de vantagens estratégicas para o país esse manto de proteção às informações ditas de ‘segurança nacional’ e a busca por informações que possam revelar ameaças ou oportunidades ao País”.

Outra função importante da Inteligência de Estado, anotada por Gonçalves, é o emprego da contra inteligência para impedir que elementos adversos comprometam os interesses nacionais. Cada agência desenvolve o ciclo de inteligência a seu critério, por se tratar de um método flexível, conforme anota Afonso (2006, p. 53).

A Inteligência de Estado, na concepção trina trazida por Mark Lowenthal e Sherman Kent, é tratada de forma englobante para contemplar a um só tempo, a organização (por exemplo: Agência Brasileira de Inteligência – Abin, PF, Receita Federal do Brasil – RFB, Forças



Armadas – FA, Ministério da Defesa – MD e demais órgãos públicos integrantes do Sistema Brasileiro de Inteligência – SISBIN), o conhecimento produzido (informe, informação, apreciação e estimativa) e a própria atividade, com seu ciclo, processos e medidas.

Para Lowenthal (2012, p. 9), existem vários caminhos para pensar o significado de “inteligência”, alguns deles podem ser usados simultaneamente. Em sua conceituação trina para inteligência, o autor afirma que a Inteligência [de Estado] pode ser pensada como processo, produto e organização.

A inteligência como processo é o meio pelo qual certos tipos de informação são requeridos e solicitados, coletados, analisados e disseminados, e como a maneira pela qual certos tipos de ação secreta são concebidos e conduzidos.

A inteligência como produto desses processos é a própria análise e operações de inteligência. Já a inteligência como organização são as unidades que realizam suas várias funções.

No caso brasileiro, a IE, como organização, é personificada pelos órgãos integrantes do SISBIN elencados no art. 4º. do Decreto nº. 4.376/2002, que, atualmente, conta com 20 órgãos, alguns com 6 representantes, como é o caso do MD.

Com o fim de coordenar, planejar, executar, supervisionar e controlar as atividades de inteligência do país, foi criada a Abin, órgão integrante do GSI-PR, que ocupa a posição de órgão central do SISBIN, na forma do art. 3º. da Lei nº. 9.883/1999.

A coordenação central de inteligência não se confunde com a da inteligência policial criminal executada na persecução criminal, em sede de inquérito policial, de competência da Polícia Federal (art. 11 da Lei nº. 13.260/2016), embora deva com ela interagir.

A inteligência, como atividade de Estado, é definida legalmente como a “atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre a salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado” (art. 1º, § 2º da Lei nº. 9.883/1999).

À IE, representada no SISBIN por seus diversos órgãos e, no âmbito das suas competências (art. 6º. do Decreto nº. 4.376/2002), compete produzir conhecimentos; planejar e executar ações relativas à obtenção e integração de dados e informações; intercambiar informações necessárias à produção de conhecimentos relacionados com as



atividades de inteligência e contra inteligência; e estabelecer os respectivos mecanismos e procedimentos particulares necessários às comunicações e ao intercâmbio de informações e conhecimentos no âmbito do Sistema.

É atribuição da IE propiciar informações estratégicas sobre conjuntura e estabilidade política econômica e social do país e do seu entorno estratégico; proteger informações; prevenir ações relacionadas ao terrorismo; e proteger e analisar o risco das infraestruturas críticas do país.

## 2.2 O APORTE DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO EM FAIXA DE FRONTEIRA

A Inteligência de Estado surge, no cenário integracional interagências, com o objetivo de produzir conhecimentos estratégicos na esfera de segurança do Estado (externa, interna); subsidiar e melhorar a qualidade do planejamento estratégico de atuação conjunta; e levantar e analisar informações as mais diversas que subsidiem não apenas o gestor, mas a atuação de cada um dos órgãos públicos que ajam na faixa de fronteira.

O manual de Operações Interagências do MD (MD 33-M12), em seu prefácio, afirma que “interagências” importa em esforços que envolvam órgãos governamentais ou não, inclusive estrangeiros, “estruturados para alcançar objetivos políticos e estratégicos de interesse nacional, harmonizando culturas e esforços diversos, em resposta a problemas complexos”, com ações coerentes e consistentes.

Os órgãos públicos que interagem por meio da Inteligência de Estado, em área de fronteira, devem ter competência e mandato legal para defesa nacional, proteção da soberania pátria, controle migratório, aduaneiro, agropecuário, segurança pública, repressão ao crime organizado transnacional, e para as demais atribuições correlatas que interessem ao SISBIN.

O incremento da Inteligência de Estado é fundamental para mitigação de riscos e vulnerabilidades da atuação e interesses da União, estejam eles presentes nos arcos norte, central ou sul, inóspitos ou não. Serve, adicionalmente, para a melhor orientação acerca da alocação e administração dos recursos disponíveis, conferindo-lhes maior economicidade, eficiência e racionalidade, bem como melhor distribuição e utilização.

O aporte integrado da Inteligência de Estado também é necessário para que os setores responsáveis pelo gerenciamento de sistemas e dados possam interagir adequadamente, em



ocasiões de crise, com velocidade de resposta compatível com a ameaça apresentada (caos na segurança pública, terrorismo), e, assim, evitar que uma enorme quantidade de dados seja perdida ou pouco trabalhada.

A importância da Inteligência de Estado, no tratamento da questão de integração e segurança das fronteiras, foi objeto de registro na Estratégia Nacional de Inteligência (ENINT).

A ENINT discorre que muitos dos problemas de segurança internos e externos ao Brasil encontram-se nas próprias fronteiras territoriais. Para enfrentá-los, “É determinante a necessidade de se manter uma fiscalização adequada das fronteiras para se controlar o trânsito de pessoas, além de evitar o fluxo de narcóticos, de armas e de produtos relacionados ao contrabando” (item 6, ambiente estratégico).

Entre seus objetivos estratégicos, a ENINT prevê a consolidação da atividade de Inteligência em questões externas estratégicas, reconhecendo como ameaças a corrupção, o crime organizado, os ilícitos transnacionais e o terrorismo, que são delitos transfronteiriços. Para enfrentar essas ameaças, prevê o estabelecimento de temas prioritários para a produção de conhecimentos; o aprimoramento dos meios de compartilhamento de informações; e a criação de protocolos específicos para atuação integrada do SISBIN.

A Política Nacional de Inteligência (PNI) alerta que “deve constituir preocupação constante do Estado e de seus governantes, e requerer a atenção da Inteligência nacional [entenda-se “Inteligência de Estado”], a violação dos espaços territorial e aéreo brasileiros; de suas fronteiras marítimas e terrestres; da segurança dos navios e aeronaves de bandeira brasileira” (item 6.4).

A Inteligência de Estado, em especial atenção à segurança e defesa nacionais, pode e deve atuar diretamente na integração das instituições com representação na faixa de fronteira. Esta atuação dar-se-ia mediante o fornecimento de informações estratégicas, proteção do conhecimento nacional, ações de contra inteligência inibidoras de investidas alienígenas, análises de riscos e projeções de cenários, além de orientações quanto à mobilização de recursos humanos e à melhoria da segurança orgânica.



### 2.3 FRONTEIRA, GLOBALIZAÇÃO E INTEGRAÇÃO DE ÓRGÃOS

A Constituição Federal, em seu art. 20, § 2º, elenca, como bem da União, a faixa de até 150 quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres e a tem como fundamental para defesa do território nacional.

A faixa de fronteira é considerada área indispensável à Segurança Nacional, nos termos do art. 1º da Lei nº 6.634/79, e corresponde à parte interna de 150 Km de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional. Toda vez que existir interesse para a Segurança Nacional, a União poderá concorrer com o custo, ou parte deste, para a construção de obras públicas a cargo dos municípios total ou parcialmente abrangidos pela faixa de fronteira<sup>2</sup>.

O Brasil faz fronteira com 9 países e um território ultramarino da França (10 vizinhos), o que representa uma linha com 16,9 mil km de extensão, dos quais aproximadamente 12 mil correspondem à fronteira da Amazônia Legal. O litoral brasileiro se estende por cerca de 7,4 mil km, enquanto a área marítima de jurisdição brasileira compreende águas interiores e espaços marítimos numa faixa de 200 milhas marítimas<sup>3</sup>.

A faixa de fronteira é macro dividida em 3 grandes arcos: o norte (Acre, Amapá, Amazonas, Pará e Roraima); o central (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia); e o Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). São 588 municípios fronteiriços em 11 Estados, grande parte deles no Rio Grande do Sul.

---

<sup>2</sup> O auxílio financeiro para municípios da faixa de fronteira, referido no art. 9º da Lei nº 6.634/79, foi regulamentado pelos arts. 37 a 41 do Decreto nº 85.064, de 26/08/80.

<sup>3</sup> Uma milha marítima corresponde a 1,85 km.



Figura 1 — Relação de municípios de fronteira

Arco	Estado	Quantidade de Municípios
Norte	Amapá	8
	Pará	5
	Roraima	15
	Amazonas	21
	Acre	22
	<b>Total</b>	<b>71</b>
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	<b>Total</b>	<b>99</b>
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	<b>Total</b>	<b>418</b>
<b>TOTAL DE MUNICÍPIOS</b>		<b>588</b>

Fonte: CNM, 2008, p. 12.

O Ministério da Integração Nacional, por meio de sua Secretaria de Programas Regionais, propôs a reestruturação das fronteiras em arcos e sub-regiões, e, para isso, considerou indicadores socioeconômicos, características étnicas, geográficas, de base produtiva, entre outros, conforme ilustra a figura abaixo.

Figura 2 — Arcos e sub-regiões da faixa de fronteira



Fonte: Ministério da Integração Nacional, 2005, p. 53.



A faixa de fronteira, ao mesmo tempo que é um desafio pela sua extensão e pela necessidade de seu desenvolvimento socioeconômico, evidencia a importância da atuação legal e regimental de cada órgão público, da articulação de objetivos estratégicos, metas, planos de ações, e na busca de resultados qualificados.

O enaltecimento das parcerias interinstitucionais em região de fronteira depende do correto recrutamento e formação dos servidores públicos. Uma característica almejada no servidor lotado em fronteira é a habilidade social de trabalhar conjuntamente, para resolução de conflitos de forma natural e sem causar mal-estar, com respeito às individualidades, às culturas organizacionais e às atribuições de cada órgão. Não se deve descuidar de outro importante aspecto que é a formação profissional integrada de servidores públicos que atuam em fronteiras, por intermédio de cursos conjugados que simulem a atuação simultânea e célere.

Para tornar o tema mais palpitante, é de se notar que, hoje em dia, não se trata mais a região fronteira como mera linha divisória entre nações. Ao contrário, a faixa de fronteira, modernamente, é entendida como ponto de contato entre os países e ambiente propício ao fomento da cooperação fronteiriça.

Veja-se que a atual lei migratória foi concebida sob a visão humanística de cooperação, proteção e acolhimento de vulneráveis. Esse fato foi determinante para a abertura das fronteiras brasileiras e a admissão incondicional de venezuelanos em deslocamento migratório, por razões econômicas, o que reafirma a constatação de as fronteiras serem muito mais uma faixa de contato entre os povos do que uma linha divisória de soberania.

O ex-Ministro-Chefe do GSI-PR, General de Exército Jorge Armando Felix (2011, p. 18), por ocasião do seminário “Perspectivas para a faixa de fronteira”, discorreu que as fronteiras não simbolizam apenas o início e fim das soberanias formais, mas são, acima de tudo, locais para a

Cooperação e integração cultural e comercial, do livre trânsito de pessoas, do compartilhamento de trabalho e de serviços e, em especial, da construção de um mercado comum sul-americano”, num mundo em que se refere como “mais competitivo pela globalização.

O dirigente do GSI-PR demonstrou não apenas que as fronteiras dão origem aos mais importantes projetos multinacionais de integração, mas também que a fronteira “deixa de ser elemento de separação e transforma-se em faixa de contato”.





Deve-se considerar a globalização como um fenômeno que não pode ser dissociado do tratamento das fronteiras, uma vez que a realidade atual é a de economia global. A globalização econômica impõe a produção de um espaço urbano único que gira em torno de redes transfronteiriças desterritorializadas, em uma malha de lugares estratégicos, repleta de grandes centros financeiros mundiais, num espaço transnacional conformado por novas reivindicações por parte do capital global (SASSEN, 2010, p. 161).

Bauman (1999, p. 81) leciona a respeito dos efeitos negativos da globalização que traz a fragilização do Estado nacional que se “submete a pressões invencíveis, torna-se fraco e desorganizado, não se concebendo que sobreviva sem uma política de capital global”.

A globalização permitiu a ampliação do trabalho de integração e cooperação interagências, mas esse não deixou de ser um tanto árduo e espinhoso. Vive-se num mundo aberto à cooperação fronteira, mas observa-se a tendência de esmaecimento das fronteiras formais e das restrições alfandegárias e imigratórias.

Em razão das fronteiras aéreas e marítimas (espaço aéreo brasileiro e águas jurisdicionais brasileiras) não serem passíveis de demarcação física, a sua proteção e defesa dependem do que é estabelecido em convenções internacionais, do poder dissuasório das Forças Armadas<sup>4</sup>, de ações diplomáticas e policiais de forma coordenada com os demais órgãos de atuação fronteira.

A integração das forças de segurança pública e das Forças Armadas (FA) é fundamental, considerando que o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas do Ministério da Defesa (EMCFA/MD) é o responsável por coordenar os programas de interoperabilidade com a finalidade de otimizar os meios militares na defesa do País, na segurança de fronteiras e em operações humanitárias e de resgate (LBDN, p. 59).

A minuta de nova PND (2016, p. 8, item 2.2.14), que está pendente de promulgação de Decreto legislativo, pontua que a as fronteiras demandam atenção, e, em razão de sua permeabilidade, requerem constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países vizinhos.

A integração não pode perder de vista que os sistemas informatizados dos órgãos de segurança pública precisam ter uma plataforma que permita interligação com os modernos

---

<sup>4</sup> A atuação das Forças Armadas, em faixa de fronteira, deve preservar as competências exclusivas das polícias judiciárias e ocorrer em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo (art. 16-A da Lei Complementar nº 97/1999 e LBDN, 2012, p. 56).



sistemas de monitoramento e controle das FA, tais como o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (Sisfron) e o Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (SISCEA), sem prejuízo de comunicação com o Centro de Defesa Cibernética do EB (CDCIBER).

Quanto à tendência de integração e compartilhamento de estruturas físicas, sistemas, informações e ferramentas, a END sinaliza no mesmo sentido das recomendações do TCU e do Decreto nº 8.903/2016 (que institui o PPIF), quanto à sua imprescindibilidade.

Sob o título “Ações estratégicas – Comando e controle”, a END prescreve que o sistema integrado de Comando e Controle de Defesa deverá ser capaz de disponibilizar, em função de seus sensores de monitoramento e controle do espaço terrestre, marítimo e aéreo brasileiro, dados de interesse do Sistema Nacional de Segurança Pública.

A END prevê que, de forma recíproca, o Sistema Nacional de Segurança Pública deverá disponibilizar ao Sistema de Defesa Nacional dados de interesse do controle das fronteiras, exercido também pelas Forças Armadas, em especial no que diz respeito às atividades ligadas aos crimes transnacionais fronteiriços.

Como exemplo de integração exitosa há integrações operacionais na repressão a organizações criminosas, no emprego conjunto durante os grandes eventos e na garantia da lei e da ordem.

As ações operacionais conjuntas das forças policiais estaduais e federais com as Forças Armadas, na desarticulação de organizações criminosas de tráfico de entorpecentes, remonta à autorização legal dada pela LC nº 97/1999, alterada pela LC nº 136/2010, que permitiu o emprego subsidiário das FA, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Essa legislação é a mesma que viabiliza a articulação conjunta para acolhimento e enfrentamento do fluxo migratório venezuelano a partir de Roraima e as demais operações conjuntas em regiões fronteiriças.

No que toca aos grandes eventos, temos o emprego conjunto de forças policiais e armadas no ano de 1992, na ECo-92 (Conferência internacional sobre o meio ambiente, no Rio de Janeiro); em 2012, na Conferência das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável (Rio+20); em 2013, na Jornada Mundial da Juventude; em 2014, na Copa do Mundo de Futebol; em 2016, nos Jogos Olímpicos, dentre outros.



O Decreto nº 7.538, de 01/08/2011 criou, na estrutura do Ministério da Justiça, a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos com atribuição para promover a integração entre os órgãos de segurança pública federais, estaduais, distritais e municipais; e articular-se com os órgãos e as entidades, governamentais e não-governamentais.

Também é de 2011 o início das Operações Ágata, coordenadas pelo EMCFA-MD e com a participação de 12 ministérios e 20 agências governamentais. A série continuada da Operação Ágata foi desenvolvida em faixa de fronteira de forma coordenada com os Ministérios da Justiça (atualmente, Ministério da Segurança Pública - MSP) e do Ministério da Fazenda (MF), no combate aos delitos transfronteiriços, ainda sob a égide do antigo Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).

Ainda sobre as integrações exitosas, cita-se a atuação conjunta decorrente do emprego das FA em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Prevê o art. 1º. e o art. 5º., parágrafo único do Decreto nº. 3.897, de 24/08/2001, a coordenação e articulação das Forças Armadas com as autoridades federais e locais.

A significativa atuação operacional interagências, que demonstra um certo grau de aproximação entre as instituições, é a sinalização da preocupação estatal com o tema de integração de forças públicas, especialmente, no que tange a casos sensíveis, rumorosos, de crimes violentos e os ocorridos em faixa de fronteira. A atuação interagências deve ser consolidada numa prática usual e sistematizada, ocorrer por dever de ofício e depender menos do talento agregador de bons gestores.

Essas ações integradas, verdadeiros teatros operacionais, são os primeiros passos naturais e alvissareiros de uma integração interinstitucional perene e longa, mas ainda há um bom caminho a ser pavimentado, conforme tem questionado o TCU, apontando para a necessidade de uma integração não-episódica.

O problema da integração dos órgãos públicos em faixa de fronteira é antigo e mais amplo do que uma ação interinstitucional pontual, e foi objeto de recente solicitação de providências pelo TCU, por meio de auditoria operacional que promoveu a avaliação de governança de políticas públicas em faixa de fronteira, com análise sistêmica das oportunidades de melhoria constatadas.

Entre as constatações do TCU, há o reconhecimento de que houve avanços no fomento à integração dos órgãos, com a criação de mecanismos que a incentivaram, no âmbito do



Plano Estratégico de Fronteiras. Contudo, “pela falta de cultura e experiência para realização de trabalhos conjuntos ou por obstáculos de ordem legal, política ou institucional” (itens 55 e 56, TC 014.387/2014-0), critica a ausência de um modelo de atuação coordenada, para uso em operações, com critérios claros.

A auditoria operacional do TCU destacou pontos que convergem para a vetusta constatação de gestores e estudiosos da área de defesa nacional e de segurança pública, de que se deve buscar “primeiramente, aproximar os órgãos envolvidos e criar condições para o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e monitoramento das ações conjuntas” (p. 47). Registrou que os órgãos com atuação na fronteira devem estabelecer “uma rotina de procedimentos de compartilhamento de infraestrutura, equipamentos e informações, independente da relação pessoal entre servidores de agências distintas” (p. 61), para fortalecer a integração, o serviço de inteligência e alcançar resultados mais efetivos.

Hoje em dia não há margem para a disputa de espaços e conflitos orgânicos. A necessidade de relações institucionais dinâmicas impulsiona o trabalho interagências focado numa palavra de ordem que é a “integração”, no qual as estruturas do serviço público brasileiro sejam consideradas como um único corpo, de emprego sistêmico.

#### 2.4 DESAFIOS DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO NAS FRONTEIRAS

A sobrevivência das organizações contemporâneas, conforme Ferro e Dantas (2007, p.4) “depende cada vez mais da capacidade de se construir um modelo de gestão do conhecimento, com estratégia, infraestrutura, decisão e identidade, apto a responder a um contexto cada vez mais complexo e instável da sociedade”.

No que se refere ao desempenho investigativo das organizações policiais, Ferro Júnior (2007, pp. 34-35) alerta que esse precisa ser melhorado e se socorre da inteligência: “Isto se processa por meio de inteligência da organização, apoiando as atividades desenvolvidas e uso de tecnologias que permitam criar um modelo organizacional em rede de conhecimento”.

As ações estratégicas e eficazes de integração entre defesa nacional e segurança pública, nem sempre, têm seu potencial explorado pelo poder público à sociedade, o que importa em subdimensionamento do papel da Inteligência de Estado.



Consabidamente, a atuação isolada dos órgãos públicos, em faixa de fronteira, pode manter a criminalidade organizada controlada. Entretanto, não permite que o Estado avance significativamente para a sua pacificação e nem concorre para que os resultados obtidos em operações conjuntas sejam duradouros.

Os segmentos de Estado não têm se preocupado a contento com essa integração, pois não há um impacto direto para as atividades cotidianas de cada órgão (oficialmente, os números de bom desempenho institucional são apresentados à imprensa, nas páginas institucionais na internet e ao TCU). A conscientização dos órgãos precisa melhorar nesse ponto, a partir de uma política de comunicação social conjunta e do reconhecimento de que os frutos do trabalho são compartilhados por todos os órgãos parceiros.

Olvidam-se que as medidas de integração interagências, na prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços importam em atingimento de metas, objetivos e compromissos de suas instituições, ainda que a médio e longo prazo. Ademais, há o aspecto do menor desgaste por esforços individuais a partir do momento em que a busca por um resultado comum distribui melhor a energia e metas dos órgãos envolvidos.

#### 2.4.1 Inteligência e democracia

Ressaltando a relevância da atividade de inteligência na defesa do Estado para a sociedade, Joanisval Gonçalves (2008, pp. 219/220) chama a atenção para o dilema entre o segredo e a transparência na vida pública, a fim de promover os direitos e garantias fundamentais dos cidadãos.

A reorganização de um novo sistema de inteligência para tratamento de informação de cunho estratégico, o SISBIN, em sucessão ao Serviço Nacional de Informações (SNI), tardou a acontecer. Essa demora e indefinição foram danosos para a integração dos órgãos estatais; a maturação de uma cultura supra organizacional de cooperação interagências; a realização de concursos públicos; e a proteção dos interesses e soberania do Brasil.

O desafio da reorganização da Inteligência de Estado é acompanhado pela discussão a respeito da necessidade de conciliar o segredo na atividade de inteligência e a transparência das atividades estatais, evitando-se abusos e arbitrariedades em regimes democráticos.

O primeiro desafio, portanto, é o fortalecimento e enaltecimento da postura de uma Inteligência de Estado independente: sem subserviência aos interesses pessoais, financeiros



e eleitorais do poder econômico e político. Deve ser a mais especializada e profissionalizada possível, com contornos e limites bem definidos, voltada para o atendimento do interesse público.

#### 2.4.2 Orçamento

Um desafio para todo o setor público é a questão orçamentária. No Brasil, é pauta constante dos debates político-econômicos a redução do custo da máquina pública, o enxugamento de gastos, o enrijecimento da política fiscal, e o equilíbrio das contas públicas (déficit primário acumulado de R\$ 415 bilhões, entre 2014 e 2017). Enquanto houver contingenciamento de recursos e má distribuição do orçamento para os diversos órgãos públicos, muito pouco se avançará na defesa e segurança das fronteiras.

#### 2.4.3 Segurança orgânica

Avulta de importância o trabalho de redução de riscos de instalações e de segurança pessoal dos servidores públicos. A vulnerabilidade na segurança orgânica de prédios com más condições de conservação e sem dispositivos de segurança, de monitoramento eletrônico e alarme é preocupante. Tem-se visto a reiteração de planos de segurança orgânica sem a destinação de recursos para a correção das impropriedades, desprovendo-os de eficácia e utilidade.

#### 2.4.4. Demais fatores

Outros fatores se apresentam como desafiadores da ação integrada em região fronteiriça. Destacam-se: **a.** a falta ou diversidade de cultura organizacional; **b.** a resistência interna dos órgãos e de seus integrantes; **c.** o desgaste natural das relações pessoais e interinstitucionais no convívio duradouro; **d.** a disputa de espaço e atribuições; **e.** a multiplicidade de sistemas nas mais diversas plataformas computacionais; **f.** a feudalização de dados, informações e sistemas; **g.** a dificuldade de fixação de efetivo; **h.** a desproporcionalidade da remuneração de servidores com as suas responsabilidades; e **i.** a falta de reconhecimento dos servidores e da valorização do tempo em fronteira para fins de promoção e ascensão na carreira.

Há a necessidade, ainda, de previsão e definição de contramedidas para coibir ou mitigar a carência de investimento ou o contingenciamento orçamentário; a resistência interna à proatividade e novos projetos, e as dissidências interinstitucionais. Ao serem



definidas, essas contramedidas devem integrar a estratégia de aperfeiçoamento da Inteligência de Estado.

O acesso à fronteira, modais de transporte, infraestrutura, saneamento, saúde e educação são elementos adicionais a serem considerados, e que demonstram não apenas que o desafio é grande, mas também que se deve falar em integração fronteiriça associada à discussão de uma política pública para o desenvolvimento econômico-social da região. Essas questões estruturais refletem no planejamento e logística necessários para a eficiência das ações que envolvem a Inteligência de Estado.

Considerando que os órgãos que atuam na faixa de fronteira possuem unidades locais de gestão, operacionais, de inteligência e de capacitação, surge a necessidade de previsão de compartilhamento de um espaço público comum e de uma liderança situacional que efetive a ligação entre eles, bem como promova a cooperação entre esses diversos atores fronteiriços.

A satisfação intransigente das necessidades do povo brasileiro, no campo estratégico, decisório de políticas públicas do Estado e de segurança pública, depende da superação dos desafios postos.

### **3 O PROGRAMA DE PROTEÇÃO INTEGRADA DE FRONTEIRAS**

Criado por força do Decreto nº. 8.903/2016, o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF) sucedeu o anterior Plano Estratégico de Fronteiras (PEF - Decreto nº. 7.496/2011). É direcionado para buscar o fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão aos delitos transfronteiriços, e tem como diretrizes a atuação conjunta e coordenada dos órgãos de segurança pública, de inteligência, de aduana e defesa nacional (como Abin, EMCFA, PF, PRF, SENASP, RFB), e a cooperação e integração com os países vizinhos, sob os auspícios do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

Os objetivos do PPIF são integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima; integração e articulação com países vizinhos; aprimoramento da gestão dos recursos humanos e logístico no enfrentamento dos delitos transfronteiriços; entre outros.



Ao PPFIF compete promover uma série de medidas de integração: entre a União, Estados e municípios situados na faixa de fronteira; dos órgãos de segurança pública, federais e estaduais, da RFB e do EMCFA; de compartilhamento de informações e ferramentas; de implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira; de integração com o SISBIN; bem como ações de cooperação internacional com países vizinhos.

Essas medidas transcendem a seara da segurança pública e são catalisadoras de ações que envolvem outras questões, como soberania, defesa nacional, proteção do patrimônio público e da população, desenvolvimento social, saúde e vigilância sanitária.

Sob a governança do GSI-PR, que exerce a Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do PPIF, bem como o papel integrador dos diversos órgãos parceiros, esse programa é legitimador da atuação conjunta dos atores públicos responsáveis pelas áreas de aduana, defesa nacional, inteligência, relações exteriores e segurança pública.

Portanto, o PPIF apresenta-se como o programa de Estado, por excelência, que mais se aproxima de um ideal de coordenação e integração de ações federais, estaduais e municipais, inclusive com órgãos públicos dos países fronteiriços.

A partir dele pode-se buscar o enfrentamento dos desafios já identificados e aproximar os órgãos fronteiriços num trabalho relevante e direcionado para a construção de propostas realistas, sem prejuízo das que serão contempladas mais adiante.

#### **4 O APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE ATUAÇÃO INTEGRADA EM FAIXA DE FRONTEIRA**

O trabalho conjunto interagências é uma realidade e tem apresentado bons resultados. Contudo, sempre é possível e necessário aperfeiçoar o mecanismo de integração e cooperação dos órgãos em região de fronteira, até porque o mundo está em constante evolução social, econômica e tecnológica.

A Inteligência de Estado precisa ser mais fortalecida e com a maior brevidade possível, a fim de fazer frente à permeabilidade e ao abandono das fronteiras, fatores que propiciam às facções criminosas transitarem de um país para o outro, com a facilidade de não serem percebidas pelas autoridades locais.





#### 4.1 A VIVIFICAÇÃO DAS FRONTEIRAS

Algumas medidas unificadas precisam ser adotadas em prol da Inteligência de Estado, em nível nacional e internacional, considerando que a integração é impactada por entraves burocráticos, falta de pessoal e recursos, com reflexo na cooperação internacional, a qual deve ser eficiente e célere.

A vivificação de fronteiras é parte da solução do problema dos grandes vazios demográficos. A sua não ocupação é capaz de criar ambiente que ameace a soberania nacional e propicie o enraizamento de organizações criminosas.

A presença do Estado e a vivificação da fronteira, na Amazônia, são afetadas pela baixa densidade demográfica e pelas longas distâncias (PND, 2012, item 5.4). É importante a maior participação de órgãos governamentais, militares e civis, no plano de vivificação e desenvolvimento daquela região, pela presença (END, 2012, ações estratégicas – infraestrutura – item 5).

O enaltecimento do papel da Inteligência de Estado, seja pelo aumento da presença do Estado ou pelo tratamento de dados e informações precisa fazer parte da estratégia de vivificação de fronteiras.

#### 4.2 PLANO ESTRATÉGICO INTEGRADO

Há necessidade de se definir um plano estratégico único de segurança e defesa integradas, de cunho permanente, mas maleável, com definição do papel de cada órgão, de forma minuciosa e não limitada aos textos normativos que trazem as atribuições legais.

O plano estratégico de segurança e defesa integradas deve ser seguido por protocolos de atuação, em nível operacional e tático, nas três esferas (federal, estadual e municipal), e, se possível, com as agências congêneres dos países fronteiriços.

É essencial que cada plano avalie e preveja, com clareza e assertividade, o exercício da coordenação ou liderança situacional, evitando segmentação dos comandos por área temática (segurança pública, defesa, inteligência) ou por órgãos.

#### 4.3 CENTRO INTEGRADO DE COORDENAÇÃO, COMANDO E CONTROLE DE FRONTEIRA

Outro importante ponto para o sucesso da execução de planos interinstitucionais é a criação de um centro integrado de coordenação, comando e controle de fronteira (CIC3-F),



com resultados otimizados para a defesa nacional, integração regional e internacional, bem como para a prevenção, o controle e a repressão aos delitos transfronteiriços.

Historicamente, a ideia de um CIC3 não é nova, mas padece de dois males: a transitoriedade (com prejuízo para a documentação do aprendizado decorrente das experiências positivas e negativas) e a segmentação e a pulverização de CIC3s (um centro para o segmento de inteligência, outro centro para o segmento de segurança pública, outro para o segmento de defesa nacional). A unificação dos CIC3 ou a definição de uma autoridade nacional coordenadora seria uma solução viável para mitigar o problema do isolamento e do falso sentimento de autossuficiência de atuação de uma agência estatal.

#### 4.4 COMPARTILHAMENTO DE SISTEMAS E DADOS

Tratando-se de Inteligência de Estado, não se poderia deixar de insistir no tema de compartilhamento de dados, informações, sistemas, comunicações e ferramentas, de forma cogente, e condicionada ao repasse de recursos orçamentários-financeiros. É premente que a feudalização de dados e informações deixe de ser um problema de confiança entre os órgãos públicos.

Quanto ao SISBIN, estabelecido há mais de quinze anos, é nítida a necessidade de seu fortalecimento e valorização. Muito embora não haja hierarquia entre seus integrantes, as demandas encaminhadas aos órgãos parceiros, salvo óbices legais, precisa ser objeto de maior empenho e sensibilização dos envolvidos.

#### 4.5 COMPARTILHAMENTO DE ESTRUTURA FÍSICA

As estruturas físicas dos órgãos públicos, em locais remotos, de difícil acesso e manutenção restrita, devem ser compartilhadas e buscada uma gestão integrada. Nesses locais, todos os seus integrantes devem olhar o ambiente de trabalho como um espaço comum de interesse mútuo e zelar por ele como extensão da sua própria instituição.

O compartilhamento de estruturas físicas de trabalho deve ser associado a uma política de gestão de pessoal para a fixação de recursos humanos em fronteira, otimizando-se o uso das instalações. Entre outras medidas, poderia ser buscado o incremento na construção de próprios nacionais residenciais (PNRs) nas fronteiras mais inóspitas, em que a avaliação dessa necessidade considerasse fatores como a falta de opção para locação de imóvel, vulnerabilidade da segurança do servidor ou dúvida razoável quanto à idoneidade do locador.



#### 4.6 CULTURA ORGANIZACIONAL E O PAPEL DAS ACADEMIAS E ESCOLAS DE GOVERNO

Outro ponto importante é o modelamento das culturas organizacionais que são díspares. Na impossibilidade de identificação de um tronco organizacional comum, é salutar que os servidores conheçam as diversas culturas organizacionais, entendam seu funcionamento e as respeitem.

Para isso, as academias e cursos de formação para ingresso nas diversas carreiras de Estado, com atuação em fronteiras, devem propiciar oficinas com exercícios práticos em que os servidores civis e militares tenham a possibilidade de trabalhar de forma integrada.

As oficinas devem ser reproduzidas em cursos de aperfeiçoamento ao longo da vida profissional e nivelar os diversos conhecimentos, especialmente sobre a Inteligência de Estado.

Esta proposta encontra amparo no art. 13, § 3º da LC nº 97/1999, sendo aplicável a exercícios conjuntos na área formativa. O dispositivo legal prevê que o planejamento e a execução dos exercícios operacionais poderão ser realizados com a cooperação dos órgãos de segurança pública e outras entidades públicas com interesses afins.

Essa prática salutar pode permitir a consolidação e a pronta difusão da noção de que as instituições, respeitadas as suas atribuições, têm todas as condições para um trabalho conjunto e coordenado, sem uma necessária relação de subordinação hierárquica, com foco no interesse maior que é o nacional, o público.

A integração entre órgãos de defesa nacional e de segurança pública, inclusive na área educacional, é imprescindível. É uma missão nacional para a regularidade da atuação das forças públicas, com baixo impacto orçamentário-financeiro e excelente retorno logístico para as instituições.

#### 4.7 RELACIONAMENTO CIVIL E MILITAR

A necessidade de integração dos órgãos civis e militares que atuam na região de fronteira é premente e é lembrada sucintamente no LBDN, p. 114, no qual são descritas as atribuições subsidiárias particulares das FA na cooperação com diversos segmentos: desenvolvimento nacional e Defesa Civil; com órgãos federais, na repressão a delitos, com apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e na execução de obras e serviços de engenharia.



No entanto, a PND e a END não foram concebidas com o foco de nortear as linhas principais para melhoria do relacionamento civil e militar. Os pontos mais próximos disso são a referência ao domínio de tecnologias de uso dual; à necessidade de criação da carreira civil no âmbito do Ministério da Defesa; e ao emprego dual da informação e a integração de informações de órgãos civis com atuação na Amazônia brasileira.

A questão do relacionamento civil e militar poderia ser objeto de inclusão como tópico e diretriz no LBDN a ser implementado pelo Ministro de Estado da Defesa.

Outra proposição legislativa seria a alteração do art. 9º, § 2º da LC nº 97/1999. O dispositivo legal prevê que o LBDN conterá dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais sobre as FA a respeito de vários itens: cenário estratégico, PND, END, modernização, operações de paz e ajuda humanitária. Poderia ser incluído um inciso IX: relacionamento civil e militar.

#### 4.8 VALORIZAÇÃO DA CARREIRA DO SERVIDOR PELO TEMPO DE SERVIÇO EM FRONTEIRA

Do ponto de vista do regramento das carreiras profissionais, os estatutos dos servidores deveriam prever, como condição para promoção e para exercício de cargos de chefia, direção e assessoramento, um período mínimo de exercício em região de fronteira, reconhecendo-se o empenho do servidor e a meritocracia no serviço público.

### 5 PESQUISA SOBRE PERCEPÇÃO DA ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS EM FRONTEIRA

Foi aplicado um questionário sobre a percepção e problematização de questões fronteiriças, com enfoque na integração e cooperação dos órgãos partes da Inteligência de Estado em faixa de fronteira, sendo obtidas 150 respostas.

A pesquisa teve como problema mapear a importância da Inteligência de Estado na área fronteiriça e se ela seria determinante para a integração dos órgãos. A hipótese acolhida é a da imprescindibilidade da Inteligência de Estado, a qual foi confirmada por 85,3%.

As principais vantagens eleitas para a integração da atuação dos órgãos públicos em faixa de fronteira, entre 9 opções dadas, foram a adoção de medidas conjuntas mais eficazes (81,3%); a abordagem unificada dos problemas fronteiriços (61,3%); a aproximação das instituições (48%); e a continuidade do fluxo de informações (47,3%).

Levantou-se a questão sobre a real integração dos órgãos em faixa de fronteira, tendo a maioria se posicionado no sentido de que ela **não acontece de forma satisfatória** (54%) e,

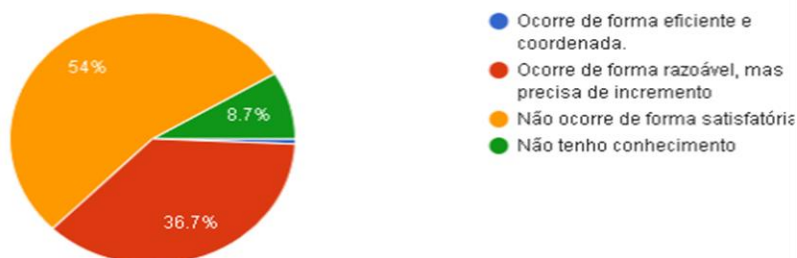


ainda para aqueles que entendem que a integração acontece de forma razoável, 36,7% concordaram que há necessidade de incremento na atuação conjunta.

**Gráfico 1 — Atuação integrada em fronteira**

**Quanto à atuação integrada dos órgãos públicos em fronteira, pode-se afirmar que:**

150 responses



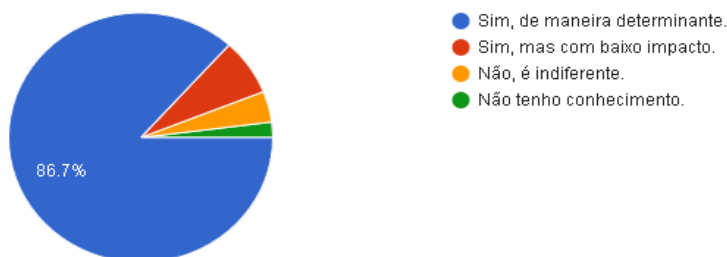
Entre 13 desafios indicados para a promoção da integração dos órgãos públicos em faixa de fronteira, a disputa de espaço e atribuições foi apontada como a grande vilã (65,3%). Seguiram como desafios a diversidade de cultura organizacional (38,7%), as disputas internas (38%), o contingenciamento orçamentário (34,7%) e a dificuldade de fixação de efetivo (34%). Estes últimos fatores podem ser vistos como de igual relevância, já que a diferença percentual entre eles foi mínima.

Foi constatado que a existência de um centro integrado de coordenação, comando e controle para as fronteiras (CIC3-F) é determinante para o aperfeiçoamento das ações interagências contra delitos transnacionais, por 86,7% dos participantes.

**Gráfico 2 — CIC3-F**

**Considera que a existência de um centro integrado de coordenação, comando e controle para as fronteiras, que incorpore órgãos de segurança pública, defesa nacional, inteligência, aduana e relações exteriores, é uma medida proveitosa para o aperfeiçoamento das ações interagências contra delitos transnacionais?**

150 responses





Os consultados destacaram que as medidas mais importantes para o fortalecimento da integração e cooperação são a criação dos CIC3-F (75,3%), o compartilhamento de dados, informações, sistemas e ferramentas (61,3%), e o incremento da Inteligência de Estado (50%).

A pesquisa concluiu pela imprescindibilidade do papel da Inteligência de Estado para o esforço interagências e que a integração de órgãos é vantajosa, embora, contraditoriamente, não ocorra de forma satisfatória.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presença da Inteligência de Estado na faixa de fronteira é o diferencial que pode viabilizar a integração dos órgãos que atuam naquele espaço geográfico, sendo assim um catalisador para a solução de parte dos seus problemas de vulnerabilidade da fronteira seca, marítima e de águas interiores.

Considerada a definição trina de Sherman Kent e Lowenthal (organização, conhecimento e atividade ou processo), a Inteligência de Estado se apresenta como o elo entre as instituições para consecução do fim público e fortalecimento das ações interagências.

As unidades da Federação precisam se conscientizar e reverter o quadro de escasso investimento em segurança pública. Enquanto isso não acontecer, é difícil que, a curto prazo, se fale em um esforço institucional e governamental de peso na região fronteira.

A manutenção do quadro atual implica em manter as forças estaduais reféns do repasse de verbas federais e, assim, o Estado se torna ineficiente e permite que o crime se organize, se expanda e prossiga no seu projeto de internacionalização, integração e cooperação entre as diversas “agências” criminosas. Na outra ponta, não pode a União perder tempo para defender um discurso óbvio sobre a necessidade de atuação interagências de forma coordenada em fronteiras.

O delineamento de propostas e ações corretivas que minimizem os entraves logísticos e humanos e os riscos em faixa de fronteira, e que potencializem os resultados no interesse público e maior da nação, só é possível quando identificados os desafios para a eficácia da atuação conjunta.



Há, portanto, grandes desafios para a promoção da integração dos órgãos públicos em faixa de fronteira a exemplo de contingenciamentos orçamentários; falta ou diversidade de cultura organizacional; resistência interna dos órgãos e de seus integrantes; desgaste natural das relações pessoais e interinstitucionais no convívio duradouro; disputa de espaço e atribuições; multiplicidade de sistemas nas mais diversas plataformas computacionais; falta de compartimentação de dados, informações e sistemas; e dificuldade em fixação de efetivo, remuneração defasada; ademais das conhecidas questões de dificuldade de acesso, de transporte, de saúde e educação.

Constata-se que os órgãos de segurança pública, de inteligência e de defesa nacional ainda não estão integrados, de forma sistemática e perene, mas que essa integração está a caminho e em processo de consolidação, como se percebe de iniciativas conjuntas nos grandes eventos (Jogos Pan-Americanos, Olimpíadas, Copa do Mundo de Futebol), operações de GLO, Operação Ágata, entre outros.

O bom aproveitamento da Inteligência de Estado impescinde de compartilhamento de estruturas físicas, dados, informações, sistemas e ferramentas, o que é fruto de uma cooperação interagências sadia. Enquanto isso não ocorrer de forma adequada, a Inteligência de Estado continuará sendo uma solução ocasional para problemas fronteiriços que serão resolvidos pontualmente.

O PPIF se apresenta como a possível solução legislativa integracional. É um programa de Estado apropriado para análise, avaliação, proposição e aplicação de medidas que concorram para a mitigação do problema de integração das instituições públicas em faixa de fronteira.

Com o advento desse programa, estabeleceu-se um novo marco normativo para a promoção do compartilhamento de informações e ferramentas entre os órgãos de segurança pública, de inteligência, de aduana, de defesa nacional e de relações exteriores.

Esse rol de medidas importantes para a integração interagências, catalisadas pela Inteligência de Estado, decorre da diretriz primária de atuação integrada e coordenada desses órgãos; bem como da diretriz secundária de cooperação e integração com os países vizinhos.

É importante que os órgãos públicos civis e militares, calcados na Inteligência de Estado e resguardados pela base normativa oriunda do PPIF, se integrem, compartilhem



informações, ferramentas e sistemas. Devem seguir firmes na política de fortalecimento da prevenção, do controle, da fiscalização e da repressão ao crime organizado, com adoção de protocolos integrados e o estabelecimento de canais formais de comunicação e seu respectivo fluxo.

Há inúmeras vantagens para a integração da atuação dos órgãos públicos em faixa de fronteira, em que pese a existência de fatores adversos: **a.** baixo impacto orçamentário; **b.** atuação coordenada, com aproximação das instituições, abordagem unificada dos problemas fronteiriços e adoção de medidas conjuntas (mais eficazes e com menor dispêndio de energia e tempo); **c.** compartilhamento de estruturas físicas e recursos humanos, que leva à otimização do emprego de recursos públicos; **d.** continuidade do fluxo de informações; **e.** mitigação do secretismo e da “feudalização” de dados e informações; **f.** coibição da sobreposição de atuação e de ações; **g.** maior amplitude e projeção das ações positivas conjuntas perante a mídia e a sociedade.

É necessária a ênfase em medidas para o incremento da Inteligência de Estado, da integração e cooperação em faixa de fronteira, tais como o aporte orçamentário; a valorização do servidor; a compatibilização salarial com as responsabilidades do servidor; a criação de centros integrados de coordenação, comando e controle em fronteiras (CIC3-F); o fortalecimento das carreiras com consideração do tempo de serviço em região fronteiriça pra promoção e exercício de chefias; e a reformulação de cursos de formação e aperfeiçoamento nas academias, escolas de governo e entidades de ensino dos diversos órgãos públicos para contemplar oficinas e exercícios interagências.

É incontestável e premente a maior interação entre os órgãos fronteiriços, com a comunicação em tempo real de possíveis ameaças ao Estado e neutralização de ações criminosas, bem como mitigação da exacerbada compartimentação e neutralização de ameaças externas e das investidas do crime organizado.

A integração das forças públicas de defesa nacional e de segurança pública, sem prejuízo da participação de outros atores públicos, é de fundamental importância para a soberania do país, prevenção e repressão aos crimes transfronteiriços, com ampla repercussão e benefícios para a sociedade.





## REFERÊNCIAS

- ABREU, Gustavo de Souza. **Amazônia**: o enigma da segurança. Curitiba: Prismas, 2018.
- AFONSO, Leonardo Singer. Fontes abertas e inteligência de Estado. **Revista Brasileira de Inteligência** nº 2, pp. 49-62. Brasília: Abin, abr. 2006.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA. **Revista brasileira de inteligência**. Vol. 1, nº. 1. Brasília, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Doutrina Nacional da atividade de inteligência**. Fundamentos doutrinários. Brasília: Abin, 2016. 99 p. Aprovada pela Portaria nº 244 - ABIN/GSI/PR, de 23 de agosto de 2016.
- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **Segurança e Defesa no Cone Sul**: da rivalidade da Guerra Fria à cooperação atual. São Paulo: Porto de Ideias, 2010.
- ALVES, Rex Nazaré. **O papel da atividade de inteligência em relação às políticas públicas**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre “A atividade de inteligência e os desafios contemporâneos”. Brasília, Abin, nov. 2005.
- BAUMAN, Zygmunt. **A globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BRASIL. Decreto legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, de 26 nov. 2014, p. 1.
- CASTRO, Clarindo Alves de; FILHO, Edson Benedito Rondon (Coord.). **Inteligência de segurança pública**: um xeque-mate na criminalidade. Curitiba: Juruá, 2009.
- CLARK, Robert M. *Intelligence analysis: a target-centric approach*. Washington: CQ Press Sage, 2010.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Relatório final do I Encontro de Municípios de Fronteira**. Fronteiras em debate: a visão dos municípios sobre a questão fronteiriça. CNM, 2008. Disponível em:  
<[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fronteiras%20em%20Debate%20\(2008\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fronteiras%20em%20Debate%20(2008).pdf)>.  
Acesso em: 17 abr. 2018.
- COUTO, José Alberto Cunha; SOARES, José Antônio de Macedo. **Gabinete de crises**: Fernando Henrique, Lula e Dilma. Campinas: Facamp, 2013.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Manual Básico, assuntos específicos**. Vol. II, Rio de Janeiro, 2014.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, Centro de Estudos Estratégicos. **A situação da segurança na América do Sul e suas implicações para a Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2015.



\_\_\_\_\_. **Ilícitos transnacionais e suas implicações para a Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2015.

ESQUIRE, P. G. Kivett. *Intelligence failures and decent intervals*. Bloomington: AutorHouse, 2006.

EXÉRCITO BRASILEIRO. Estado-Maior. **EB20-MF-10.107**: Manual de fundamentos de Inteligência Militar Terrestre. Brasília: 2014.

FACCIOLLI, Ângelo Fernando. **Introdução ao terrorismo**: evolução histórica, doutrina, aspectos táticos, estratégicos e legais. Curitiba: Juruá, 2017.

FERNANDES, Fernando do Carmo. Inteligência ou informações? **Revista Brasileira de Inteligência** nº 2-3, pp. 7-21. Brasília: Abin, set. 2006.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. Trad. COCCIOLI, Carlo; LAURIA FILHO, Márcio. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 39.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira. **Inteligência organizacional, análise de vínculos e a investigação criminal**: um estudo de caso na Polícia Civil do Distrito Federal. Dissertação apresentada no programa de pós-graduação em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação da Universidade Católica de Brasília. Brasília: UCB, 2007, 138 p.

FERRO JÚNIOR, Celso Moreira; DANTAS, George Felipe de Lima. A descoberta e a análise de vínculos na complexidade da investigação criminal moderna. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1441, 12 jun. 2007. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/10002>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

FIGUEIREDO, Luiz Vieira Sá de. **Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia**. Curitiba: CRV, 2013.

GOMES, Rodrigo Carneiro. Prevenir o crime organizado: inteligência policial, democracia e difusão do conhecimento. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 885, p. 446-469, 2009.

GOMES, Rodrigo Carneiro e MENEZES, Rômulo Fisch de Berrêdo. **Integração dos sistemas de inteligência**: por uma mudança de paradigmas e mitigação da síndrome do secretismo. Trabalho apresentado no Núcleo de Segurança Pública da UPIS, fev.2006, Brasília/DF.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade de inteligência e legislação correlatada**. Niterói: Impetus, 2009.

\_\_\_\_\_. **O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos**: os casos de Brasil e Canadá. Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília: UnB, 2008, 797 p.



KENT, Sherman. *Strategic intelligence for american world policy*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

LIMA, Antonio Vândir de Freitas; FILHO, Miguel Lucena; GONÇALVES, Robson José de Macedo. **Inteligência estratégica: os olhos de Argos**. Brasília: Ed. do autor, 2009.

LOWENTHAL, Mark M. *Intelligence from secrets to policy*. Washington: CQPress Sage, 2012.

LUDWIG, Fernando José; BARROS, Luciano Stremel (Org.). **(Re)Definições das fronteiras: visões interdisciplinares**. Curitiba: Juruá, 2016.

MENEZES, Delano Teixeira. **O militar e o diplomata**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1997.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012, 276 p. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 17.abr.2018.

\_\_\_\_\_. **Manual de Operações Interagências** - MD33-M12. Aprovado pela Portaria normativa nº 32-MD, de 30/08/2017. Brasília: Ministério da Defesa, 2017.

\_\_\_\_\_. Minuta para consulta sobre a nova **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional 2016**. Brasília: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/31104-defesa-disponibiliza-pnd-end-e-lbdn-para-consulta-publica>. Acesso em 17.abr.2018.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012, 156 p. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado\\_e\\_defesa/END-PND\\_Optimized.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf). Acesso em 17.abr.2018.

\_\_\_\_\_, Secretaria de Estudos e de Cooperação. **Desafios na atuação das Forças Armadas. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança**, vol. 4. (Org.) PINTO, J. R. Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da Silva. Brasília: Ministério da Defesa, 2005.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Secretaria de Programas Regionais. Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira. **Proposta de reestruturação do programa de desenvolvimento da faixa de fronteira**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MOORE, David T. *Critical thinking and intelligence analysis*. Washington: National Defense Intelligence College, 2007.

ODOM, William E. *Fixing Intelligence for a more secure America*. Yale: Yale University Press, 2004.



PENHA, Bruna; NETO, Walter Antonio Desiderá; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Mercosul e as regiões de fronteira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, Gabinete de Segurança Institucional, Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais. **Seminário Fronteiras e segurança Nacional: América do Sul, México e Estados Unidos**. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2008.

\_\_\_\_\_. **Seminário Perspectivas para a faixa de fronteira**. Brasília: Presidência da República, Gabinete de Segurança Institucional, 2011.

\_\_\_\_\_. **III Encontro de estudos: desafios para a atividade de inteligência no século XXI**. Brasília, 2004.

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2010.

SWENSON, Russell G.; LEMOZY, Susana C (Org.) *Intelligence professionalism in the Americas*. Washington: Center for Strategic Intelligence Research, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão** nº 2.252/2015, nas TC 014.387/2014-0 e TC 009.062/2015-7.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (UFSM). **Simpósio internacional: fronteiras na América Latina**. Santa Maria: UFSM 2004.



## Interoperabilidade e mudança da cultura organizacional como desafios para as Forças Armadas brasileiras

Rodrigo Fernandes Santos<sup>1</sup>

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Daniela Schmitz Wortmeyer

### RESUMO

O trabalho teve como objetivo analisar como as culturas específicas das Forças Armadas interferem na busca por uma interoperabilidade que promova eficiência no emprego militar. O emprego conjunto das Forças Armadas brasileiras em diversas possibilidades de atuação impõe a necessidade de integração da Marinha, do Exército e da Força Aérea a fim do adequado cumprimento de sua missão constitucional. A busca por uma maior interoperabilidade é uma prioridade do Ministério da Defesa, sendo o assunto abordado em vários documentos de nível político e estratégico. A partir de uma pesquisa bibliográfica, foi feita uma abordagem qualitativa de forma a averiguar as relações entre a cultura e a interoperabilidade. Com a constatação das razões para a construção de culturas específicas nas Forças Armadas, foram apresentadas alternativas para uma mudança cultural, possibilitando uma maior interoperabilidade. Por meio de mais oportunidades de convivência, é possível conduzir um processo que construa uma cultura abrangente, fortalecendo a identidade conjunta das Forças Armadas sem geração de ansiedade pelas alterações em pressupostos básicos consagrados.

**Palavras-chave:** Interoperabilidade. Cultura organizacional. Forças Armadas.

### Interoperability and organizational culture change as challenges for the Brazilian Armed Forces

### ABSTRACT

The objective of this work was to analyze how the specific cultures of the Armed Forces interfere in the search for an interoperability that promotes efficiency in military employment. The joint operations of the Brazilian Armed Forces in diverse possibilities of action impose the necessity of integration of Navy, Army and Air Force in order to the adequate fulfillment of its constitutional mission. The search for greater interoperability is a priority of the Ministry of Defense, and the subject is covered in several political and strategic documents. Based on a bibliographical research, a qualitative approach was taken to ascertain the relationship between culture and interoperability. With the confirmation of the reasons for the construction of specific cultures in the Armed Forces, alternatives for a cultural change were presented, allowing greater interoperability. Through more opportunities for coexistence, it is possible to conduct a process that builds a comprehensive culture, strengthening the joint identity of the Armed Forces without generating anxiety for changes in consecrated basic assumptions.

**Keywords:** Interoperability. Organizational culture. Armed Forces.

---

<sup>1</sup> Coronel Aviador da Força Aérea Brasileira.



## 1 INTRODUÇÃO

O emprego conjunto das Forças Armadas é uma realidade em todos os conflitos modernos, sendo imprescindível o entendimento mútuo das características de cada componente militar. O estudo da aplicação do poder militar em emprego real demonstra que a falta de interoperabilidade entre as Forças Singulares traz como consequências o aumento no número de baixas e a falta de eficiência para atingir os objetivos determinados em cada campanha.

Dessa forma, a fim de garantir a eficaz defesa da Pátria, a interoperabilidade militar brasileira precisa ser buscada durante o tempo de paz, devendo ser condição intrínseca no preparo das Forças Armadas. Para que o Ministério da Defesa possa supervisionar adequadamente a organização, a preparação e o emprego das Forças Singulares, cabe ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) promover a necessária interoperabilidade. (PORTAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018).

Em entrevista realizada em novembro de 2017, o Chefe do EMCFA, Almirante de Esquadra Ademir Sobrinho, ressaltou que a sua prioridade é atingir a interoperabilidade plena nas operações conjuntas das Forças Armadas. Na ocasião, aquela autoridade reconheceu que ainda há um longo caminho pela frente, que depende do desenvolvimento de procedimentos e de doutrinas, sendo necessária a conquista dos corações e mentes dos componentes de cada Força. (OMMATI, 2017).

A preocupação do chefe do EMCFA é legítima, pois, sem a conquista dos “corações e mentes” para a adequação dos comportamentos dos integrantes das Forças Armadas, não há como ampliar a integração entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea. Entretanto, é necessário compreender quais fatores interferem nos comportamentos a serem adequados.

A partir dessa inquietação, formulou-se, então, o seguinte problema de pesquisa: “em que medida a cultura organizacional interfere na efetivação da plena interoperabilidade das Forças Armadas?”

Os comportamentos dos membros de um grupo que compartilha as mesmas normas são orientados e restringidos pela cultura desse grupo. (SCHEIN, 2004). Assim, como cada Força Singular possui ordenamento próprio com características peculiares, é dedutível a possibilidade de que a Marinha, o Exército e a Força Aérea possuam culturas diferentes; e que essas culturas influenciem de forma diferenciada os comportamentos de seus integrantes.



Com isso, surgiu a hipótese de que a existência de culturas militares distintas é um dos fatores que dificulta a interoperabilidade entre as três Forças Armadas, sendo necessário compreender como as culturas são construídas e se é possível ajustá-las.

Embora a busca pela interoperabilidade seja um assunto abordado constantemente pelo Ministério da Defesa, não há muitos estudos que investiguem relações causais para a dificuldade na sua consecução. A investigação sobre formas de conseguir integrar as Forças Armadas pode servir para subsidiar as autoridades responsáveis pela condução dessa empreitada, além de permitir uma melhor compreensão do fenômeno por todos os interessados nesse processo.

A pesquisa teve proposta exploratória, colaborando para investigar fatores que contribuem para determinado fenômeno. A abordagem sobre a coleta de informações, com base documental e bibliográfica, foi qualitativa, de forma a interpretar as relações entre os elementos investigados. Tendo finalidade básica, não houve a pretensão de aplicação imediata, servindo de ponto de partida para estudos mais aprofundados sobre o mesmo tema.

Sendo uma orientação dos documentos normativos das Forças Armadas e uma condição fundamental para sua eficiência, a exploração do tema interoperabilidade reveste-se de especial importância. A fim de não necessitar experimentar insucesso em emprego real para constatação de possível ineficiência, o conhecimento dos aspectos que afetam as operações conjuntas é de interesse da Defesa do país.

Assim, o objetivo geral da pesquisa foi explorar a inter-relação entre as culturas singulares das Forças e a busca pela interoperabilidade. Para entender como foram consolidadas as culturas específicas de cada Força, foi necessária uma abordagem dos conceitos sobre cultura, com fundamentação teórica principal apoiada em Edgar H. Schein (2004).

Com o entendimento sobre as raízes da cultura organizacional, tornou-se possível compreender os fatores que afetam uma mudança cultural e analisar como aplicar esses conceitos a fim de alterar a realidade atual das Forças Armadas brasileiras. Estudos sobre as culturas de outras Forças Armadas também serviram de subsídio para a análise, destacando-se as percepções de Carl Builder (1989).

Como em qualquer mudança, a assimilação das razões que a motivam é fundamental para diminuir os níveis de ansiedade e para mitigar as reações contrárias, sendo, então,



necessária a compreensão da importância da interoperabilidade para a eficiência do emprego militar.

## 2 INTEROPERABILIDADE: UMA QUESTÃO DE EFICIÊNCIA

Sendo comum a diversas Forças Armadas do mundo, cabe apresentar como o conceito interoperabilidade é entendido em outros países e organizações. Segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, interoperabilidade é a “capacidade de operar em sinergia na execução de tarefas atribuídas.” (MILITARY FACTORY, 2018, tradução nossa).

Para a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o conceito é definido como “a capacidade de atuar em conjunto de forma coerente, eficiente e eficaz a fim de alcançar objetivos táticos, operacionais e estratégicos.” (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2018, tradução nossa). A OTAN complementa afirmando que a interoperabilidade permite o compartilhamento de doutrina, procedimentos, instalações e infraestrutura; propicia comunicação integrada e economia de recursos; além de produzir sinergia.

No Brasil, ao conceituar o termo interoperabilidade, o Glossário das Forças Armadas (BRASIL, 2015) também o associa à padronização de doutrina, procedimentos, documentação e material das Forças Armadas. Observando os conceitos, parece evidente a concordância de que se trata da maneira racional de operação entre forças militares, já que a interoperabilidade está associada à eficiência e à sinergia. Porém, a busca pela interoperabilidade nas Forças Armadas em todos os países é relativamente recente, não sendo natural a partir da origem de cada Força.

A separação física dos ambientes naval, terrestre e aéreo foi responsável pela consolidação da Marinha, do Exército e da Força Aérea como forças independentes e com características próprias em todas as partes do mundo. As teorias do poder marítimo, do poder continental e do poder aéreo, sustentadas respectivamente por Alfred T. Mahan, Halford J. Mackinder e Giulio Douhet, argumentaram em favor das especificidades de cada ambiente, justificando a valorização das identidades de cada Força Armada. (FOUGHT et al., 2004).

Para Mahan (FOUGHT et al., 2004), o poder naval seria a ferramenta fundamental para que uma nação se tornasse uma potência e assegurasse sua segurança econômica e territorial pelo controle do comércio em alto-mar e pela projeção do poder. Apesar de ser





referenciada no exemplo britânico, a teoria do poder naval embasou o fortalecimento das marinhas durante os séculos XIX e XX.

Já para Mackinder (FOUGHT et al., 2004), uma grande potência deveria ser capaz de utilizar seus exércitos para defender seus interesses e estender sua influência, diminuindo a importância do poder naval e concentrando a atenção para a zona central do continente eurasiático.

Os conceitos de Mahan e de Mackinder sustentaram os argumentos para o fortalecimento das marinhas e dos exércitos, ao mesmo tempo em que enfatizaram a separação física dos ambientes de operação.

Com o surgimento dos meios aéreos, a importância geográfica diminuiu, passando a ser possível o enfrentamento indistinto sobre a terra ou o mar. Entretanto, a teoria do poder aéreo, que poderia ser um conceito integrador, foi formulada por Douhet para justificar a separação da Força Aérea como arma independente da Marinha e do Exército. (FOUGHT et al., 2004).

A Segunda Guerra Mundial marcou a importância do poder aéreo e revelou a necessidade de integração de todos os componentes militares. Enquanto as forças aéreas conquistavam o *status* de força armada independente, surgia a necessidade de promover interoperabilidade. (LOCHER, 2004).

É possível compreender que esse conceito de interoperabilidade passou a ser considerado essencial em operações militares a partir do desenvolvimento tecnológico. Somente com a evolução dos meios aéreos e das comunicações passou a ser possível conceber interação entre Forças Armadas atuando em ambientes diversos. Como observa Builder (1989, p.18, tradução nossa): “Até o advento das telecomunicações, um navio no horizonte era um mundo em si mesmo, com seu capitão absolutamente responsável por todas as almas e as consequências que caíssem sob seu comando.”

Entretanto, apenas a possibilidade de estabelecer canais de comunicação entre componentes militares atuando nos diversos ambientes não é suficiente para atingir a interoperabilidade de forma eficiente e eficaz. A prática revela inúmeras dificuldades de integração entre as Forças Singulares. Desde a incompatibilidade de sistemas, passando pela falta de comunalidade de materiais, até a coexistência de doutrinas independentes de operação, vários aspectos podem ser enumerados para comprovar a necessidade de maior interoperabilidade entre as Forças.



Com o pouco envolvimento recente do Brasil em conflitos armados de grande intensidade, os maiores problemas de interoperabilidade não ficam evidentes em exemplos nacionais. Recorrendo às experiências estrangeiras, pode ser ressaltada a relevância de corrigir distorções de integração durante o preparo em tempo de paz, a fim de evitar perdas significativas quando for necessário o emprego real das Forças Armadas.

Por exemplo, a Operação *Eagle Claw*, planejada para efetuar o resgate de reféns norte-americanos na Embaixada dos Estados Unidos no Irã em 1980, se tornou emblemática pelo não cumprimento da missão e pela perda de vidas e de meios materiais decorrente da falta de integração dos componentes militares envolvidos de cada Força. Situação semelhante ocorreu durante a Operação *Urgent Fury*, na invasão de Granada em 1983, que também ressaltou a inabilidade das Forças Armadas americanas em operar conjuntamente. Para os Estados Unidos, essas duas operações deixaram clara a importância de efetuar um esforço consciente para ampliar de forma eficaz a interoperabilidade entre as Forças. (DIMARCO, 2004).

No Brasil, as poucas oportunidades de interação das Forças Armadas em exercícios conjuntos não são suficientes para proporcionar a interoperabilidade pretendida. Os conceitos aplicados demonstram a consolidação de doutrinas singulares, sem uma doutrina unificada que seja capaz de elaborar concepções operacionais realmente conjuntas.

Os comportamentos observados contribuem de forma pouco efetiva no caminho de uma integração plena entre as Forças. A fim de buscar entendimento adequado sobre os fatores que influenciam o comportamento dos militares de cada Força, cabe uma abordagem sobre os conceitos associados à cultura organizacional.

### 3 RAÍZES DA CULTURA ORGANIZACIONAL

*“O maior inimigo da verdade muitas vezes não é a mentira – deliberada, inventada e desonesta – mas o mito – persistente, persuasivo e irrealístico.”*

(KENNEDY, apud LOCHER, 2004, p.22).

De acordo com Schein (2004), qualquer grupo social que tenha algum tipo de história compartilhada terá desenvolvido uma cultura. A força dessa cultura será dependente da duração de sua existência, da estabilidade da associação do grupo e da intensidade emocional das experiências históricas compartilhadas.



Quanto mais longa a história da organização, mais provável a construção de mitos que simbolizem valores consagrados a fim de nortear o comportamento em determinadas situações. Os mitos, dentre os diversos elementos que constituem a cultura, contribuem profundamente para a constituição de crenças, valores e identidade. (AKTOUF, 1996 apud WORTMEYER, 2009).

A dificuldade de combater um mito reside em sua origem estar relacionada a crenças que estão alinhadas com a identidade de determinado grupo social. Não é necessariamente um arcabouço lógico e racional que sustenta os mitos, e sim sua afinidade com os valores intrínsecos daquela cultura. Assim, os mitos e os demais elementos culturais são difíceis de superar e de transformar.

O entendimento dos conceitos que envolvem a formação e a consolidação da cultura nos grupos sociais é fundamental para tornar possível conduzir transformações em organizações com comportamentos institucionalizados. Afinal, como afirma Geertz (1989, apud WORTMEYER, 2009), é a cultura que fornece mecanismos de controle que ordenam o comportamento.

Dentre as diversas abordagens, a exploração sobre os níveis da cultura é necessária a fim de distinguir as percepções. Além disso, a diversidade de definições sobre cultura decorre das descrições sobre manifestações que diferem em nível de profundidade.

Assim, conceitos que abordam linguagens, comportamentos, normas, clima organizacional, filosofias, hábitos, modelos mentais, rituais, celebrações, símbolos e demais classificações correlatas traduzem manifestações evidentes da cultura.

Porém, o nível essencial da cultura é mais profundo. Está atrelado à identidade da organização e suas raízes são frequentemente inconscientes, menos visíveis e menos tangíveis. Além de promover estabilidade estrutural, a manutenção da cultura nesse nível significa a própria sobrevivência como grupo social. (SCHEIN, 2004).

Schein (2004) estabelece três níveis distintos de cultura, relacionados ao grau de visibilidade do fenômeno cultural.

O primeiro nível corresponde aos elementos mais fáceis de serem observados, englobando processos e estruturas da organização. Denominados “artefatos”, são identificados no primeiro contato com um grupo de cultura diferente. Podem ser enquadrados nesse nível a linguagem; a arquitetura do ambiente físico; os rituais e



cerimônias; os valores publicados; a estrutura formal da organização e tudo mais que está explícito ao observador em seu primeiro contato.

Figura 1 – Níveis de Cultura



Fonte: O autor, adaptação de SCHEIN (2004).

Embora sejam de fácil observação, os artefatos são difíceis de decifrar. A inferência de conclusões sobre a cultura a partir dessas observações pode ser distorcida pela interpretação pessoal, afetada pelas próprias convicções. Assim, os artefatos provocam sensações diferentes, de acordo com a significação peculiar de cada cultura. Interpretar corretamente os artefatos depende do entendimento dos valores e dos pressupostos mais profundos.

No segundo nível estão “crenças e valores manifestos”, que são consolidados pela experiência social do grupo e compartilhados com os novos membros. Significam premissas que conduzem o comportamento em determinadas situações. Incluem racionalizações que justificam as práticas do grupo, podendo terem sido testadas ou simplesmente baseadas em crenças compartilhadas e validadas por consenso.

Estão incluídas nesse nível as estratégias e as filosofias que pretendem servir como guia para o atingimento de metas e objetivos, podendo ser formalizadas em políticas expressas da organização. Os valores manifestos são o suporte para decisão nos eventos extraordinários, consolidando padrões organizacionais de comportamento. O contínuo



sucesso na resolução de problemas, com o comportamento de acordo com os valores, pode transformá-los em pressupostos.

Os “pressupostos básicos”, terceiro nível da cultura, diferem dos valores manifestos porque conferem a própria identidade ao grupo. Enquanto os valores manifestos indicam a solução preferida, ainda que haja alternativas visíveis, os pressupostos tendem a ser incontestáveis. O grau de consenso é tão consolidado que confere estabilidade à organização e pode chegar a ser inconsciente para os próprios integrantes.

Por estarem no nível mais consagrado da cultura, os pressupostos básicos são extremamente difíceis de serem mudados. Alterar a estrutura cognitiva nesse nível desestabiliza o grupo, gerando alto grau de ansiedade. Assim, cada grupo tende a interpretar os acontecimentos reais de acordo com os pressupostos básicos consagrados, mesmo que haja distorção involuntária da realidade. Contestar os pressupostos básicos de um grupo significa desestabilizá-lo, gerar ansiedade e colocá-lo na defensiva.

Como exemplo de percepção dos níveis de cultura, se um cidadão urbano, sem conhecimento da cultura indígena, é apresentado à dança *Acyigua*, da etnia Guarani, aquela manifestação poderá ser um artefato de difícil interpretação. Mesmo após o entendimento de que se trata de uma dança mística destinada a resgatar a alma do índio que morre assassinado (GASPAR, 2018), não haverá a imediata internalização da crença e dos sentimentos compartilhados pela comunidade indígena durante o ato. A interpretação do fato observado será de acordo com as crenças próprias que compõem os pressupostos básicos do observador. A correta apropriação somente é possível pela construção de significação obtida pela compreensão dos valores e das crenças daquela cultura.

### 3.1 SOCIALIZAÇÃO E IDENTIDADE

Durante o processo de socialização em uma nova cultura, os novos membros de determinado grupo vão sendo familiarizados com os três níveis, sendo gradativas e não lineares a aceitação e a internalização das normas, dos valores e dos pressupostos. Cada indivíduo constrói particularmente sua significação a partir da interação com os demais membros do grupo, podendo internalizar ou não os significados pretendidos pela organização, uma vez que há um processo ativo de reconstrução das mensagens externas de acordo com os filtros afetivos e cognitivos de cada um. (VALSINER, 2012).



Podem ocorrer comportamentos de aceitação explícita das normas, mas sem a completa internalização dos valores e dos pressupostos. A interação entre as convicções prévias individuais e a cultura predominante da organização gera a necessidade de adaptação dos novos membros, mas também pode acarretar um reequilíbrio da cultura pela introdução de novos significados a serem sedimentados. Quando ocorre a identificação do indivíduo com os pressupostos básicos da cultura coletiva, que se revela nas emoções, nas atitudes e nos comportamentos, é fortalecido o sentimento de identidade pela sensação de pertencimento àquele grupo.

Como afirma Roberto DaMatta (2018), o sentido de identidade é construído por oposição ou diferenciação. E essa identidade pode ser assumida em diversas escalas, variando conforme o contexto. Alguém se identifica carioca por diferenciação ao paulista, mas ambos se identificam brasileiros em distinção a um argentino. A progressão pode continuar com os três se identificando como sul-americanos ao se depararem com oriundos dos Estados Unidos, ou todos se considerando ocidentais frente a um ambiente asiático. Assim, ao assumir os pressupostos e valores de um grupo, o sentimento de identidade surge para diferenciar daqueles que não comungam dos mesmos princípios.

Outro fator a ser considerado é a diversidade de culturas coletivas com as quais um mesmo indivíduo pode se identificar, acarretando uma necessidade de conjugação de valores e de pressupostos a fim de não gerar conflitos de papéis. Dessa forma, é construída a cultura pessoal, conceito abordado por Valsiner (2012), em que as experiências em diversos contextos interagem, caracterizando a individualidade pela internalização própria e com diferentes sentidos.

O grau de compartilhamento e de aceitação dos pressupostos de determinado grupo é responsável pela força da identidade e pela influência cultural nos comportamentos. Assim, cada um pode se sentir mais ou menos identificado como carioca, brasileiro, sul-americano ou ocidental, agindo mais ou menos de acordo com o comportamento esperado de cada cultura coletiva. Ao mesmo tempo, pode ocorrer identificação com outros grupos sociais a que se pertence. Assim, enquanto pode não ocorrer uma identidade forte com a cultura regional, pode existir com uma cultura religiosa, profissional ou geracional.

A participação em grupos distintos com valores e pressupostos conflitantes exige que cada indivíduo estabeleça processos internos de construção de significados que permitam a integração dos vínculos afetivo-semióticos referentes às diferentes culturas coletivas. A



relação da socialização e da adaptação a diversas culturas, sendo uma militar, é abordada posteriormente de forma específica.

### 3.2 MUDANÇA CULTURAL

Não se pode inferir que os comportamentos são determinados pela cultura, apesar de receberem influência, assim como não pode ser considerado que a cultura é impermeável aos comportamentos individuais. A inter-relação entre comportamento e cultura é explorada por diversos autores, sendo recorrente a ideia de construção mútua. Assim como a cultura configura o contexto dentro do qual os comportamentos se moldam, é por meio da interferência dos comportamentos individuais que a cultura evolui. (VALSINER, 2012). Entretanto, a cultura muda lentamente a partir da absorção de experiências diversas, que passarão a ser transmitidas e que comporão o conjunto de ideias, atitudes, processos mentais e métodos socialmente aceitos. (GRAY, 2016).

Considerando o nível mais profundo da cultura, Schein (2004, p.17) a define como “um padrão de pressupostos básicos compartilhados que foram aprendidos por um grupo como solução para os problemas de adaptação externa e de integração interna”. Ele complementa que os pressupostos precisam ter funcionado bem o suficiente para serem considerados válidos a fim de serem transmitidos aos novos membros como a correta maneira de perceber, pensar e sentir com relação a esses problemas.

Da definição, surgem dois tipos de problemas inerentes a todos os grupos sociais: a adaptação externa e a integração interna. São interdependentes e interferem na cultura do grupo e na eficiência de um processo de mudança.

A adaptação externa tem relação direta com a própria sobrevivência do grupo. A definição de sua missão, objetivos, estratégias e de estrutura organizacional busca eficácia no alcance de resultados e diminuição dos níveis de ansiedade. Entretanto, alterações no ambiente externo podem provocar significativas necessidades de adaptação. Reconhecer que existe a possibilidade de mudança nos pressupostos básicos é essencial para uma organização que pretende aprender a se adaptar a novas realidades. (SCHEIN, 2004).

A integração interna, apesar de interdependente com a adaptação externa, refere-se aos mecanismos criados para atribuir significados próprios dentro da organização. Reforçados pela convivência, determinados padrões de coordenação interna atribuem identidade ao grupo. As questões de integração interna incluem linguagens específicas;



critérios para ingresso; distribuição interna de poder; normas de relacionamento e outros aspectos que interferem na coesão do grupo. (SCHEIN, 2004).

Após uma breve abordagem sobre alguns conceitos sobre cultura, torna-se oportuno verificar aspectos culturais das Forças Armadas e sua influência na busca pela interoperabilidade. É interessante reparar que os conceitos de cultura abordados podem enquadrar grupos nas mais variadas escalas. A existência de uma cultura em determinado grupo social não significa a impossibilidade de identificação de subdivisões com culturas próprias. Cada indivíduo pertence a diferentes camadas de cultura, de acordo com a sua identificação com cada grupo ou subgrupo.

#### **4 AS CULTURAS ESPECÍFICAS DAS FORÇAS ARMADAS**

As Forças Armadas são instituições tradicionais, permanentes e organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sendo constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. (BRASIL, 1988).

A origem da Marinha do Brasil remonta ao período anterior à proclamação da independência. Apesar dos eventos de expulsão dos franceses nos séculos XVI e XVII, com forças navais integradas por portugueses, indígenas e brasileiros natos, a criação do Ministério da Marinha e Domínios Ultramarinos em 1808 é consagrada como seu marco inicial. (MARINHA DO BRASIL, 2018).

Conforme Bittencourt (20--), a Marinha do Brasil se formou de parte da Marinha de Portugal, herdando sua cultura e tradições. A contratação do Lord Thomas Cochrane, almirante inglês, juntamente com outros oficiais e cerca de 550 marinheiros durante a consolidação da independência do Brasil também foi fundamental para a formação da primeira esquadra nacional. (INSTITUTO BRASIL IMPERIAL, 2018).

A história oficial do Exército inicia com a independência do Brasil, mas sua origem é considerada dentro do período colonial. A data da primeira Batalha dos Guararapes, 19 de abril de 1648, é comemorada como seu aniversário, devido ao contingente que combateu as invasões holandesas ter sido formado por brasileiros. (DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO EXÉRCITO, 2018).

Entretanto, como cita Seidl (2018), devido à extensão do território colonial, as atividades militares das quais eram encarregados o exército e demais corpos portugueses recaíram nas mãos de proprietários de terras locais. Com a coexistência de militares





profissionais portugueses, proprietários privados, mercenários e ordenanças, não havia uma institucionalização formal consagrada.

Segundo Seidl (2018), os princípios estruturadores do Exército Brasileiro foram baseados nas práticas europeias, especialmente na França, sendo a criação da Real Academia Militar em 1810 um ponto fundamental. A linha teórica assimilada do modelo europeu teve que ser consolidada com o conhecimento prático da aplicação militar brasileira, sendo a Guerra do Paraguai a experiência que forçou a coesão do Exército Brasileiro.

Bem mais recente, e com origem dentro das duas Forças já existentes, a Força Aérea Brasileira (FAB) foi instituída junto com o Ministério da Aeronáutica. Criado em 20 de janeiro de 1941, o novo ministério reuniu meios da Aviação Militar, da Aviação Naval e do Departamento de Aeronáutica Civil. (FGV, 2018).

Tendo sido criada em plena Segunda Guerra Mundial, a FAB enviou, em 1944, o 1º Grupo de Aviação de Caça (1ºGAVCA) ao teatro de operações europeu após ter sido formado em unidades de treinamento nos Estados Unidos. Sendo a primeira unidade de combate da Força Aérea Brasileira, o 1ºGAVCA foi o responsável pela introdução da doutrina do emprego do poder aéreo no Brasil.

Em 10 de junho de 1999, foi criado o Ministério da Defesa (MD), com a incumbência de supervisionar a atuação das Forças Armadas, sendo os três ministérios militares transformados em comandos. (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2018). Porém, apesar de ser responsabilidade do MD a coordenação do emprego das três Forças Armadas com vistas à defesa nacional, os comandos militares permanecem com bastante autonomia na condução do preparo de seus meios.

#### 4.1 AS SEMELHANÇAS NA SOCIALIZAÇÃO MILITAR

Relembrando Schein (2004), a construção da identidade de um grupo ocorre pela consolidação de pressupostos básicos decorrente da manutenção de hábitos de sucesso que resolveram a ansiedade gerada pela necessidade de adaptação interna e externa. A história de formação da Forças Armadas brasileiras revela que cada Força Singular construiu sua cultura separadamente, preservando valores e crenças que remontam às distintas origens. Como os ambientes segregados resultaram na criação das Forças Armadas em tempo e



espaço diferenciados, a construção dos mitos e o culto ao passado também reforçam a manutenção de identidades distintas.

Ao abordar como as Forças Armadas lidam com o nível mais profundo da cultura, Wortmeyer (2009) relaciona a finalidade da existência da organização militar com o enfrentamento do perigo da morte. Com o ser humano sendo o elo mais fraco na estrutura de guerra, comum a todas as Forças Armadas, os pressupostos básicos da cultura militar são definidos para atender aos anseios compartilhados de sobrevivência.

Dessa maneira, a hierarquia e a disciplina são valores fundamentais que estabilizam o grupo, proporcionando o enaltecimento do coletivo sobre o individual e conformando a defesa contra a ansiedade. Nessa análise, pode ser considerado que o processo de socialização militar possui aspectos comuns nas três Forças.

A formação básica militar, segundo Janowitz (1967, apud WORTMEYER, 2009), desenvolve a internalização de valores, atitudes e normas que enfraquece seus laços sociais anteriores, fortalecendo um novo espírito de corpo, construído pelas experiências inéditas a que o indivíduo é submetido.

Dentro do contexto militar, particularmente, o processo de socialização é bem rigoroso, praticamente eximindo a possibilidade de valorização do indivíduo como potencial contribuinte para atualização cultural. O culto às tradições e a rigidez na obediência à conduta militar impõem a aceitação da cultura organizacional como dogma, abrindo as opções de aceitá-la ou não.

Depreende-se dessa formação uma padronização de comportamentos ainda mais evidente do que nos demais grupos sociais, trazendo vantagens e desvantagens. Se por um lado torna-se rara a ocorrência de atitudes não condizentes com a cultura consagrada, por outro tem-se limitada a flexibilidade de pensamento, diminuindo a capacidade crítica de contestação e inovação.

Assim, há um estímulo para reforçar comportamentos que preservem a cultura transmitida, por intermédio do método de aproximações sucessivas ou modelagem sustentada pelo behaviorismo. (SKINNER, 2003). Esse é um processo contínuo e gradual, sendo conduzido desde a formação inicial, passando pelas unidades operacionais seguintes e incluindo as escolas de carreira.

Há, portanto, uma tendência de induzir a predominância dos valores e crenças internalizados na socialização militar sobre os pressupostos básicos anteriores, o que é



conseguido após a superação da ansiedade gerada pela alteração no nível mais profundo da cultura pessoal.

#### 4.2 FATORES INFLUENCIADORES EM CADA FORÇA ARMADA

Entretanto, conforme observou de DiMarco (2004) no estudo sobre culturas das Forças, e com base em Builder (1989), pode ser inferido que o ambiente em que cada Força Armada opera e a forma de operação impõem nuances significativas sobre a defesa contra a ansiedade em relação à sobrevivência. Apesar de ser comum às três Forças a subordinação das vontades individuais ao interesse coletivo, como premissa para o sucesso das atividades, a conformação sofre influências diversas devido às características operacionais de cada Força.

Para o militar da Marinha, sua sobrevivência está atrelada à manutenção do funcionamento de sua embarcação. O ambiente de operação impõe que o navio seja preservado e cuidado com o máximo zelo, pois todos dependem do equipamento e o tempo de permanência no mar é longo.

Com isso, há clara divisão de tarefas especializadas, com gradação de relevância conforme a importância para o cumprimento da missão. O tempo de operação em ambiente confinado e a distinção de tarefas contribuem para a valorização da hierarquia, distanciando os postos e graduações.

Assim como no ambiente interno do navio, a coordenação de uma esquadra reproduz as mesmas distinções, em função das diversas atribuições de cada tipo de embarcação para a preservação de toda a frota. Pode ser observada uma cadeia de comando clara e rígida dentro dos navios e entre os comandantes de cada navio, obedecendo à liderança do navio capitânia.

Normalmente inserido em grandes contingentes, o militar do Exército não tem dúvida que sua sobrevivência está condicionada ao sucesso na condução do grupo em que está incluído. Se houver a dissociação da unidade de pensamento e falta de coordenação nas ações, a probabilidade de êxito diminui drasticamente.

Desde os confrontos mais antigos, os mitos e ícones das batalhas terrestres ressaltam a capacidade de liderança e valorizam a força do coletivo. A inter-relação da guerra com a subsistência das nações extrapolou o sentimento corporativo das forças terrestres, transformando o Exército na Força com a maior preocupação quanto aos destinos do Estado.



O domínio sobre o ambiente em que se consolidam os territórios, e em consequência os países, torna o militar do Exército confiante no papel de liderança sobre as demais Forças. A preocupação com a correta seleção dos líderes, que terão a responsabilidade sobre a vida de inúmeros homens, valoriza os aspectos morais e éticos, sendo responsável pela consolidação dos principais aspectos que diferenciam a formação militar do restante da sociedade.

O sentimento de responsabilidade com a liderança da tropa, a fim de não desacreditar a importância dos pilares de hierarquia e disciplina, tem origem na constatação da maior probabilidade de sobrevivência em grupo do que em iniciativas individuais descoordenadas.

Ao considerar a defesa contra a ansiedade em relação à sobrevivência como uma das origens para os pressupostos básicos das culturas internas das Forças Armadas, o ambiente de operação da Força Aérea é o mais contrastante.

Inicialmente, a forma de operação da Força Aérea é efêmera, devido à impossibilidade de permanência constante no ambiente de conflito. Com isso, há uma alternância entre situações de extremo risco à integridade, enquanto dentro das aeronaves e nas áreas de confronto, e momentos de relativa segurança, quando o militar está fora das operações aéreas em curso.

Outro fator diferenciado é a participação de restrito contingente da Força dentro das aeronaves, com a preponderância dos oficiais nas situações de maior risco. Apesar de alguns graduados constituírem tripulação de aeronaves maiores, a grande maioria participa, junto com as praças, das atividades de suporte. Nas aeronaves de caça, que são a principal força combatente, além da participação exclusiva de oficiais, o ambiente é solitário.

Devido às características das operações aéreas, a questão da ansiedade pela sobrevivência conduz a pressupostos diferentes dos encontrados na Marinha e no Exército. Há uma supervalorização das habilidades individuais como fator de sucesso para as operações. A possibilidade de alcançar efeitos decisivos e estratégicos com poucos meios devidamente equipados ressalta as competências individuais e as tecnologias disponíveis.

O sentimento de defesa contra a ansiedade pela sobrevivência é compartilhado apenas entre os pilotos que voam em formação, situação em que a confiança recíproca se constrói pela constante dependência de apoio mútuo. Da mesma forma, a recorrência imputa credibilidade entre unidades que dependem entre si para o sucesso da missão, como



reabastecedores de combustível e recebedores; aeronaves escoltantes e escoltadas; controladores e controlados; e assim por diante.

A constatação das diferenças se consagra na quantidade de mitos e heróis da aviação com ênfase nos feitos individuais que coexistem com outros nos quais são ressaltados os aspectos de liderança. A repetição de eventos exitosos em que a participação da Força Aérea foi preponderante resultou em forte crença sobre sua relevância.

Ao estudar Janowitz (1967), Wortmeyer (2009) comenta sobre a necessidade de alteração nos processos de socialização militar decorrente das mudanças na estrutura social, no perfil da população e na tecnologia empregada na guerra. Ou seja, há concordância sobre a importância da influência do ambiente em relação à efetividade da organização na adaptação externa.

A socialização e a internalização de pressupostos continuam durante o treinamento específico dos militares, quando os diferentes ambientes de operação também influenciam a forma de resolver os problemas de integração interna.

Como, no Brasil, as Forças desenvolvem seu adestramento de forma predominantemente separada, há um reforço nas identidades singulares pela absorção de experiências vivenciadas que alteram a cultura existente isoladamente.

A percepção de que cada Força Armada possui uma cultura específica não se restringe ao Brasil. Carl Builder (1989) apresenta estudo baseado nas observações do contexto militar norte-americano, em que as argumentações também estão relacionadas ao ambiente de operação, demonstrando que, a despeito das diferentes culturas nacionais, há grande semelhança entre as culturas organizacionais das Forças Armadas dos diversos países.

Nos Estados Unidos, o desempenho desastroso nas operações conjuntas na década de 1980, consequência da falta de interoperabilidade, acarretou em uma forte reorganização da estrutura do Departamento de Defesa. Por meio da aprovação do *Goldwater-Nichols Act*, houve o fortalecimento da autoridade civil sobre os comandos das Forças Armadas singulares norte-americanas e foram redimensionados os comandos de combate geográficos e funcionais.

No entanto, o aumento da interoperabilidade não se resolve apenas com o estabelecimento de novas estruturas, sendo necessário observar os aspectos culturais envolvidos na mudança a ser implementada. Com o entendimento das características das Forças Singulares e com os conceitos sobre cultura abordados anteriormente, é possível



projetar uma alternativa para a integração das Forças Armadas brasileiras, visando à interoperabilidade pretendida.

## 5 EM BUSCA DA INTEGRAÇÃO DAS FORÇAS

Nos documentos de nível político e estratégico relacionados à Defesa Nacional, a necessidade de interoperabilidade entre as Forças Armadas é constantemente enfatizada.

A Política Nacional de Defesa estabelece, como um dos Objetivos Nacionais de Defesa, “assegurar a capacidade de Defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas”. Para isso, dentre outros fatores, “leva em conta a necessidade de contínuo aperfeiçoamento das técnicas e da doutrina de emprego das Forças, de forma singular ou conjunta, com foco na interoperabilidade.” (BRASIL, 2016c, p.12). O Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2016b, p.48) afirma que:

O instrumento principal, por meio do qual as Forças Armadas desenvolverão sua flexibilidade estratégica e tática, é o trabalho coordenado entre os comandos das Forças Armadas, que devem aperfeiçoar as orientações operacionais em conjunto, como forma de aprofundar suas capacidades.

A fim de ampliar a interoperabilidade, a valorização das diferenças operacionais de cada Força precisa ser substituída pela complementaridade das capacidades, transformando as Forças em interdependentes em sistemas e em doutrina. Enquanto as Forças Singulares mantiverem a convicção de que suas doutrinas isoladas são suficientes para o sucesso, não se poderá alterar os pressupostos básicos para construção de uma doutrina realmente conjunta.

Schein (2004) estabelece diversos mecanismos que levam os líderes a promover mudanças culturais. Esses mecanismos têm efetividade relativa conforme o estágio organizacional. Com organizações maduras, as mudanças podem ser motivadas por quatro mecanismos.

A cultura pode ser levada a mudar devido a um desconforto causado por um desastre ou escândalo que exponha alguma possibilidade de inconsistência entre as ações praticadas com os pressupostos e os valores manifestos.

Uma outra forma de alterar a cultura organizacional é implementar uma reestruturação da organização, conduzida por uma forte liderança que tem o controle sobre o processo de mudança.



O terceiro mecanismo de mudança é a fusão de duas organizações, quando há um inevitável choque cultural que desenvolve uma nova cultura resultante. Por último, quando ocorre uma ruptura sobre os processos da organização, decorrente de uma aquisição ou mudança no plano de negócios, há um renascimento de uma nova cultura pela destruição da identidade anterior.

A fim de não aguardar um fracasso no emprego das Forças Armadas brasileiras que imponha uma reestruturação, e não sendo opção uma ruptura na estrutura militar, torna-se fundamental tomar consciência sobre os demais mecanismos disponíveis para a integração cultural das Forças Singulares. As medidas podem envolver uma parcela de reestruturação do Ministério da Defesa com fusões parciais dos contingentes das Forças.

A mudança cultural pode ocorrer pela adequação dos pressupostos básicos de cada Força decorrente de uma realidade construída que imponha nova adaptação externa e que promova novos mecanismos de integração interna. Relembrando que as mudanças culturais ocorrem lentamente e que as alterações nos níveis mais profundos da cultura geram ansiedade, não se pode pretender que seja viável uma integração plena entre as Forças, com o compartilhamento de experiências limitado às poucas oportunidades de emprego.

O fator preponderante a ser planejado é o aumento do convívio entre os integrantes das Forças Armadas brasileiras em todos os níveis. Em busca da construção de uma identidade militar conjunta fortalecida, as iniciativas devem ser planejadas para integração dos círculos hierárquicos, partindo dos níveis mais altos para os postos mais baixos, a fim de minimizar o choque geracional.

Assim, o curso de altos estudos, prerrogativa para o generalato, é uma oportunidade para participação conjunta e equilibrada de todas as Forças. Não se pode pretender que os oficiais desenvolvam visão ampla sobre os fatores que interferem nas questões fundamentais do país apenas com os conceitos assimilados internamente na própria Força. É a diversidade de pensamentos que permite construir análise crítica sobre todas as áreas, possibilitando engrandecimento cultural.

Entretanto, não basta um bom convívio entre os altos escalões militares, facilitando as decisões estratégicas das Forças Armadas. Torna-se necessário que a mesma ampliação de pensamento ocorra no nível operacional, sendo adequado planejar para que os cursos de Comando e Estado-Maior também incorporem convívio durante período maior que apenas a execução do exercício simulado de guerra.



Conforme os conceitos abordados sobre construção de cultura e de identidade nos grupos, a convivência é fator primordial para que haja alteração nos alicerces que moldam os comportamentos. Se a interoperabilidade é um objetivo a ser alcançado pelo Ministério da Defesa, as decisões devem ser orientadas por esse objetivo. A consolidação de comandos conjuntos é outra tendência que deve ser incentivada, sendo o caminho irreversível para criação de uma cultura abrangente das três Forças.

As iniciativas bem-sucedidas do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), oriundo do Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), e do Comando de Defesa Cibernética (Com D Ciber) devem ser ampliadas, não apenas buscando um maior equilíbrio de efetivo das Forças nesses comandos, mas também pela criação de outros comandos conjuntos.

Como abordado anteriormente, as culturas específicas são reforçadas pelo contínuo adestramento singular nas unidades operacionais de cada Força. Pretender conciliar as culturas e desenvolver interoperabilidade apenas nos exercícios conjuntos não garante a solução. É necessário estimular a convivência por períodos maiores de tempo, sendo a interoperabilidade consequência da adaptação à cultura resultante.

Embora haja um inevitável choque cultural na junção de organizações com valores e tradições diferentes, as lideranças devem ter consciência sobre os benefícios advindos e gerenciar a busca dos caminhos de conciliação. Somente o convívio prolongado tem a chance de promover oportunidade de interação e compartilhamento de experiências que agreguem novos valores aos pressupostos consagrados, alterando as concepções arraigadas de cada Força.

Schein (2004) complementa que é necessário estabelecer certo grau de desconforto a fim de que o grupo tenha motivação para construir novos pressupostos básicos. A fim de conduzir o processo de mudança e construir uma nova identidade, será necessário que os líderes consolidem a consciência coletiva de que as convicções consagradas não são suficientes para resolver os problemas atuais.

Nesse contexto, as lideranças possuem papel preponderante para implementação da mudança. Como em qualquer reestruturação, haverá reações e desconfianças, em virtude das alterações nos pressupostos consagrados, gerando altos níveis de ansiedade. Ter o controle sobre o processo, sabendo exatamente o propósito a ser alcançado, desenvolverá a confiança necessária para diminuir a ansiedade e demonstrar os benefícios da mudança.





## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da inquietação sobre a necessidade de incrementar a interoperabilidade das Forças Armadas, a fim de gerar integração doutrinária, concepção conjunta para aquisição de sistemas e maior eficiência no emprego operacional, foi formulado o seguinte problema de pesquisa: “em que medida a cultura organizacional interfere na efetivação da plena interoperabilidade das Forças Armadas?”

Com esse questionamento, surgiu a hipótese que a existência de culturas militares distintas dificulta a interoperabilidade pretendida entre as três Forças Armadas.

Assim, a parte inicial do trabalho teve o objetivo de descrever os conceitos relacionados ao problema. O conceito de interoperabilidade foi apresentado, com a demonstração de que não esteve sempre presente na história da Forças Armadas, tendo sido valorizado com o desenvolvimento tecnológico, que possibilitou a interação entre os diversos ambientes de operação. Com a recorrência de eventos em que as Forças passaram a atuar conjuntamente, surgiram evidências de que atingir um maior nível de interoperabilidade é essencial para alcançar eficiência operacional.

A seguir, foram abordados conceitos sobre a cultura, com a explanação sobre a construção dos pressupostos básicos e a formação da identidade cultural, permitindo compreender os reflexos nas manifestações culturais. O entendimento sobre a relação dos pressupostos básicos com a estabilidade dos grupos também foi fundamental para explicar porque as mudanças culturais geram ansiedade.

Posteriormente, foram apresentadas as razões para a consolidação de culturas específicas das Forças Armadas brasileiras, devido à construção de pressupostos básicos com diferentes origens, reforçados por diversos ambientes e formas de operação. Assim, ficou evidente que as distintas manifestações culturais das Forças, baseadas em intrínsecos pressupostos básicos, dificultam a busca pela interoperabilidade, corroborando a hipótese básica deste trabalho.

A fim de desenvolver uma adequação na cultura organizacional das Forças Armadas, foram propostas medidas para implementação de uma mudança cultural de forma a dar origem a um fortalecimento da identidade conjunta das Forças Armadas.

Com base na pesquisa realizada, houve o entendimento de que o incremento de oportunidades de convivência em cursos de carreira e em operações conjuntas, assim como a efetiva integração em instalações comuns, promovendo a coexistência dos integrantes das



Forças, constituem ações capazes de alterar os pressupostos básicos, conformando novos alicerces culturais.

Para se alcançar uma mudança cultural, as convicções estabelecidas por longos períodos de treinamento e de emprego com predomínio do relativo isolamento necessitam ser gradualmente transformadas por uma perspectiva integradora, em que a interdependência e a cooperação entre as Forças Singulares tornem-se, também, pressupostos básicos da cultura organizacional.

Ao mesmo tempo, a fim de diminuir o grau de ansiedade que a mudança cultural gera, deve ser garantida segurança psicológica de que é possível fortalecer uma identidade militar conjunta sem perder as identidades singulares. As características de cada Força podem passar a ser peculiaridades que acarretam algum grau de distinção interna e de especialização, cuja finalidade principal vai ao encontro da complementaridade das capacidades, contribuindo para maior eficiência do conjunto.

Como o estudo teve apoio em literatura e alguns eventos externos ao contexto brasileiro, constituiu limitação da pesquisa a falta de investigação sobre as possíveis diferenças decorrentes de aspectos específicos da cultura nacional influenciando as Forças Armadas. Entretanto, a fundamentação apresentada sugeriu correspondência das características gerais das culturas das Forças Armadas nos diferentes países, corroborando as conclusões do presente estudo.

Cabe incentivo ao prosseguimento de estudos nessa área, em virtude da importância do tema e da pequena amostragem de trabalhos desenvolvidos por pesquisadores brasileiros. A contribuição mais significativa foi a conscientização sobre a complexidade das relações entre interoperabilidade e cultura, sendo recomendável uma abordagem fundamentada que conduza aos resultados pretendidos. Somente com convicção cientificamente sustentada, as lideranças militares serão capazes de realizar transformações que acarretem em aumento de eficiência, correspondendo à confiança depositada nas Forças Armadas pela sociedade brasileira.



## REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Armando de Senna. **Da Marinha de Portugal forma-se uma Marinha para o Brasil, 1807 a 1823**. [S.l.], [20--]. Disponível em: <[http://www.casadatorre.org.br/FORMA-SE\\_A\\_MARINHA\\_DO\\_BRASIL.pdf](http://www.casadatorre.org.br/FORMA-SE_A_MARINHA_DO_BRASIL.pdf)> Acesso em: 05 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º), 2016a. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Glossário das Forças Armadas**. 5ª ed. Brasília, DF, 2015.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º), 2016b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/livro-branco-de-defesa-nacional-consulta-publica-12122017.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa**. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º), 2016c. Disponível em: <[http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2018.

BUILDER, Carl H. **The masks of war: American military styles in strategy and analysis**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989.

DAMATTA, Roberto. A identidade brasileira. In: PALESTRA PARA O CURSO DE ALTOS ESTUDOS EM DEFESA, 2018, Brasília, DF. [**Apresentação: O que faz o Brasil, “Brasil”?**] Brasília: ESG, 2018.

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO EXÉRCITO. **História do Exército**. [S.l.]. Disponível em: <<http://www.decex.eb.mil.br/ultimas-noticias/2-uncategorised/102-historia-do-exercito>> Acesso em: 03 out. 2018.

DIMARCO, Joyce. **Service culture effects on joint operations: the masks of war unveiled**. Fort Leavenworth, KS: US Army School for Advanced Military Studies, 2004.

FGV. CPDOC Centro de Pesquisa e Documentação da História contemporânea do Brasil. **Força Aérea Brasileira (FAB)**. [S.l.]. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/forca-aerea-brasileira-fab>> Acesso em: 03 out. 2018.

FOUGHT, Stephen O. et al. Poder Aéreo, Operações Combinadas e Transformação. **Air & Space Power Journal**, Air University, Maxwell AFB, 2ºtrim 2004. Disponível em:



<<http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-p/2004/2tri04/fought.html>>  
Acesso em: 12 out. 2018.

GASPAR, Lúcia. Danças indígenas do Brasil. **Pesquisa Escolar Online**, Fundação Joaquim Nabuco, Recife. Disponível em:  
<[http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com\\_content&view=article&id=839:dancas-indigenas-do-brasil&catid=39:letra-d](http://basilio.fundaj.gov.br/pesquisaescolar/index.php?option=com_content&view=article&id=839:dancas-indigenas-do-brasil&catid=39:letra-d)> Acesso em: 30 set. 2018.

GRAY, Colin S. **Estratégia moderna**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 2016.

INSTITUTO BRASIL IMPERIAL. **A Marinha Imperial e a Independência do Brasil**. [S.l]. Disponível em:  
<<http://www.brasilimperial.org.br/layout/layout2.php?cdConteudo=236&codigo=34>>  
Acesso em: 05 out. 2018.

LOCHER, James R. III. **Victory on the Potomac: The Goldwater Nichols act unifies the Pentagon**. College Station: Texas A&M University Press, 2004.

MARINHA DO BRASIL. **História Naval**. [S.l]. Disponível em:  
<<https://www.marinha.mil.br/content/historia-naval>> Acesso em: 03 out. 2018.

MILITARY FACTORY. **Interoperability Definition** (US DoD). [S.l]. Disponível em:  
<[https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.asp?term\\_id=2784](https://www.militaryfactory.com/dictionary/military-terms-defined.asp?term_id=2784)>  
Acesso em: 09 set. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Ministério da Defesa faz 12 anos e consolida-se como um dos símbolos do Brasil democrático**. [S.l], 2011. Disponível em:  
<<https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3720-10062011-defesa-ministerio-da-defesa-faz-12-anos-e-consolida-se-como-um-dos-simbolos-do-brasil-democratico>> Acesso em: 03 out. 2018.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Interoperability: Connecting NATO Forces**. [S.l]. Disponível em: <[https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_84112.htm](https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84112.htm)> Acesso em: 09 set. 2018.

OMMATI, M. **Interoperabilidade plena é a meta principal do chefe do EMCFA do Brasil**. [S.l], 2017. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/interoperabilidade-plena-e-a-meta-principal-do-chefe-do-emcfa-do-brasil/>> Acesso em 20 de 04 de 2018.

PORTAL DO MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas**. [S.l], 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/forcas-armadas/estado-maior-conjunto>>  
Acesso em: 29 set. 2018.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. 3<sup>rd</sup> ed. San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 2004.

SEIDL, Ernesto. **A formação de um exército à brasileira: lutas corporativas e adaptação institucional**. [S.l]. Disponível em:



<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-90742010000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) > Acesso em: 05 out. 2018.

SKINNER, B. F. **Ciência e comportamento humano**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

VALSINER, Jaan. **Fundamentos da psicologia cultural**: mundos da mente, mundos da vida. Porto Alegre: Artmed, 2012.

WORTMEYER, D.S. Introdução a uma perspectiva psicossociológica para o estudo das Forças Armadas. In: SVARTMAN, E.; D'ARAÚJO, M.C.; SOARES, S.A. **Defesa, segurança internacional e Forças Armadas**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2009.



## Prevenção da corrupção no Brasil: avaliação dos programas de integridade do Ministério da Defesa e das Forças Armadas

Tiago Lucas de Oliveira Aguiar<sup>1</sup>

Orientador: Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

### RESUMO

A implementação de programas de integridade por instituições públicas e privadas tem sido incentivada pelos órgãos de controle, pelo menos, desde a edição da Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), tendo se tornado uma exigência legal para a administração pública federal no final de 2017. Nesse contexto, o objetivo dessa pesquisa foi avaliar a aderência dos programas de integridade do Ministério da Defesa e das Forças Armadas à legislação nacional e às orientações advindas dos órgãos de controle. Para tanto, foram identificados os itens que compõem esses programas e, então, com base em levantamentos realizados a partir de pedidos de acesso à informação, de entrevistas com os responsáveis pela temática nas instituições pesquisadas e de consulta aos sítios eletrônicos desses órgãos, realizada a avaliação de aderência. Concluiu-se que o Ministério e as Forças ainda estão estruturando seus programas de integridade, mas, apesar disso, já dispõem de parte das medidas que compõem o programa.

**Palavras-chave:** Programas de integridade. Ministério da Defesa. Forças Armadas.

### Prevention of corruption in Brazil: evaluation of the integrity programs of the Ministry of Defense and the Armed Forces

### ABSTRACT

The implementation of integrity programs by both private and public institutions has been encouraged by control agencies at least since the release of the Anti-corruption Law (Law number 12.846/2013) and it has become a legal requirement for the federal public administration by the end of 2017. In this context, the goal of this research was to evaluate the adherence of integrity programs from the Ministry of Defense and the Armed Forces in relation to the national legislation and the guidelines provided by control agencies. In order to accomplish that, all the items that integrate these programs were identified. Then, based on evidences collected from information access requests, on interviews with participants in charge of the integrity programs in the researched institutions and on search on the agencies' websites, the adherence evaluation was done. In conclusion, although the Ministry of Defense and the Armed Forces are still structuring their integrity programs, they have already implemented some points that are part of the program.

**Keywords:** Integrity programs. Ministry of Defense. Armed Forces.

---

<sup>1</sup> Auditor Federal de Finanças e Controle do Ministério da Transparências e Controladoria-Geral da União.



## 1 INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno social, político e econômico que ameaça “a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito” (BRASIL, 2006). Recente pesquisa de opinião revelou que a população brasileira tem apontado a corrupção como um dos principais problemas do país (CNI, 2018). Na mesma direção, o Brasil, em 2017, ocupou apenas o 96º lugar no Índice de Percepção da Corrupção divulgado pela Transparência Internacional, tendo caído dezessete posições em comparação a 2016 (TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL, 2018). A denominada “Operação Lava Jato”, ademais, revelou que, nos últimos anos, a corrupção deturpou a relação público-privada no país.

Sendo a corrupção um dos principais problemas do Brasil e conhecidos seus devastadores efeitos, cabe ao Estado priorizar ações capazes de dificultar a ocorrência desse fenômeno. E, considerando que as medidas de repressão à corrupção, a despeito de serem necessárias, são, em regra, onerosas, faz-se pertinente dar foco especial às ações preventivas, buscando impedir que o ato de corrupção venha a ocorrer.

O fomento à implementação de medidas de integridade nas instituições públicas e privadas se apresenta como uma importante ação com enfoque preventivo. As medidas de integridade são iniciativas que, relacionadas à ética e à integridade, destinam-se à prevenção e, se necessário, detecção e correção de atos de corrupção (BRASIL, 2015c). Quando essas medidas são implementadas e pensadas de forma sistêmica e estruturada, passam a ser intituladas de programa de integridade (BRASIL, 2015c).

Desde a edição da Lei nº 12.846/2013, os programas de integridade têm sido incluídos no arcabouço normativo brasileiro. Desde então, os órgãos de controle passaram a fomentar sua adoção, a partir da publicação de guias, referenciais e cartilhas. Contudo, a instituição de programas de integridade pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional somente passou a ser cogente com a publicação do Decreto nº 9.203/2017 e da Portaria nº 1.089/2018, editada pelo Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU). Essa portaria estabeleceu o prazo de 30 de novembro de 2018 para que tais instituições tenham, minimamente, criado e estruturado seus programas.



Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é avaliar em que medida os programas integridade instituídos pelas entidades da administração pública brasileira, especificamente no âmbito do Ministério da Defesa (MD) e das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) estão aderentes à legislação nacional e às orientações advindas dos órgãos de controle.

A hipótese inicial explorada nessa pesquisa é de que os programas de integridade do MD e das Forças Armadas ainda estão sendo implementados, mas, apesar disso, esses órgãos já adotam, de forma não estruturada, medidas de integridade, especialmente aquelas constantes no art. 6º da Portaria CGU nº 1.089/2018. Essa hipótese considera, por um lado, que, apesar do conceito de programa de integridade já estar expresso na legislação nacional há quase cinco anos, a instituição de tal programa passou a ser obrigatória para as entidades da administração direta, autárquica e fundacional apenas no final de 2017. Por outro, o que se espera é que, ainda que de forma não estruturada, essas instituições públicas já tenham implementado algumas medidas de integridade.

Em termos de objetivos específicos, a presente pesquisa buscou: (a) desenvolver os critérios a serem considerados na avaliação da aderência, considerando para tanto o que a legislação nacional e os órgãos de controle dispõem sobre os programas de integridade; e (b) mapear as medidas de integridade atualmente adotadas pelo MD e pelas Forças Armadas, independentemente de estarem ou não consolidadas na forma de um programa.

Partindo da premissa de que “nenhuma sociedade democrática entregaria a exclusividade do preparo e do emprego da força a um grupo social cujo profissionalismo e integridade de seus líderes fossem duvidosos” (BRASIL, 2015b), a presente pesquisa se justifica porque revela em que medida o tema corrupção tem sido tratado pelo MD e pelas Forças Armadas. Em relação especificamente à avaliação de aderência, os trabalhos até então desenvolvidos no Brasil tiveram como foco as empresas estatais e a iniciativa privada, tendo sido realizados pela CGU. Considerando que a instituição de programas de integridade passou a ser obrigatória para órgãos da administração direta apenas em novembro de 2017, os programas dessas unidades ainda não foram avaliados, o que indica o ineditismo e a capacidade contributiva da presente pesquisa.

Ademais, além de apresentar diagnósticos, a pesquisa propõe critérios para a avaliação dos programas de integridade. Esses critérios podem contribuir para que a avaliação ora





realizada seja estendida a outras entidades e poderão subsidiar a atuação de órgãos de controle.

Em termos de metodologia, a presente pesquisa pode ser classificada como bibliográfica e documental. Os critérios para a avaliação dos programas de integridade foram definidos a partir de ampla revisão de legislações e guias, cartilhas e referenciais produzidos por órgãos de controle. O levantamento das medidas de integridade adotadas pelo MD e pelas Forças até setembro de 2018, por sua vez, foi feito a partir da compilação (a) das respostas fornecidas pelos órgãos aos pedidos de acesso à informação formulados por meio do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), (b) de entrevistas com representantes da unidade de gestão da integridade dessas instituições e (c) de consultas aos correspondentes sítios eletrônicos.

O presente artigo, além desta introdução e da conclusão, está estruturado em três seções. Inicialmente, são apresentados os fundamentos que sustentam teórica e normativamente a implementação dos programas de integridade. Em seguida, a partir da revisão da legislação e das orientações advindas dos órgãos de controle, são apresentados os componentes do programa de integridade, os quais serão utilizados, na última parte, como critérios para as análises de aderência dos programas instituídos pelo MD e pelas Forças.

## **2 PROGRAMA DE INTEGRIDADE: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E NORMATIVOS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO**

A corrupção, em sentido amplo, está presente em toda prática - omissiva ou comissiva - que subverte a relação entre o interesse público e privado. Enquadram-se no conceito de corrupção até mesmo as práticas “(...) consideradas legais, mas que, se submetidas à comparação com a dominação racional e à estrutura burocrática decorrente da dicotomia público privado, causam repulsa” (PAGOTTO, 2010).

O combate a esse fenômeno passa pela compreensão dos fatores que levam o indivíduo a cometer esse tipo ato, sob o risco de se investir em instrumentos inócuos. Faz-se pertinente, nesse sentido, revisitar as pesquisas realizadas por Donald R. Cressey (1953), as quais procuraram mapear esses fatores. O pesquisador explorou “o diferencial no comportamento, indicado pelo fato de que algumas pessoas em cargos de confiança financeira violam essa confiança, ao passo que outras pessoas, ou mesmo a mesma pessoa



em um momento diferente, em posições idênticas ou muito semelhantes, não violam” (MACHADO, 2015).

O modelo teorizado por Cressey, conhecido como triângulo da fraude, apontou três fatores responsáveis pela ocorrência de corrupção: pressão, oportunidade e racionalização (BRASIL, 2016h). Esses fatores, quando conjugados, indicam que a corrupção ocorre quando um indivíduo, submetido à determinada situação de pressão, flexibiliza os preceitos éticos individuais e/ou institucionais e utiliza seu conhecimento acerca de determinada vulnerabilidade organizacional para obter vantagem. De outra forma, a corrupção acontece nas instituições quando seus colaboradores não têm suficiente resiliência ética para suportar os variados tipos de pressão (pessoal, profissional, familiar, etc.) e, então, utilizam as deficiências de controles existentes nos processos ou projetos organizacionais para obter benefícios indevidos.

Infere-se, diante disso, que um instrumento eficaz de combate à corrupção nas organizações precisa atacar os citados fatores e, assim, priorizar o desenvolvimento de ações focadas (a) na promoção do incremento da cultura ética, de modo a aumentar o custo moral de o indivíduo praticar um ato de corrupção; e (b) na implementação de medidas de controle, com o fito de mitigar as vulnerabilidades que poderiam ser exploradas por um indivíduo mal-intencionado. Nesse desiderato, é importante equilibrar os esforços despendidos nesses dois conjuntos de ações, tendo em vista que não existem controles absolutos e infalíveis e “apostar demasiadamente na construção de relações de confiança desconsidera a complexidade do comportamento humano, resultando em recomendações simplórias” (SANTOS; AMORIN; HOYOS, 2010).

O programa de integridade surge, nesse contexto, como instrumento responsável pela priorização e integração das ações citadas no parágrafo precedente. E, enquanto mecanismo de fomento à integridade pública, afigura-se como “(...) uma resposta estratégica e sustentável à corrupção” (OCDE, 2018).

Conceituado como o “conjunto estruturado de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança” (BRASIL, 2018q), o programa de integridade tem a função de coordenar e integrar tanto medidas anticorrupção já consolidadas na maioria das instituições públicas, como, por exemplo, auditoria interna, correição e ouvidoria (BRASIL, 2015c); quanto medidas desenvolvidas a partir do tratamento de riscos observados apenas em algumas



organizações. Trata-se de um instrumento com enfoque preventivo, no entanto, em caso de quebra de integridade, o programa é utilizado com o objetivo de “(...) identificar, responsabilizar e corrigir tal falha de maneira célere e eficaz” (BRASIL, 2017I).

A expressão “programa de integridade” foi utilizada pela primeira vez na legislação nacional no Decreto nº 8.420/2015 (regulamento da Lei nº 12.846/2013). A partir da edição dessa norma, os órgãos federais de controle e entidades paraestatais, como, por exemplo, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), passaram a incentivar - por meio da publicação de guias, referenciais, manuais e cartilhas - a adoção desses programas pelas instituições públicas e privadas. E, no que concerne especificamente à atuação da CGU, a implementação de programas de integridade foi fomentada, entre outras, pelas seguintes iniciativas: (a) Cadastro Empresa Pró-Ética, criado “para destacar empresas que invistam na ética e na integridade, implementando medidas de governança corporativa e de prevenção da corrupção” (BRASIL, 2010a); (b) Programa de Fomento à Integridade Pública (Profip), instituído pela Portaria nº 1.827/2017, com o objetivo de capacitar os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que voluntariamente tivessem interesse de implementar programa de integridade; e (c) avaliações da maturidade dos programas de integridade das empresas estatais (BRASIL, 2016f).

Em que pese a atuação fomentadora dos órgãos de controle, a maioria das instituições públicas federais apenas iniciou o desenvolvimento e a implementação de seus programas de integridade a partir do momento em que foram editados regimentos tornando esse instrumento obrigatório. As empresas estatais foram as primeiras instituições a serem normativamente impelidas a criarem seus programas, inicialmente, pela Resolução CGPAR nº 10/2016 e, em seguida, de forma mais contundente, pela Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais) e seu regulamento (Decreto nº 8.945/2016).

No que tange aos órgãos e entidades administração direta, autárquica e fundacional, o Decreto nº 9.203/2017 apresentou a integridade como um princípio da governança pública e tornou a implementação do programa de integridade também obrigatório para essas instituições. Esse decreto atribuiu à CGU a competência de detalhar os procedimentos necessários à estruturação, à execução e ao monitoramento dos programas de integridade nas instituições administração direta, autárquica e fundacional, o que foi feito no bojo da Portaria nº 1.089/2018, e, de forma instrumental, em guia prático publicado pelo órgão de controle.



A CGU estabeleceu, nos citados expedientes, que a instituição dos programas de integridades na administração direta, autárquica e fundacional deve ocorrer em três fases. Na primeira, a direção do órgão deve constituir a unidade de gestão da integridade. Na segunda fase, inicialmente, a área recém constituída deve realizar uma avaliação da atual situação das unidades e instrumentos de integridade existentes no órgão, tais como auditoria interna, correição, canal de denúncias e comissão de ética.

Ainda na segunda fase, a unidade de gestão de integridade deve auxiliar a área responsável pela gestão de riscos no levantamento e na proposição de medidas de tratamento para os principais riscos para integridade do órgão. Em seguida, o plano de integridade, que é um documento que objetiva “traçar as principais estruturas e medidas de um programa de integridade e organizá-las em um conjunto sistêmico” (BRASIL, 2018q), precisa ser aprovado pela direção do órgão. A partir de então, inicia-se a terceira fase, na qual os órgãos passam à execução e ao monitoramento do programa de integridade e das medidas constantes no plano aprovado.

### **3 PRINCIPAIS COMPONENTES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

Considerando o disposto no art. 42 do Decreto nº 8.420/2015, na Portaria CGU nº 1.089/2018 e nos guias, cartilhas e referenciais publicados pelos órgãos de controle, os principais componentes do programa de integridade<sup>2</sup> foram subdivididos nessa seção em quatro grupos, representando dimensões do programa<sup>3</sup>.

#### **3.1 COMPROMETIMENTO DA ALTA DIREÇÃO COM O PROGRAMA DE INTEGRIDADE**

O comprometimento da alta direção com o combate à corrupção é evidenciado, no primeiro momento, pela aprovação do programa de integridade, e, em seguida, pela designação da unidade responsável pela implementação do citado programa. Essa unidade possui, entre outras, a responsabilidade de coordenar a estruturação, a execução e o monitoramento do programa (BRASIL, 2018q), devendo “(...) ser dotada de autonomia,

---

<sup>2</sup> Nesta pesquisa, a expressão “componentes do programa de integridade” foi utilizada para descrever o conjunto de elementos ou medidas que formam um programa de integridade.

<sup>3</sup> Com pequenas adaptações, as dimensões refletem os eixos do programa de integridade previstos no art. 19 do Decreto nº 9.203/2017 e, adicionalmente, o plano de integridade, elemento a partir do qual o programa é estruturado.



independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas atribuições funcionais” (BRASIL, 2017l).

De acordo com o Decreto nº 8.420/2015, o comprometimento da alta direção é evidenciado também pelo apoio inequívoco e visível ao programa, bem como pela adoção de conduta ética exemplar, que “(...) inspire nos liderados confiança e o sentimento de intolerância a fraudes” (BRASIL, 2016h). Assim, o envolvimento da alta direção nas discussões relativas à implementação do programa de integridade também indica seu comprometimento.

### 3.2 GESTÃO DOS RISCOS PARA A INTEGRIDADE

Os princípios, a estrutura e o processo de gestão de riscos<sup>4</sup> da organização são utilizados na gestão dos riscos para a integridade, que, segundo a Portaria nº 1.089/2018, são “riscos que configurem ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção” (BRASIL, 2018q). Diante disso, essa subseção adentra em componentes que, a despeito de pertencerem à gestão de riscos, dão suporte à gestão da integridade.

Na implementação da gestão de riscos, a primeira ação importante é a instituição de uma política que detalhe, entre outros assuntos, princípios, objetivos, diretrizes, competências e responsabilidades (BRASIL, 2016g). Em seguida, faz-se necessário que, a partir de uma metodologia, a organização discrimine as técnicas e os critérios utilizados nas atividades que compõem o processo de gestão de riscos - comunicação e consulta; estabelecimento do contexto; identificação, análise, avaliação e tratamento de riscos; e monitoramento e análise crítica (ABNT, 2009).

A definição do apetite a risco, conceituado como o “nível de risco que uma organização está disposta a aceitar” (BRASIL, 2016g), é outra ação necessária no âmbito da implementação da gestão de riscos. Ademais, assim como ocorre na gestão da integridade, a instituição precisa designar uma unidade para auxiliar na implementação da gestão de riscos.

---

<sup>4</sup> De acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), “a gestão de risco de fraude e corrupção deve estar integrada à atividade de gestão de riscos da organização, que é uma atividade mais ampla pois inclui uma visão sistêmica dos riscos mais relevantes a que a organização está submetida” (BRASIL, 2016h).



As ações citadas nesta subseção (política, metodologia, estruturas e responsabilidades, etc.) suportam a identificação, análise, avaliação e resposta aos riscos para a integridade. São exemplos desses riscos: abuso de posição ou poder em favor de interesses privados, nepotismo, conflito de interesses, pressão interna ou externa ilegal ou antiética para influenciar agente público, solicitação ou recebimento de vantagem indevida, utilização de recursos públicos em favor de interesses privados (BRASIL, 2018o).

### 3.3 INSTITUIÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE

O programa de integridade é estruturado por meio dos planos, que organizam as medidas de integridade a serem implementadas em um determinado período de tempo e devem ser periodicamente revisados (BRASIL, 2018q). A aprovação do plano de integridade pela alta direção do órgão é, nessa toada, um elemento essencial do programa de integridade.

Esse plano deve prever, entre outras, as seguintes medidas: (a) instituição de Comissão de Ética; (b) instituição de Código de Ética; (c) designação de autoridade de acesso à informação e adoção do e-SIC; (d) designação de área responsável pelo tratamento de conflitos de interesses e adoção do Sistema Eletrônico de Prevenção de Conflito de Interesses (SeCI); (e) instituição de unidade de auditoria interna; (f) instituição de unidade de correição; e (g) disponibilização de canal de denúncias e de esclarecimento de dúvidas relacionadas à integridade (BRASIL, 2018p; BRASIL, 2018q). Além disso, o levantamento dos principais riscos para a integridade do órgão e as respectivas medidas de tratamento também devem integrar o plano de integridade, que pode prever, por exemplo, a instituição de regras específicas para a prevenção da corrupção nas contratações realizadas pelo órgão ou no relacionamento público-privado.

A publicação de códigos e a criação de áreas, contudo, não são, isoladamente, suficientes para fomentar a conduta ética e mudar comportamentos (BRASIL, 2017l). Faz-se pertinente investir também em duas importantes medidas, a comunicação e o treinamento, que “abarcam todas as iniciativas para levar aos agentes públicos informações sobre a correta prestação do serviço público – envolvem desde campanhas entre os servidores acerca de dispositivos do Código de Ética até políticas de qualificação técnica” (BRASIL, 2017l).



### 3.4 MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

O monitoramento do programa de integridade é, por fim, importante para garantir que os casos de quebra de integridade sejam tempestivamente reportados à autoridade competente e as medidas de integridade, quando necessário, sejam alteradas ou atualizadas (BRASIL, 2017).

## 4 AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE DO MD E DAS FORÇAS ARMADAS

Considerando como critérios os componentes definidos na seção precedente e resumidos no **Quadro 1**, foi analisado, para cada componente, se os programas instituídos pelo MD e pelas Forças Armadas atendem (total ou parcialmente) ou não a legislação nacional e as orientações advindas dos órgãos de controle. Destaca-se que as análises refletem a situação do órgão pesquisados nas datas em que foram respondidos os pedidos de acesso à informação, realizadas as entrevistas ou acessados os sítios eletrônicos<sup>5</sup>.

**Quadro 1** - Componentes analisados nos programas de integridade do MD e das Forças Armadas

<b>Comprometimento da alta direção com o programa de integridade</b>
<b>Componente 1:</b> Aprovação do programa de integridade pela alta direção do órgão. <b>Componente 2:</b> Designação da unidade responsável pela implementação do programa de integridade. <b>Componente 3:</b> Estruturação da unidade responsável pela implementação do programa de integridade. <b>Componente 4:</b> Envolvimento da alta direção na implementação do programa de integridade.
<b>Gestão dos riscos para a integridade</b>
<b>Componente 5:</b> Instituição da política de gestão de riscos. <b>Componente 6:</b> Instituição da metodologia de gestão de riscos. <b>Componente 7:</b> Designação de unidade para auxiliar a implementação da gestão de riscos. <b>Componente 8:</b> Definição do apetite a riscos. <b>Componente 9:</b> Mapeamento, análise, avaliação e tratamento dos riscos de integridade.
<b>Instituição do plano de integridade</b>
<b>Componente 10:</b> Aprovação do plano de integridade pela alta direção do órgão. <b>Componente 11:</b> Instituição de Código de Ética e de Conduta.

<sup>5</sup> Os pedidos de acesso à informação do MD, da Marinha, do Exército e da Aeronáutica foram respondidos, respectivamente, nos dias 13/9/18, 03/9/18, 29/8/18 e 4/9/18. Na mesma sequência, as entrevistas foram realizadas nos dias 5/10/18, 13/9/18, 3/10/18 e 4/10/18. Os sítios eletrônicos, por fim, foram acessados em 25/10/18.



<p><b>Componente 12:</b> Instituição de Comissão de Ética.</p> <p><b>Componente 13:</b> Designação da autoridade de acesso à informação e adoção do e-SIC.</p> <p><b>Componente 14:</b> Designação da área responsável pelo tratamento de conflitos de interesses e adoção do SeCI.</p> <p><b>Componente 15:</b> Instituição de unidade de auditoria interna.</p> <p><b>Componente 16:</b> Instituição de unidade de correição.</p> <p><b>Componente 17:</b> Disponibilização de canal de denúncias e de esclarecimento de dúvidas relacionadas à integridade.</p> <p><b>Componente 18:</b> Instituição de regras voltadas para a prevenção de fraude e corrupção nos contratos e acordos firmados com terceiros, bem como no relacionamento público-privado.</p> <p><b>Componente 19:</b> Realização de ações de comunicação relacionadas aos temas ética e integridade.</p> <p><b>Componente 20:</b> Realização de ações de capacitação de servidores relacionadas aos temas ética e integridade.</p>
<b>Monitoramento do programa de integridade</b>
<p><b>Componente 21:</b> Adoção de indicadores para monitorar as medidas e ações de integridade.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

#### 4.1 COMPROMETIMENTO DA ALTA DIREÇÃO COM O PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Até a edição do Decreto nº 9.203/2017, o MD e as Forças Armadas não haviam iniciado a implementação de seus programas de integridade, em que pesem as ações de fomento oriundas da CGU, em especial, o Profip. Isso não quer dizer que essas instituições já não mantinham mecanismos anticorrupção, especialmente aqueles já exigidos pela legislação nacional, como canais de acesso à informação, canais de denúncia, códigos e comissões de ética, mas, apenas, que foi o citado decreto e, em seguida, a Portaria nº 1.089/2018 que mobilizaram as capacidades desses órgãos para a instituição do programa.

Nesse sentido, o que se observou foi que o MD e as Forças estão tomando as medidas necessárias para atender o disposto na nova legislação, estando todos atualmente na segunda fase da instituição do programa. Em que pese a Marinha possuir um expediente formal já instituindo o programa de integridade (Portaria nº 167/2018), não se pode afirmar que essa Força esteja mais avançada do que o MD, o Exército e a Aeronáutica na temática. Assim, entende-se que as instituições pesquisadas atendem apenas parcialmente o **componente 1**, já que, em todos os casos, a instituição do programa se iniciou após a determinação do Decreto nº 9.203/2017 e ainda não foi finalizada.





Conforme o art. 4º da Portaria nº 1.089/2018, a primeira fase da instituição do programa de integridade é a designação da unidade de gestão de integridade. Essa fase foi cumprida pelos órgãos pesquisados e, por isso, o **componente 2** foi considerado atendido.

No MD, a Portaria nº 29/GM-MD, de 2018, atribuiu à alta direção da Administração Central do órgão (ACMD) a responsabilidade pela gestão da integridade, apoiada pelo Comitê de Gestão Estratégica (CGE) e pelas instâncias de supervisão detalhadas no **Quadro 2**. Ao CGE cabe aprovar, direcionar e supervisionar o programa de integridade; à instância de nível tático (Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização), propor diretrizes, acompanhar e avaliar o programa, apresentando reportes e propostas de ajustes ao CGE; e às instâncias de nível operacional (Unidades de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização), a implementação do programa de integridade. O assessoramento e o apoio técnico às referidas instâncias foram atribuídos à Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) do Ministério, que, em parceria com a Secretaria de Controle Interno do Ministério (Ciset/MD), coordena a elaboração do programa.

Na Aeronáutica, a Portaria nº 707/GC3/2018 designou o Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER) como unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do programa, tendo, internamente, o EMAER atribuído à Sétima Subchefia tal responsabilidade (e-SIC nº 60502001519201813, 2018). Nesse sentido, a AGE do MD e a Sétima Subchefia do EMAER possuem atribuições similares no âmbito do programa de integridade. A Portaria nº 707/GC3, no que concerne às estruturas que suportam a atuação da unidade de integridade, faz remissão às diretrizes aprovadas pelas Portarias nº 1.602/GC3/2017 e nº 70/7SC/2017, que tratam, respectivamente, de governança e gestão de riscos. Tais diretrizes também apresentam instâncias, detalhadas no **Quadro 2**, com atribuições no âmbito do programa integridade da Aeronáutica.

O Estado-Maior do Exército (EME) foi designado como unidade responsável pela gestão da integridade naquele Comando (BRASIL, 2018k), tendo, internamente, o EME atribuído ao Escritório de Gestão de Riscos e Controles do Exército essa responsabilidade (e-SIC nº 60502001517201824, 2018). Diferentemente do MD e da Aeronáutica, a normatização do Exército não discorre sobre outras instâncias que atuarão no programa de integridade. Apesar disso, verificou-se que, de forma similar à Aeronáutica, o Exército, na sua política de gestão de riscos (Portaria nº 465/2017), estabeleceu instâncias (vide **Quadro**



2), que, por razões de pertinência temática e racionalidade administrativa, poderão atuar no programa.

Na Marinha, a Portaria nº 167/EMA/2018 designou a Subchefia de Assuntos Marítimos e Organização para coordenar a estruturação do programa de integridade. A mesma norma cria o Comitê de Gestão de Integridade da Marinha, que tem, entre outras, a atribuição de coordenar e monitorar a implementação do programa e apoiar a Comissão Permanente de Gestão de Riscos da Marinha no levantamento e no tratamento dos riscos à integridade. Assim, ao contrário do que foi verificado no MD e na Aeronáutica, por exemplo, a Marinha parece ter optado, pelo menos, no nível estratégico, em diferenciar as instâncias responsáveis pela gestão de integridade e gestão de riscos.

Quanto à estruturação das áreas responsáveis pela implementação do programa, o que se identificou foi que, em termos normativos, especialmente, no caso das Forças Armadas, a alta direção se comprometeu a dotar essas áreas com recursos adequados e orientou as demais áreas do órgão a apoiarem os trabalhos da unidade de integridade. Nessa direção, por exemplo, a Aeronáutica declara que “caberá ao Chefe do Estado-Maior da Aeronáutica prover o apoio técnico e administrativo ao pleno funcionamento da Unidade de Gerenciamento de Integridade (...)” (BRASIL, 2018e), e o Exército atribui aos Comitês de Gestão de Riscos e Controles a competência de “avaliar periodicamente a adequação dos recursos humanos e financeiros destinados à gestão de riscos e controles internos” (BRASIL, 2017h).

Durante as entrevistas, identificou-se que as atuais instâncias responsáveis pela implementação do programa de integridade contam com, no máximo, quatro servidores, os quais não estão necessariamente dedicados apenas ao programa (ENTREVISTADOS A; B; C; D, 2018). Os entrevistados, de um modo geral, indicaram que, com o amadurecimento do programa, a demanda por recursos poderá aumentar (ENTREVISTADOS A; B; C; D, 2018).

O reduzido número de servidores dedicados ao programa de integridade, pelo menos, em termos normativos, parece ser compensado pela atuação das demais instâncias envolvidas na implementação do programa. Por exemplo, a Ciset/MD e os Centros de Controle Interno das Forças têm a responsabilidade de apurar denúncias de corrupção. Assim, o **componente 3** foi considerado atendido nos órgãos pesquisados.

Em relação ao envolvimento da alta direção nas discussões relativas ao programa de integridade, observou-se que os normativos editados pelo MD e pelas Forças Armadas



tornam esse envolvimento obrigatório, pelo menos, no que concerne à aprovação dos principais documentos e das principais diretrizes do programa. Assim, a Portaria nº 29/GM-MD assevera que a responsabilidade pelo estabelecimento da estratégia e da estrutura da gestão da integridade é da alta direção do MD; a Portaria nº 70/7SC/2017 exige que as resoluções do comitê estratégico da Aeronáutica sejam submetidas ao Comandante daquela Força; a Portaria nº 465/2017, do Exército, atribui ao Comandante daquela instituição, entre outras, a função de definir o apetite e a tolerância aos riscos institucionais; e a Portaria nº 167/EMA, da Marinha, atribuiu ao Chefe do Estado-Maior da Armada a aprovação do plano de integridade.

Além disso, observou-se que, no MD e especialmente nas Forças Armadas, há uma preocupação em disseminar o compromisso da alta direção desses órgãos com o tema integridade. No MD, a Comissão de Ética, por meio publicações, busca evidenciar que o Ministro da Defesa e os Comandantes das Forças se comprometem publicamente - por meio de, por exemplo, discursos, entrevistas com a mídia, ou mandatos políticos - com medidas anticorrupção (BRASIL, 2017j). Nas Forças, a Lei nº 6.880/1980, por si só, exige da alta direção o compromisso com o tema integridade. Os regulamentos disciplinares singulares, adicionalmente, dão ênfase à necessidade de o comandante ser o exemplo do seu subordinado.

Os representantes do MD e das Forças confirmaram que a alta direção de seus órgãos tem apoiado a implementação do programa de integridade (ENTREVISTADOS A; B; C; D, 2018). O representante do MD, ao se referir à alta direção do órgão, declarou ter percebido esse apoio desde o início das discussões sobre o programa (ENTREVISTADO A, 2018). O representante da Marinha, por sua vez, salientou que o tema integridade é uma das pautas das reuniões do Almirantado (ENTREVISTADO B, 2018). A criação de estruturas e a realização de eventos de capacitação foram destacados, respectivamente, pelos representantes do Exército e da Aeronáutica como ações que demonstram o apoio da alta direção de seus órgãos ao programa (ENTREVISTADO C, 2018; ENTREVISTADO D, 2018). Diante disso, o **componente 4** foi considerado atendido nos órgãos pesquisados.



#### 4.2 GESTÃO DOS RISCOS PARA A INTEGRIDADE

O MD e as Forças Armadas instituíram suas políticas de gestão de riscos. No entanto, apenas a Marinha e o Exército editaram metodologias.

No Ministério, a política foi instituída pela Portaria nº 40/MD/2017 e, posteriormente, substituída pela citada Portaria nº 29/MD/2018, que, atualmente, detalha as competências das instâncias responsáveis pela instituição da gestão de riscos. Além disso, a norma estabeleceu os princípios, os objetivos e as diretrizes aplicáveis ao tema na organização.

O MD consignou em sua política que a implementação da gestão de riscos no órgão será realizada de forma progressiva e contínua e priorizará as ações finalísticas com maior impacto para o alcance dos objetivos do Ministério (BRASIL, 2018m). A intenção do órgão é focar nos riscos que podem impactar, por exemplo, projetos estratégicos, e não realizar, nesse primeiro momento, um levantamento geral de riscos (ENTREVISTADO A, 2018).

A política instituída pela Marinha (Portaria nº 110/2017) é voltada especialmente para os riscos capazes de impactar os objetivos estratégicos da organização. Na Marinha, contudo, como a gestão de riscos já era uma ferramenta adotada nos níveis organizacional e operacional, a política também tem o objetivo de padronizar internamente o entendimento sobre o tema e alinhar seu processamento nos níveis estratégico, tático e operacional (BRASIL, 2017f). No mais, a política daquela Força descreve o processo de gestão de riscos, discrimina as instâncias que atuarão no processo e suas respectivas responsabilidades, e estabelece o plano de gerenciamento de riscos como a principal ferramenta de gestão de riscos da organização.

Já a metodologia de gestão de riscos da Marinha foi instituída pelo normativo ARMADAINST nº 32-1. Entre os assuntos tratados nessa norma, destaca-se, pela qualidade como foi abordado, a definição dos critérios utilizados por aquela Força para analisar a probabilidade e o impacto dos riscos. Além disso, em sua metodologia, a Marinha já direciona a ação a ser tomada pelo gestor de acordo com o nível do risco analisado. Por exemplo, o normativo declara que os riscos extremos não são toleráveis e requerem a implementação de novos controles, independentemente da relação custo benefício.

A política de gestão de riscos do Exército foi instituída pela Portaria nº 465/2017 e, assim como observado nos demais casos, discorre sobre princípios, objetivos e instâncias que suportam a gestão de riscos. No âmbito da política, o órgão declara que não se exporá a riscos extremos, a menos que previamente autorizado pela alta direção. E, indo além, o



Exército incluiu em sua política que “todos os riscos vinculados a fraudes e corrupção devem ser identificados, analisados e avaliados pelo dirigente máximo da OM” (BRASIL, 2017h) e que não admite condutas que afrontem seus valores e princípios.

A metodologia de gestão de riscos do Exército, a seu tempo, foi aprovada pela Portaria nº 222/2017. A norma explora exaustivamente o processo de gestão de riscos e, de forma bem didática, detalha a documentação que deve ser produzida em cada uma das etapas do processo. A metodologia do Exército, quando comparada com a da Marinha, trata de forma pouco detalhada os critérios para a definição do nível do risco.

Na Aeronáutica, a política de gestão de riscos foi instituída pela Portaria nº 70/7SC/2017, que, assim com as demais, trata dos princípios e das instâncias de gestão de riscos. A política editada pela Aeronáutica apresenta o processo de gerenciamento de riscos de forma bem detalhada, suprimindo, ainda que parcialmente, a ausência de uma metodologia apartadamente aprovada, como observado na Marinha e no Exército.

Desse modo, a totalidade dos órgãos pesquisados atenderam o **componente 5**, mas apenas a Marinha e o Exército atenderam o **componente 6**. No que toca ao último componente, entende-se que o atendimento, no caso da Aeronáutica, foi parcial, dado que, pelo menos, sua política apresenta os detalhes metodológicos aplicáveis ao processo de gestão de riscos. O MD, contudo, de fato, não atendeu o componente em questão, em que pese a elaboração da metodologia estar prevista em sua política.

Dando continuidade, o MD e as Forças Armadas atenderam o **componente 7** e, de um modo geral, adotaram o seguinte padrão no que toca à definição das instâncias responsáveis pela gestão de riscos: (a) comitê de nível estratégico, composto pela alta direção e com a competência de aprovar e supervisionar o desenvolvimento e a implementação da gestão de riscos na organização; (b) comitês de nível tático, formados por gestores das diversas unidades da instituição, tendo como atribuições a proposição de medidas e de práticas a serem implementadas; e (c) comitês de nível operacional, atuando de forma descentralizada e com o objetivo de assegurar o cumprimento das medidas e práticas aprovadas, bem como disseminar a cultura de gestão de riscos.

Como regra, os órgãos elegeram unidades organizacionais que já respondiam por temáticas correlatas (governança ou gestão projetos e/ou processos) para atuar no assessoramento, na facilitação, na integração e no acompanhamento da gestão de riscos. O



**Quadro 2** apresenta as instâncias envolvidas nessa temática no âmbito dos órgãos pesquisados.

**Quadro 2** - Instâncias com atribuições no processo de gestão de riscos no MD e nas Forças Armadas

Nível	MD	Marinha	Exército	Aeronáutica
Estratégico	Comitê de Gestão Estratégica	Comandante da Marinha  Comissão Permanente de Gestão de Riscos da MB	Comandante do Exército Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército	Comandante da Aeronáutica  Comitê Diretivo de Gestão de Riscos
Tático	Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização	Subcomissões Permanentes de Gestão de Riscos	Comitês de Gestão de Riscos e Controles	Grupo de Assessoramento de Gestão de Riscos
Operacional	Unidade de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização	Órgãos de Execução dos Controles	Equipes de Gestão de Riscos e Controles	Gestor de risco
Integração	Núcleo de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização	Estado-Maior da Armada	Estado-Maior do Exército	Estado-Maior da Aeronáutica
Avaliação	Secretaria de Controle Interno	Centro de Controle Interno da Marinha	Centro de Controle Interno do Exército	Centro de Controle Interno da Aeronáutica

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir das políticas de gestão de riscos do MD e das Forças

Em relação à definição do apetite a riscos, verificou-se que o **componente 8** foi atendido pela Marinha e pelo Exército, mas não foi contemplado pelo MD e pela Aeronáutica. Como afirmado alhures, na Marinha e no Exército, respectivamente, a metodologia e a política instituídas por esses Comandos trataram do assunto, sendo que, no último caso, há referência expressa aos riscos de corrupção. Nos outros dois órgãos, o apetite a riscos ainda não foi definido. Apesar disso, as políticas dessas instituições tratam do tema, ao afirmarem, respectivamente, que cabe ao CGE, no âmbito do MD, estabelecer



limites de exposição a riscos (BRASIL, 2018m), e, ao gestor de risco, na Aeronáutica, o ônus de garantir que o apetite a risco seja respeitado (BRASIL, 2017c).

Quanto ao mapeamento, análise, avaliação e tratamento dos riscos de integridade, o MD, a Marinha e o Exército estão, atualmente, nessa fase da implementação do programa de integridade. A Aeronáutica, por sua vez, em que pese também não ter concluído essa fase, pareceu estar mais avançada que os demais órgãos, uma vez que já identificou e priorizou os principais riscos de integridade, os quais estão sendo internamente discutidos com os Órgãos de Direção-Geral, Setorial e de Assistência Direta e Imediata ao Comandante daquela Força (e-SIC nº 60502001519201813, 2018). Diante disso, no caso da Aeronáutica, o **componente 9** foi considerado parcialmente atendido; nos demais casos, não.

#### 4.3 INSTITUIÇÃO DO PLANO DE INTEGRIDADE

Os órgãos pesquisados ainda não finalizaram a elaboração de seus planos de integridade, contudo, estão tomando as medidas para cumprir o prazo previsto na Portaria nº 1.089/2018. Destarte, o **componente 10** não foi atendido.

No que toca ao estabelecimento de códigos de ética e de conduta, o MD, até o momento, não instituiu um normativo de conduta próprio. O órgão salientou que, por possuir força de trabalho híbrida, os servidores civis devem seguir o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171/1994), e os militares, por sua vez, seu próprio regulamento, a Lei nº 6.880/80 (e-SIC nº 60502001516201880, 2018). Apesar de não possuir seu próprio código de conduta, há de se destacar que a Comissão de Ética do MD incluiu, em seu planejamento para o biênio 2017-18, a ação: “elaborar e aprimorar normas de conduta ética” (BRASIL, 2017i).

No âmbito das Forças, o Estatuto dos Militares apresenta os preceitos da ética militar. Além disso, as Forças possuem normativos específicos, os quais estabelecem diretrizes adicionais acerca da conduta de seus colaboradores.

A Marinha, por exemplo, editou as normas DGPM-204, que versa sobre direitos e deveres dos servidores civis que atuam naquela Força, e DGPM-319, que estabelece definições e atribuições referentes à conduta ético-militar. A Marinha submete ainda seus militares às disposições de regulamento disciplinar próprio, o Decreto nº 88.545/1983.

O Exército, nessa direção, sujeita seus militares ao Regulamento Disciplinar do Exército. Essa norma inclui, entre as transgressões disciplinares, “toda ação praticada pelo



militar contrária aos preceitos estatuídos no ordenamento jurídico pátrio ofensiva à ética (...)” (BRASIL, 2002a).

Na mesma toada, a Aeronáutica dispõe de regulamento especificando as transgressões disciplinares (Decreto nº 76.322/1975). Essa Força ainda dispõe de outros normativos que abordam a questão ética, entre os quais: Portaria nº 1324/GC3/2016 (estabelece parâmetros norteadores da conduta dos Oficiais Subalternos da Aeronáutica), Portaria CPO nº 3/SAP/2015 (estabelece os fundamentos e os procedimentos do processo de avaliação de desempenho de Oficiais da Aeronáutica) e Portaria nº 2515/DLE/2013 (estabelece os fundamentos, os procedimentos e as ferramentas relativas ao processo de avaliação de desempenho de graduados da Aeronáutica). As duas últimas normas discriminam como o comportamento ético do militar influencia na avaliação de seu desempenho.

Sendo assim, no caso das Forças, o **componente 11** foi considerado atendido. Entende-se, contudo, que o MD não atendeu tal componente e que, até mesmo em virtude da força de trabalho híbrida do Ministério, a edição de um código próprio permitiria ao órgão adaptar regras gerais da Administração Pública à sua realidade (CGU, 2015d).

Quanto à instituição da Comissão de Ética, cabe esclarecer que, no caso das Forças, o Estatuto dos Militares prevê que as transgressões disciplinares serão submetidas e avaliadas pelo superior hierárquico ou por comissões específicas, como é o caso do Conselho de Justificação (Lei nº 5.836/1972) e do Conselho de Disciplina (Decreto nº 71.500/1972). Essas comissões se limitam ao exercício de competências sancionatórias, não possuindo, como ocorre com as Comissões de Ética, atribuições de cunho orientativo e de aconselhamento. Com o advento do programa de integridade, provavelmente, caberá às unidades de integridades das Forças avaliar se, atualmente, tais atribuições já são adequadamente realizadas por alguma área da organização ou se precisarão ser aperfeiçoadas. Nessa direção, a Marinha, por exemplo, instituiu uma Comissão de Ética com foco nos servidores civis lotados naquela Força (Portaria nº 88/DGPM/2018).

No MD, a Comissão de Ética foi constituída pela Portaria nº 69/2002 e seu regimento interno aprovado pela Portaria nº 580/2002. Entre as medidas de integridade existentes no MD, a Comissão de Ética se mostrou a mais consistente, tendo apresentado, em seu planejamento para o biênio 2017-18, propostas importantes para aperfeiçoar, no âmbito do Ministério, outros instrumentos de integridade.





Destaca-se, ainda, entre as ações realizadas pela Comissão de Ética do MD, a publicação do Relatório de Transparência de 2017. Trata-se de um documento bastante completo e que apresenta, em forma de perguntas e respostas, um panorama acerca da implementação de medidas de integridade pelo governo brasileiro e, especificamente, pelo MD e pelas Forças Armadas. Ademais, vale destacar que o sítio eletrônico do Ministério possui uma página específica para a Comissão de Ética (<https://www.defesa.gov.br/etica>), na qual podem ser encontradas informações relevantes acerca de sua atuação.

Assim, considera-se que o **componente 12** foi atendido pelo MD. No caso das Forças Armadas, o atendimento foi entendido apenas como parcial, porque, em que pesem as comissões formadas para apurarem as transgressões disciplinares abarcarem as atribuições sancionatórias de uma Comissão de Ética, não cumprem o papel orientativo.

Indo adiante, verificou-se que os órgãos pesquisados adotam o e-SIC e designaram a autoridade de acesso à informação, atendendo, pois, o **componente 13**. No MD, o Secretário de Orçamento e Organização Institucional (SEORI) é o responsável pelo monitoramento da implementação da Lei de Acesso à Informação (e-SIC nº 60502001516201880, 2018); na Marinha, o Diretor do Centro de Comunicação Social da Marinha (e-SIC nº 60502001518201879, 2018); no Exército, o Chefe do Estado-Maior do Exército (e-SIC nº 60502001517201824, 2018); e na Aeronáutica, o Centro de Comunicação Social (e-SIC nº 60502001519201813, 2018). Ao consultar os sítios eletrônicos do MD e das Forças, confirmou-se a existência de opções para que o cidadão, além de acessar um conjunto de informações já disponibilizadas em transparência ativa, possa também registrar seu pedido de acesso à informação.

No que concerne à prevenção de conflitos de interesses, o MD designou a Gerência de Gestão de Pessoas como área responsável pelo recebimento das consultas e dos pedidos de autorização para exercer atividade privada, pela operação do SeCI e pelo encaminhamento de resposta ao solicitante, sendo a análise do mérito das consultas e dos pedidos realizada pela Comissão de Ética do órgão (e-SIC nº 60502001516201880, 2018). Na Marinha, a Diretoria do Pessoal Civil foi a unidade designada para tratar conflitos de interesse envolvendo servidores civis. O órgão, contudo, ainda não adota o SeCI (e-SIC nº 60502001518201879, 2018).

No Exército, o conflito de interesse é tratado por meio de instauração de sindicância e, se for o caso, de inquérito militar (e-SIC nº 60502001517201824, 2018). O representante



do Exército afirmou, contudo, que, no programa de integridade, estão previstas visitas de orientação técnica para divulgar, entre outros assuntos, o conflito de interesse (ENTREVISTADO C, 2018). De forma similar, na Aeronáutica, a expectativa é que a temática seja detalhada no plano de integridade (e-SIC nº 60502001519201813, 2018). Apesar disso, o representante do órgão destacou que o tema conflito de interesses foi, recentemente, tratado no 1º Seminário de Integridade do Comando da Aeronáutica (ENTREVISTADO D, 2018).

Destarte, apenas o MD atende o **componente 14**. Nas Forças, a Marinha atende parcialmente, uma vez que, apesar de não utilizar o SeCI, pelo menos, designou uma unidade para tratar do tema diante dos servidores civis, e o Exército e a Aeronáutica não atendem, em que pese ser imperioso reconhecer que o evento de capacitação realizado por esta última instituição foi uma importante medida de sensibilização em relação ao tema conflito de interesses.

Os órgãos pesquisados possuem unidades de auditoria interna, atendendo, portanto, o **componente 15**. De acordo com o art. 7º do Decreto nº 8.978/2017, cabe à Ciset/MD exercer a supervisão técnica, a coordenação das ações integradas e a orientação normativa dos Centros de Controle Interno da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, sem prejuízo da subordinação administrativa dessas unidades aos seus Comandos. As atribuições da Ciset/MD e dos Centros de Controle Interno incluem a realização auditorias sobre a gestão de recursos públicos federais sob responsabilidade do órgão a que estão subordinados administrativamente e das unidades vinculadas.

Ao consultar os sítios eletrônicos do MD e das Forças, verificou-se que os órgãos disponibilizam ao cidadão os relatórios produzidos pelas respectivas unidades de auditoria, especialmente os decorrentes das prestações de contas anuais, regulamentadas pela Instrução Normativa TCU nº 63/2010. Consta ainda nos sítios eletrônicos dos órgãos pesquisados o organograma de suas correlatas unidades de auditoria. Ademais, destaca-se, como boa prática, que a Ciset/MD publica anualmente um relatório de atividades, discriminando, por exemplo, as principais fragilidades identificadas durante as auditorias realizadas.

Dando continuidade, cabe destacar que, no MD, compete a um núcleo recentemente instituído no âmbito do Departamento de Administração Interna “as funções de órgão de correição e condução de sindicâncias e processos administrativos disciplinares” (BRASIL;



2017a; BRASIL, 2018l). O apoio à “instalação de uma corregedoria permanente e profissionalizada no Ministério da Defesa, para administrar processos administrativos disciplinares” (BRASIL, 2017i) estava entre as ações priorizadas no planejamento bienal da Comissão de Ética do Ministério. Sendo assim, entende-se que o MD atende o **componente 16**.

No caso das Forças, faz-se pertinente esclarecer que, conforme abordado alhures, aplicam-se aos militares as disposições previstas no seu Estatuto, nos regulamentos disciplinares de cada Força e na legislação aplicável aos Conselhos de Justificação e Disciplina. Além disso, em se tratando de crime militar, aplica-se o disposto nos Códigos Penal Militar (Decreto-Lei nº 1001/1969) e de Processo Penal Militar (Decreto-Lei nº 1002/1969). Esse arcabouço normativo prevê um conjunto de instâncias que desempenham papéis similares aos das tradicionais corregedorias, motivo pelo qual se entendeu que essas instituições atendem o componente analisado.

No que concerne à disponibilização de canal denúncias e de esclarecimentos de dúvidas, destaca-se, de início, que, recentemente, o Decreto nº 9.492/2018 estabeleceu que os órgãos e as entidades da administração pública federal que já possuem sistemas próprios de recebimento e tratamento de manifestações deverão adotar as providências necessárias para a integração ao portal e-Ouv, ferramenta que, entre outras funcionalidades, permite a realização de denúncia anônima e garante a proteção a proteção do denunciante. Ao consultar os sítios eletrônicos dos órgãos pesquisados, verificou-se que apenas o Exército ainda não incluiu em sua página o acesso ao citado portal, tendo aquela instituição disponibilizado, apenas, um canal intitulado “Fale Conosco”, que permite a realização de denúncias ou a solicitação de esclarecimentos por e-mail. Considerando que a ferramenta disponibilizada pelo Exército aparentemente dificulta a realização de denúncias anônimas, o **componente 17** foi considerado parcialmente atendido naquela Força. Nos demais órgãos, foi considerado atendido.

Vale destacar, por ser uma boa prática, que o MD publica, desde 2013, relatórios semestrais contendo estatísticas das manifestações recebidas por sua Ouvidoria. Nessa mesma direção, a Ciset/MD publica anualmente relatório de atividades, que contém, entre outras informações, estatísticas sobre a apuração das denúncias recebidas.

Quanto à prevenção de corrupção no relacionamento público-privado, apenas o MD e a Marinha demonstraram ter instituído medidas específicas para o tema, em adição às



tradicionalmente implementadas (regulamentos, treinamentos, inspeções e auditorias). O Ministério possui regramento discriminando os procedimentos para a concessão de audiências a particulares por agentes em exercício órgão (BRASIL, 2016e). A Marinha, por sua vez, possui uma norma que trata da aplicação da gestão de riscos às aquisições realizadas pelo órgão e cuja finalidade é minimizar as típicas incorreções do processo de obtenção, racionalizar a execução dos créditos orçamentários e minimizar a perda de créditos inscritos em restos a pagar (BRASIL, 2018g).

Assim, considera-se que o MD e a Marinha atendem o **componente 18**. No caso do Exército e da Aeronáutica, o componente foi considerado parcialmente atendido, porque não demonstraram adotar medidas adicionais de prevenção de corrupção no relacionamento público-privado.

No que tange às ações de comunicação, os órgãos pesquisados não possuem um plano estruturado para a comunicação do tema integridade. Contudo, têm aproveitado as ferramentas disponíveis para disseminar o assunto. A Marinha, por exemplo, utiliza uma publicação intitulada Plano do Dia para transmitir a seus colaboradores mensagens sobre ética e integridade (e-SIC nº 60502001518201879, 2018). Na Aeronáutica, a principal ação de comunicação relacionada ao tema integridade foi o já citado seminário, que abordou os principais assuntos tratados em um programa de integridade (e-SIC nº 60502001519201813, 2018).

De acordo com o Exército, o tema é comumente “abordado em reuniões de oficiais e sargentos, ainda que não tenha sido programado um evento específico para tratar do assunto” (e-SIC nº 60502001517201824, 2018). No MD, por sua vez, não foram realizadas ações de comunicação sobre os temas de integridade (e-SIC nº 60502001516201880, 2018). A Comissão de Ética do órgão, contudo, publicou o Relatório de Transparência 2017, abordando a temática.

Dessa forma, a Marinha foi a única instituição que demonstrou ter incluído o tema integridade e ética nas comunicações realizadas com seus colaboradores e, assim, atendeu o **componente 19**. Nos demais órgãos, a comunicação sobre esses temas ocorreu de forma mais incipiente, em eventos, reuniões ou publicações, motivo pelo qual se entende que o componente foi apenas parcialmente atendido.

Quanto à realização de ações de capacitação, verificou-se que os colaboradores dos órgãos pesquisados participaram, nos últimos dois anos, de treinamentos de integridade e,



desse modo, atenderam o **componente 20**. Uma parte desses treinamentos foi organizada pelos próprios órgãos pesquisados, como ocorreu no citado seminário realizado pela Aeronáutica. Ademais, a Comissão de Ética do MD, em uma ação setorial, incluiu, em seu planejamento relativo ao biênio 2017-18, ações com o foco na capacitação das áreas do Ministério com maior suscetibilidade a eventuais conflitos de interesses e na promoção de intercâmbios com as Forças (BRASIL, 2017i).

#### 4.4 MONITORAMENTO DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

Os órgãos pesquisados ainda não adotaram indicadores para monitorar as medidas de integridade e, em razão disso, não atendem o **componente 21**. No entanto, os representantes de tais órgãos informaram que há a preocupação com a criação de tais indicadores (ENTREVISTADOS A; B; C; D, 2018).

Além disso, os próprios normativos que tratam de gestão de riscos e integridade no MD e nas Forças atribuíram às diversas instâncias responsáveis a competência de monitorar a implementação dessas medidas. No MD, por exemplo, o Subcomitê de Gestão de Integridade, Riscos, Controles Internos da Gestão e Desburocratização tem a responsabilidade de “monitorar políticas, diretrizes, ações, metodologias, mecanismos e práticas no campo da gestão de integridade” (BRASIL, 2018m). Adicionalmente, a Comissão de Ética do Ministério incluiu em seu multicitado plano de trabalho ação voltada para o desenvolvimento de “indicadores e outros mecanismos de monitoramento e avaliação para a observância das normas de conduta (...)” (BRASIL, 2017i).

Na Marinha, compete ao Comitê de Gestão de Integridade exercer o monitoramento contínuo do programa (BRASIL, 2018h), atribuição que, na Aeronáutica, é imputada à unidade de gestão da integridade (BRASIL, 2018e). No Exército, por fim, o Comitês de Gestão de Riscos e Controles é responsável pela definição de indicadores de desempenho de gerenciamento de riscos alinhados com os de desempenho institucionais, e o Estado-Maior do Exército, pelo monitoramento dos indicadores de gerenciamento de riscos institucionais (BRASIL, 2017h).

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa avaliou em que medida os programas integridade instituídos pelo Ministério da Defesa e pelas Forças Armadas estão aderentes à legislação nacional e às



orientações advindas dos órgãos de controle. Para tanto, foi realizado o levantamento das medidas de integridade instituídas por esses órgãos até setembro de 2018. Então, a partir da definição dos principais componentes do programa de integridade, foi avaliado, para cada componente, se o programa da instituição sob análise atende (AT), atende parcialmente (AP) ou não atende (NA) o disposto na legislação e nas orientações dos órgãos de controle. O **Quadro 3** apresenta uma síntese dos resultados alcançados.

**Quadro 3** - Síntese da avaliação dos programas de integridade do MD e das Forças Armadas

COMPONENTES DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE	D			
1. Aprovação do programa de integridade pela alta direção do órgão.	P	P	P	P
2. Designação da unidade responsável pela implementação do programa de integridade.	T	T	T	T
3. Estruturação da unidade responsável pela implementação do programa de integridade.	T	T	T	T
4. Envolvimento da alta direção na implementação do programa de integridade.	T	T	T	T
5. Instituição da política de gestão de riscos.	T	T	T	T
6. Instituição da metodologia de gestão de riscos.	A	T	T	P
7. Designação de unidade para auxiliar a implementação da gestão de riscos.	T	T	T	T
8. Definição do apetite a riscos.	A	T	T	A
9. Mapeamento, análise, avaliação e tratamento dos riscos de integridade.	A	A	A	P
10. Aprovação do plano de integridade pela alta direção do órgão.	A	A	A	A
11. Instituição de Código de Ética e de Conduta.	A	T	T	T
12. Instituição de Comissão de Ética.	T	P	P	P
13. Designação da autoridade de acesso à informação e adoção do e-SIC.	T	T	T	T
14. Designação da área responsável pelo tratamento de conflitos de interesses e adoção do SeCI.	T	P	A	A
15. Instituição de unidade de auditoria interna.	T	T	T	T
16. Instituição de unidade de correição	T	T	T	T
17. Disponibilização de canal de denúncias e de esclarecimento de dúvidas relacionadas à integridade.	T	T	P	T



18. Instituição de regras voltadas para a prevenção de fraude e corrupção nos contratos e acordos firmados com terceiros, bem como no relacionamento público-privado.	T	T	P	P
19. Realização de ações de comunicação relacionadas aos temas ética e integridade.	P	T	P	P
20. Realização de ações de capacitação de servidores relacionadas aos temas ética e integridade.	T	T	T	T
21. Adoção de indicadores para monitorar as medidas e ações de integridade.	A	A	A	A

Legenda: (MD) Ministério da Defesa; (M) Marinha; (E) Exército; (A) Aeronáutica; (AT) Atende; (AP) Atende Parcialmente; e (NA) Não Atende.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As instituições pesquisadas, a despeito da atuação fomentadora dos órgãos de controle, somente decidiram instituir seus programas de integridade no momento em que esse instrumento passou a legalmente exigido. Destarte, até setembro de 2018, o MD e as Forças estavam estruturando seus programas e, legalmente, têm até novembro de 2018 para finalizar essa etapa. Isso explica porque esses órgãos ainda não tinham aprovado seus planos de integridade e não apresentaram indicadores para monitorar o programa.

Foi identificado, contudo, que o MD e as Forças adotaram importantes ações para que a implementação do programa ocorra de forma exitosa, entre as quais se destaca a designação e estruturação da instância de gestão de integridade. No mais, foi observado o envolvimento da alta direção dessas instituições nas discussões relativas ao programa de integridade.

No que tange à gestão dos riscos para a integridade, foi verificado que, em consonância com o disposto na IN nº 01/2016, as instituições pesquisadas editaram políticas de gestão de riscos e criaram robustas estruturas de governança aplicáveis à temática. Os levantamentos realizados indicaram que, entre os órgãos analisados, a Marinha e o Exército estão mais avançados na implementação da gestão de riscos, dado que já editaram suas metodologias de gestão de riscos e, ainda que de forma inicial, adentraram na questão do apetite a riscos. Nenhum dos órgãos pesquisados, porém, tinha finalizado ainda o mapeamento, a avaliação e o tratamento dos riscos de corrupção.

Em que pese os planos de integridade ainda não terem sido aprovados, foi observado que, de forma não estruturada, o MD e as Forças Armadas, de um modo geral, demonstraram ter instituído as principais medidas de integridade. Nesse sentido, vale destacar que todas as instituições pesquisadas estruturaram suas auditorias internas e



designaram unidades responsáveis pelo tratamento dos pedidos de acesso à informação recebidos. Além disso, essas instituições, ainda que, em alguns casos de forma parcial, demonstraram adotar as seguintes medidas de integridade: comissão de ética, canal de denúncias, regras para prevenção da corrupção em contratações e ações de comunicação.

Vale destacar que, durante a pesquisa, foram identificadas boas práticas que podem vir a ser replicadas em outras instituições. No MD, chamou a atenção o plano de trabalho e as publicações realizadas pela Comissão de Ética, bem como o relatório de atividades divulgado pela Ciset/MD. Na Marinha, os destaques foram a qualidade dos critérios desenvolvidos para a análise dos riscos e a utilização de publicação diária para transmitir aos seus colaboradores mensagens acerca dos temas ética e integridade. No caso Exército, destacou-se a forma clara com que o órgão abordou, em sua política, os riscos de corrupção. Na Aeronáutica, por último, a realização de um seminário abordando os principais temas tratados em um programa de integridade merece menção.

Foi identificado, contudo, que o MD não dispõe de um código de ética próprio. Essa deficiência, ao que tudo indica, já foi mapeada pela Comissão de Ética do órgão, que incluiu em seu planejamento ação relativa a esse tema. No âmbito das Forças, foi observado que a temática conflito de interesses ainda é tratada de forma incipiente.

Diante do exposto, entende-se que a hipótese explorada nesta pesquisa foi confirmada, uma vez que, em que pese os programas de integridade do MD e das Forças ainda estarem completamente implementados, estes órgãos já adotam algumas medidas de integridade.

A expectativa é de que, a partir dos resultados dessa pesquisa, MD e as Forças, considerando que seus programas de integridade ainda estão em fase de estruturação, aperfeiçoem os componentes reportados como atendidos parcialmente ou não atendidos, e verifiquem a oportunidade de - caso já não tenham feito - incluir em seus programas as boas práticas aqui sugeridas. Além disso, espera-se que os critérios desenvolvidos nesta pesquisa possam contribuir para a análise de aderência dos programas de integridade dos demais órgãos da administração direta, autárquica e fundacional.

Destaca-se, por fim, que, nesta pesquisa, foi analisado se o MD e as Forças Armadas instituíram as principais medidas do programa de integridade e, em caso positivo, se essas medidas foram implementadas seguindo a legislação e as orientações dos órgãos de controle. Por certo, as pesquisas futuras poderão explorar com maior profundidade as





dimensões e os componentes ora apresentados, de modo a se avaliar a contribuição e a eficácia dos programas de integridade instituídos por essas e outras organizações.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Gestão de Riscos – Princípios e diretrizes. **NBR ISO 31000**. Associação Brasileira de Normas Técnicas. 2009.

\_\_\_\_\_. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

\_\_\_\_\_. **NBR 15287**: informação e documentação: projeto de pesquisa: apresentação. Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. **NBR 6023**: informação e documentação: referência: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

BRASIL. Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União - CGPAR. Resolução nº 10, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a observação, pelas empresas estatais federais, do Programa de Integridade de que trata o Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 mai. 2016a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.346, de 26 de agosto de 2002. Aprova o Regulamento Disciplinar do Exército (R-4) e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 27 ago. 2002a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1º fev. 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 71.500, de 5 de dezembro de 1972. Dispõe sobre o Conselho de Disciplina e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 12 dez. 1972a.

BRASIL. Decreto nº 76.322, de 22 de setembro de 1975. Aprova o Regulamento Disciplinar da Aeronáutica (RDAER). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 set. 1975.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.420, de 18 de março de 2015. Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 19 mar. 2015a.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.945, de 27 de dezembro de 2016. Regulamenta, no âmbito da União, a Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 4 jan. 2017b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 8.978, de 1º de fevereiro de 2017. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Defesa, remaneja cargos em comissão e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2 fev. 2017a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 88.545, de 26 de julho de 1983. Aprova o Regulamento Disciplinar para a Marinha e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 27 jul. 1983.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 23 nov. 2017b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 set. 2018a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 out. 1969a.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969. Código de Processo Penal Militar. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 21 out. 1969b.

\_\_\_\_\_. Escola Superior de Guerra Núcleo Brasília. **Manual de Procedimentos da Atividade de Ensino “Trabalho de Conclusão de Curso”**. Brasília-DF, 2018b.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 2 ago. 2013a.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 1º jul. 2016c.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.836, de 5 de dezembro de 1972. Dispõe sobre o Conselho de Justificação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 dez. 1972b.



\_\_\_\_\_. Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 dez. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. 2018c. Disponível em < <https://www.defesa.gov.br/> > Acesso em 25 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. 2018d. Disponível em < <http://www.fab.mil.br/index.php> > Acesso em 25 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria COMGEP nº 2515/DLE, de 25 de setembro de 2013. Aprova a reedição da Instrução que dispõe sobre a Avaliação de Desempenho dos Graduados da Aeronáutica. Publicada no **BCA** nº 195, de 9 de outubro de 2013b.

\_\_\_\_\_. Portaria CPO nº 3/SAP, de 26 de outubro de 2015. Aprova a reedição da ICA 36-4, que dispõe sobre a Avaliação de Desempenho de Oficiais da Aeronáutica. Publicado no **BCA** nº 202, de 4 de novembro de 2015b.

\_\_\_\_\_. Portaria EMAER nº 70/7SC, de 4 de outubro de 2017. Aprova a edição da Diretriz que dispõe sobre a Gestão de Riscos no Comando da Aeronáutica. Publicado no **BCA** 188, de 1º de novembro de 2017c.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.602/GC3, de 31 de outubro de 2017. Aprova a Diretriz que dispõe sobre a Governança no Comando da Aeronáutica. Publicado no **BCA** nº 189, de 6 de novembro de 2017d.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1324/GC3, de 13 de outubro de 2016. Aprova a reedição da Diretriz que trata da conduta dos oficiais subalternos da Aeronáutica. Publicada no **BCA** nº 177, de 17 de outubro de 2016d.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 707/GC3, de 18 de maio de 2018. Institui a unidade responsável pela coordenação da estruturação, execução e monitoramento do Programa de Integridade da Força Aérea Brasileira, no âmbito do Comando da Aeronáutica, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 24 mai. 2018e.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. 2018f. Disponível em < <https://www.marinha.mil.br/> > Acesso em 25 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Circular nº 24/2018. Gestão de riscos nas aquisições da MB. 16 fev. 2018g.

\_\_\_\_\_. DGPM - 204 - Normas sobre direitos e deveres dos servidores civis da MB. 30 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. DGPM - 319 - Normas para a conduta ético militar e atividades sociais no âmbito militar. 10 mai. 2000.



\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Estado-Maior da Armada. ARMADAINST Nº 32-1, de 24 de maio de 2017e. Instruções para Implementação da Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 110, de 4 de maio de 2017. Política de Gestão de Riscos da Marinha do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 9 mai. 2017f.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 167, de 6 de junho de 2018. Institui o Programa de Integridade da Marinha do Brasil. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 15 jun. 2018h.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Portaria nº 88/DGPM, de 16 de julho de 2018. Designação de Servidores Civis para constituírem a Comissão de Ética dos Servidores da Marinha do Brasil. 2018i.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comando do Exército. 2018j. Disponível em < <http://www.eb.mil.br/> > Acesso em 25 out. 2018.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.127, de 20 de julho de 2018. Designa a Unidade de Gestão da Integridade no âmbito do Exército Brasileiro e dá outras providências. Publicado no **Boletim do Exército** nº 31, de 3 de agosto de 2018k. Disponível em < <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php> >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017. Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª Edição, 2017. Publicado no **Boletim do Exército** nº 23, de 9 de junho de 2017g. Disponível em < <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php> >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 465, de 17 de maio de 2017. Aprova a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 1ª Edição, 2017. Publicado no **Boletim do Exército** nº 23, de 9 de junho de 2017h. Disponível em < <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/boletins.php> >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Comissão de Ética. **Plano de Trabalho Biênio 2017-2018**. 2017i. Disponível em < [https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/comissao\\_de\\_etica/comissao\\_de\\_etica\\_plano\\_de\\_trabalho\\_2017\\_2018.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/comissao_de_etica/comissao_de_etica_plano_de_trabalho_2017_2018.pdf) >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Transparência**. 2017j. Disponível em < [https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/comissao\\_de\\_etica/ce-relatorio-de-transparncia-2017-vFinal.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/comissao_de_etica/ce-relatorio-de-transparncia-2017-vFinal.pdf) >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria nº 1.522/DEADI/MD, de 24 de abril de 2018l.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 580/MD, de 10 de outubro de 2002. Aprova o Regimento Interno da Comissão de Ética do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 out. 2002b.



\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria nº 69, de 14 de fevereiro de 2002. Constitui a Comissão de Ética do Ministério da Defesa. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 15 fev. 2002c.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Portaria Normativa nº 29/GM-MD, de 22 de maio de 2018. Institui as instâncias de supervisão da gestão da integridade, governança, riscos, controles internos da gestão e desburocratização e aprova a Política de Gestão de Riscos, no âmbito da administração central do Ministério da Defesa (ACMD). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 24 mai. 2018m.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 36/MD, de 14 de junho de 2016. Estabelece procedimentos para a concessão de audiências a particulares no âmbito do Ministério da Defesa e disponibilização de agenda de autoridades que menciona. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 jul. 2016e.

\_\_\_\_\_. Portaria Normativa nº 40/MD, de 03 de outubro de 2017. Aprova a Política de Gestão de Riscos da administração central do Ministério da Defesa (ACMD). **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 4 out. 2017k.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **CGU avalia políticas de integridade de quatro estatais**. Publicado em 19/02/2016f. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/02/cgu-avalia-politicas-de-integridade-de-quatro-estatais> >. Acesso em: 24 out. 18.

\_\_\_\_\_. **CGU e Ethos lançam cadastro de empresas comprometidas com a ética**. Publicado em 08/12/2010a. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/noticias/2010/12/cgu-e-ethos-lancam-cadastro-de-empresas-comprometidas-com-a-etica> >. Acesso em: 24 out. 18.

\_\_\_\_\_. **Coleção Programa de Integridade**. 2018n. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/colecao-programa-de-integridade> >. Acesso em: 25.abr.18.

\_\_\_\_\_. **Guia de Implantação de Programas de Integridade nas Empresas Estatais**. 2015c. Disponível em < [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf) >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. **Guia de Integridade Pública**. 2015d. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/guia-de-integridade-publica.pdf> >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. **Guia Prático de Gestão de Riscos para a Integridade**. 2018. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf> >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. **Guia Prático de Implementação de Programa de Integridade Pública**. 2018p. Disponível em < <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/integridade-2018.pdf> >. Acesso em: 24.out.18.



\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Manual para Implementação de Programas de Integridade**. 2017l. Disponível em < [http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual\\_profip.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/etica-e-integridade/arquivos/manual_profip.pdf) >. Acesso em: 24.out.18.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.089, de 25 de abril de 2018. Estabelece orientações para que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para estruturação, execução e o monitoramento de seus programas de integridade e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 26 abr. 2018q.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.827, de 23 de agosto de 2018. Institui o Programa de Fomento à Integridade Pública - Profip do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 04 set. 2017m.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 11 mai. 2016g.

\_\_\_\_\_.Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa nº 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal, para julgamento do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 7º da Lei nº 8.443, de 1992. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 6 set. 2010b.

\_\_\_\_\_. **Referencial de combate à fraude e à corrupção**. 2016h. Disponível em < <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A258B033650158BAEFF3C3736C&inline=1> > Acesso em: 24 out. 2018.

CNI. Retratos da sociedade brasileira / Confederação Nacional da Indústria. Gerência Executiva de Pesquisa e Competitividade. Ano 7, n.41 – Brasília: CNI, 2018. Disponível em < <http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/rsb-41-problemas-e-prioridades-para-2018/> >. Acesso em: 24 out. 2018.

CRESSEY, D. R. Other People's Money: **A study in the social psychology of embezzlement**. Glencoe, IL: The free press, 1953.

MACHADO, Michele Rílany Rodrigues. **Investigação da ocorrência de fraudes corporativas em instituições bancárias brasileiras à luz do triângulo de fraude de Cressey**. 2015. 295 f., il. Tese (Doutorado em Administração), Universidade de Brasília, Brasília, 2015. Disponível em < [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18006/1/2015\\_MicheleRilanyRodriguesMachado.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/18006/1/2015_MicheleRilanyRodriguesMachado.pdf) >. Acesso em: 24 out. 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. Tradução não oficial. Mar.



2018. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2018.

PAGOTTO, Leopoldo U. C. **O combate à corrupção**: a contribuição do direito econômico. 2010. 409 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-21112011-103454/pt-br.php> > Acesso em: 24 out. 2018.

SANTOS, R., AMORIN, C., & HOYOS, A. de. **Corrupção e fraude**: os princípios éticos e pressão situacional nas organizações. RISUS, Journal on Innovation and Sustainability, 2010. Disponível em < <https://revistas.pucsp.br/index.php/risus/article/viewFile/4513/3085> >. Acesso em: 24 out. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **Índice de Percepção da Corrupção 2017**: Brasil caiu da 79ª para a 96ª posição no ranking mundial. Disponível em < <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/> >. Acesso em: 24 out. 2018.

### Relação de Entrevistas

ENTREVISTADO A. Assessor da Assessoria de Gestão Estratégica do Ministério da Defesa. Entrevista realizada em 5 de outubro de 2018.

ENTREVISTADO B. Assessor de Gestão e Controle Interno do Estado-Maior da Armada. Entrevista realizada em 13 de setembro de 2018.

ENTREVISTADO C. Oficial superior do Comando do Exército lotado no Escritório de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro. Entrevista realizada em 3 de outubro de 2018.

ENTREVISTADO D. Oficial superior do Comando da Aeronáutica lotado na Sétima Subchefia do Estado-Maior da Aeronáutica. Entrevista realizada em 4 de outubro de 2018.

### Relação de Pedidos de Acesso à Informação realizados por meio do e-Sic

60502001516201880 (Protocolo). Ministério da Defesa. Chefe de Gabinete da Secretaria-Geral. Resumo: Levantamento sobre a implementação de programas de integridade. Data de abertura: 14/08/2018. Data da resposta: 13/09/2018.

60502001517201824 (Protocolo). Ministério da Defesa. Comando do Exército. Assessor da Seção de Informação ao Cidadão do Centro de Comunicação Social do Exército. Resumo: Levantamento sobre a implementação de programas de integridade. Data de abertura: 14/08/2018. Data da resposta: 29/08/2018.

60502001518201879 (Protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Marinha. Estado-Maior da Armada. Resumo: Levantamento sobre a implementação de programas de integridade. Data de abertura: 14/08/2018. Data da resposta: 03/09/2018.



60502001519201813 (Protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. Centro de Comunicação Social da Aeronáutica. Resumo: Levantamento sobre a implementação de programas de integridade. Data de abertura: 14/08/2018. Data da resposta: 04/09/2018.