

**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 Damião  
Cel R1 Antonio Jorge Dantas  
Cel R1 Fernando Cesar Hernandes  
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 Hernandes  
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.



## SUMÁRIO

PÁG

<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 feito 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, consequentemente, 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 consequente 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, consequentemente, 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-entradas-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 influenciação 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 cílicos, 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 possibilassem 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/lest.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 reposta 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 *Lobbyists Registration Act* (LRA), sendo que, em 1996, foi publicado o *Lobbyists'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 *Lobbyists'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/constituicacomilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicacomilado.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 voto, 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-Geral* – 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).

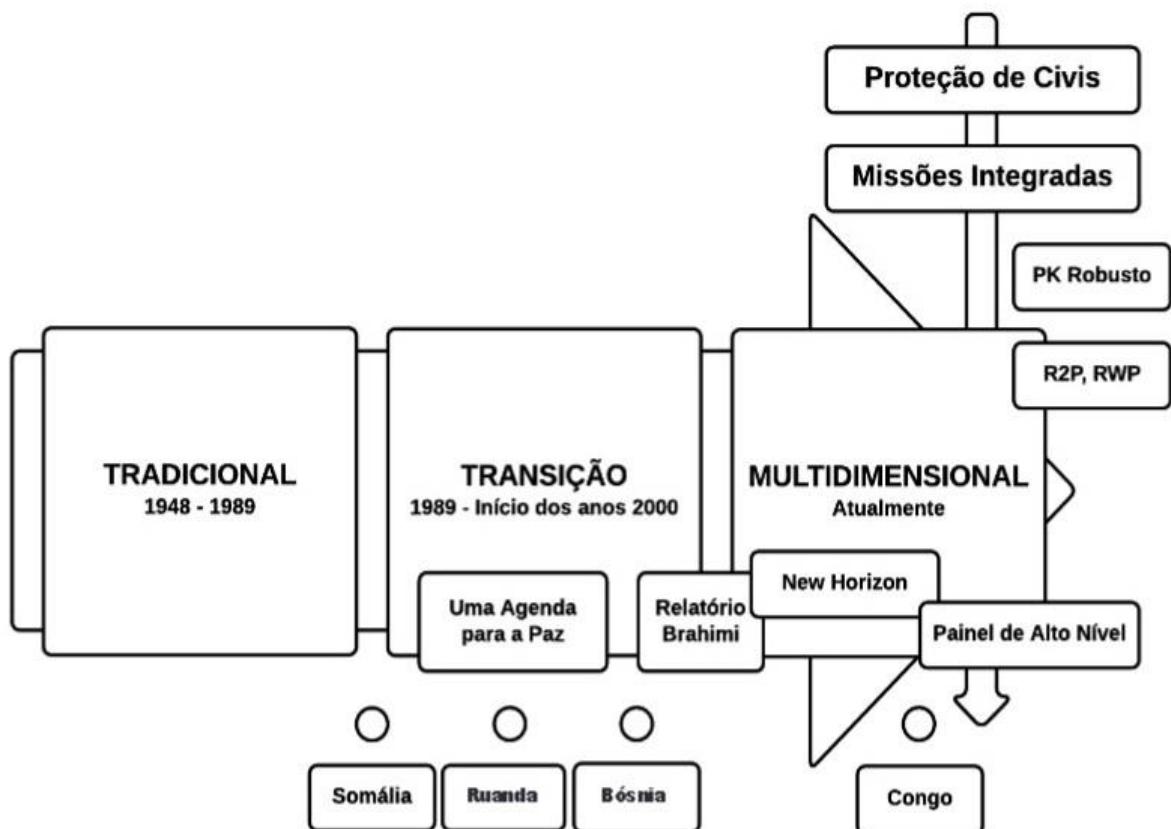
Com o fim da Guerra Fria, no começo da década de 1990, a natureza dos conflitos (até então interestatais) passou a assumir um caráter “intraestatal”, exigindo das Nações Unidas respostas imediatas e mais apropriadas aos novos desafios impostos (a começar pelas massivas violações a direitos humanos, para 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 (1<sup>a</sup> geração), envolvendo apenas militares, para um tipo mais amplo e multidimensional (2<sup>a</sup> geração), de maior complexidade e que conjuga a atuação de civis, policiais e militares, evoluindo em alguns casos ainda para as denominadas “missões robustas” (3<sup>a</sup> 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 consequente 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 exerçerem 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 3<sup>a</sup> 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 AR CABOUCO 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 pretenso 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 instituída 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 seriaposta 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	Force Commander	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 MATTÀ 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 Melhoramento 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 impossibilitaram 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 criminosa 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; WORLDATLAS, 2017, tradução livre).

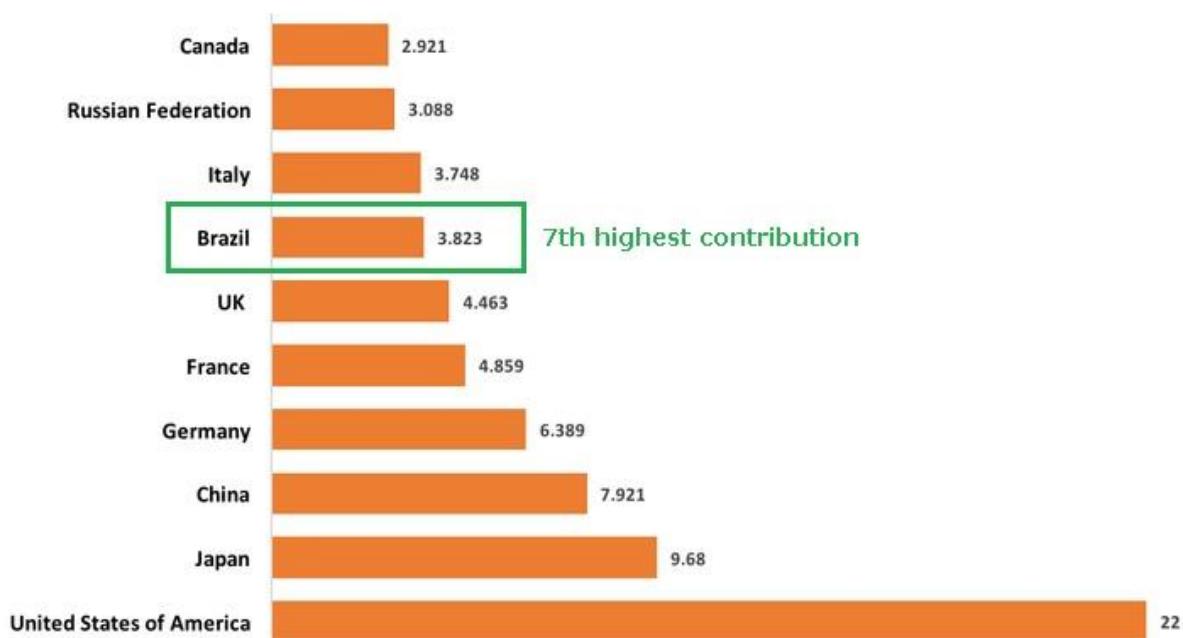
Segundo dados extraídos do portal Factly, dos 193 países-membros que integram as



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 7<sup>ª</sup> 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 proeminente 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 diretrizes 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 de este 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.I.], 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%A3o%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-dívida-de-quase-r-600-milhões-com-operações-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-oper%C3%A7%C3%B5es-de-paz-da-ONU-web.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/09/NE-19_Brasil-e-oper%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=hobP5G51hw>>. 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.I.], 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.I.], 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/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.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-poder- 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\\_bol etim\\_internacional02.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_internacional/100622_bol etim_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: <[https://undocs.org/S/RES/1542\(2004\)](https://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.

\_\_\_\_\_. Departament 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_e_a_Crise_Hatiana_O.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_do_brasil_no_csnu_final.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.ª Dr.ª 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 quanto 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 exibe 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, respectivamente. 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 tardivamente, 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 DICCOP 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 transscrito 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=S0104-6276201000100009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-6276201000100009&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-capes-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 intelectualmente 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 nº 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 identificada 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)

Analizando 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.

<b>Variáveis</b> <b>Ideia central das questões (10 a 14)</b>	<b>Discordância → Concordância (%)</b>				
	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
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, confirmado 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 Trieschmann. 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 10<sup>a</sup> 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 avalizar 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 inexiste.

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 comprehende 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).

Dante 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 retriterritorializações... nos coloca em meio a diversos problemas de fronteira, agravando as crises de controle de acesso, influindo 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 service 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:

- O completo diagnóstico de vulnerabilidade das redes do Poder Judiciário, a ser levado a cabo pelo Comando de Defesa Cibernética (ComDCiber) do Exército Brasileiro;
- Diagnóstico de vulnerabilidade do Sistema Processo Judicial eletrônico (PJe);
- Capacitação das equipes de TIC do Poder Judiciário para – sob coordenação do ComDCiber – atuar na prevenção de ciberataques; e
- 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:

- Hospedagem de dados do Judiciário em co-site com o ComDCiber; e
- 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=pKf7McIZ](https://dre.pt/home/-/dre/67468089/details/maximized?p_auth=pKf7McIZ) 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 (entre 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.

KOSKENNIELMI, 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 nexo 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 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 outras 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 (SISGAAZ) —, 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 Zárate (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 Tríplice 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.; LUDES, 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 exerce 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 significante 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 econômico. 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, *teta* é o efeito fixo para cada município, e *delta* 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 significante 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 comprehende 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

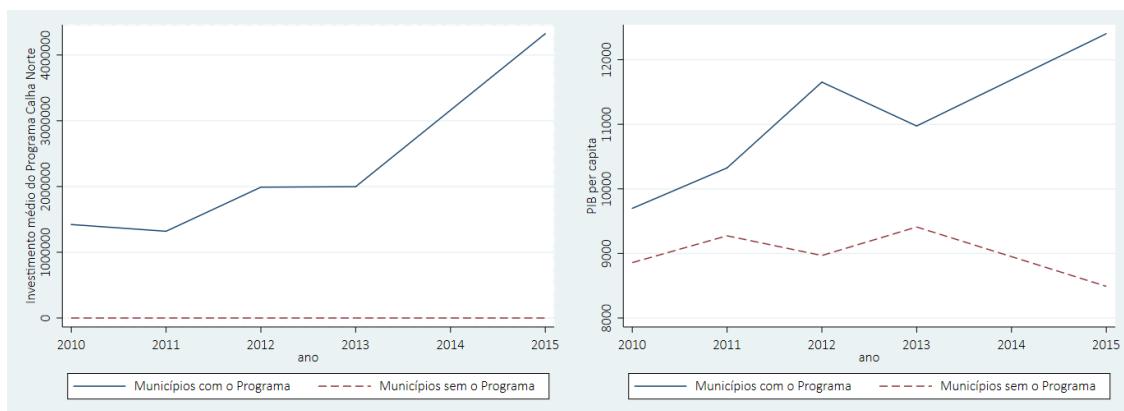


valor gasto pelo programa e crescimento econômico do município. O crescimento do PIB per capita parece acompanhar a tendência de crescimento do investimento médio do programa ao longo dos anos. Assim, a análise gráfica sugere um impacto significativo do programa sobre o crescimento econômico dos municípios.

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 significante 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)
dummy 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 econômétricas. 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%20Ministrio%20da%20Defesa%20-%20Ano%20base%202010.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/transparencia_adm/caderno_setorial/Caderno%20Setorial%20Ministrio%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 Guiomard	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	Caracaraí	1400209
RR	7	Caroebe	1400233
RR	8	Iracema	1400282
RR	9	Mucajáí	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 “secreto” 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 subsistem não apenas o gestor, mas a atuação de cada um dos órgãos públicos que atuam 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 poucos 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 indispesável 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
	Total	71
Central	Rondônia	27
	Mato Grosso	28
	Mato Grosso do Sul	44
	Total	99
Sul	Paraná	139
	Santa Catarina	82
	Rio Grande do Sul	197
	Total	418
<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 escorreito 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 palpítante, é de se notar que, hoje em dia, não se trata mais a região fronteiriça 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 fronteiriça, 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 fronteiriça.

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 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 alvíssareiros de uma integração interinstitucional perene e longeva, 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). Registrhou 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 saciedade, 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, desprovendos 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,

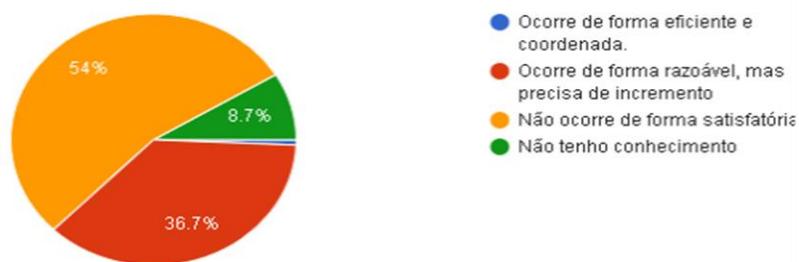


ainda para aqueles que entendem que a integração acontece de forma razoável, 36,7% concordaram que há necessidade de incremento na atuação conjunta.

**Gráfico 1 — Atuação integrada em fronteira**

**Quanto à atuação integrada dos órgãos públicos em fronteira, pode-se afirmar que:**

150 responses



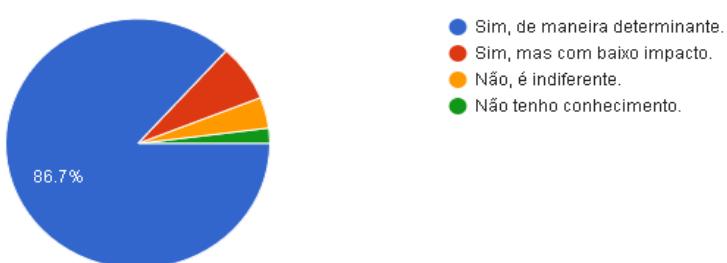
Entre 13 desafios indicados para a promoção da integração dos órgãos públicos em faixa de fronteira, a disputa de espaço e atribuições foi apontada como a grande vilã (65,3%). Seguiram como desafios a diversidade de cultura organizacional (38,7%), as disputas internas (38%), o contingenciamento orçamentário (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 fronteiriça.

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 imprescinde 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 decente 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 Vandir 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.ª. Dr.ª. 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 eurasiano.

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 rationalizações 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 graduação 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 das 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.I], [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.I]. 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.I]. 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: BIBLIE, 2016.

INSTITUTO BRASIL IMPERIAL. **A Marinha Imperial e a Independência do Brasil**. [S.I]. 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.I]. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/content/historia-naval>> Acesso em: 03 out. 2018.

MILITARY FACTORY. **Interoperability Definition** (US DoD). [S.I]. 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.I], 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.I]. 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.I], 2017. Disponível em: <<http://www.defesaaereeanaval.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.I], 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.I]. Disponível em:



<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-9074201000200005&lng=en&nrm=iso&tlang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-9074201000200005&lng=en&nrm=iso&tlang=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 Transparéncias 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 de 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 regramentos 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, 2017I).

## 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

Comprometimento da alta direção com o programa de integridade
<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.
Gestão dos riscos para a integridade
<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.
Instituição do plano de integridade
<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>
<p style="text-align: center;"><b>Monitoramento do programa de integridade</b></p> <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 rationalidade 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, suprindo, 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 possuírem 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 pesem 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 Rilany 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 79<sup>a</sup> para a 96<sup>a</sup> 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.