

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)



Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares



Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
v. 14 n. 51 setembro/dezembro 2020

CONSELHO EDITORIAL

Gen Bda Rodrigo Pereira Vergara

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Cel Carlos Eduardo De Franciscis Ramos

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

EDITOR

Prof. Dr. Tássio Franchi

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

ASSESSORIA EDITORIAL

Carlos Shigueki Oki

OKI Serviços de Informação e Imagem

TRADUÇÃO

Oriente-se Produções

REVISORES DE LINGUAGEM

Maj Mônica da Silva Boia

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

1º Ten Raquel Luciano Gomes

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Tikinet Edição

DIAGRAMAÇÃO

Raquel Prado | Tikinet

CONSELHO CIENTÍFICO

Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Universidade de Brasília
Brasília, DF, Brasil.

Prof. Dr. Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid
Madrid, España.

Prof. Dr. Daniel Zirker

University of Waikato
Hamilton, New Zealand.

Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues

Universidade Salgado de Oliveira
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Francisco Carlos Teixeira da Silva

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Frank McCann

University of New Hampshire
Durham, NH, United States of America.

Profa. Dra. Graciela De Conti Pagliari

Universidade Federal de Santa Catarina
Florianópolis, SC, Brasil.

Prof. Dr. Hector Luis Saint Pierre

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho
Franca, SP, Brasil.

Cel Juraci Ferreira Galdino

Centro Tecnológico do Exército
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Marcos Aurelio Guedes de Oliveira

Universidade Federal de Pernambuco
Recife, PE, Brasil.

Prof. Dr. Octavio Amorim Neto

Fundação Getúlio Vargas
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Porto Alegre, RS, Brasil.

Prof. Dr. Shiguenoli Miyamoto

Universidade Estadual de Campinas
Campinas, SP, Brasil.

Prof. Dr. Vinicius Mariano de Carvalho

King's College London
London, United Kingdom.

Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa

Universidade de São Paulo
São Paulo, SP, Brasil.

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

v. 14 n. 51 setembro/dezembro 2020
Rio de Janeiro

Edição em português

ISSN 2316-4891 (on-line)
ISSN 2316-4833 (impresso)

SOBRE

A Coleção Meira Mattos é uma publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos, baseada na política de acesso livre à informação.

ENDEREÇO E CONTATO

Praça General Tibúrcio, 125, Praia Vermelha, Rio de Janeiro/RJ, Brasil.
CEP: 22290-270.
Tel: (21) 3873-3868 /Fax: (21) 2275-5895
e-mail: info.cmm@eceme.eb.mil.br

PROPRIEDADE INTELECTUAL

Todo o conteúdo do periódico, exceto onde está identificado, está licenciado sob uma Licença Creative Commons do tipo atribuição CC-BY.

Os textos publicados não refletem, necessariamente, a opinião da ECEME ou do Exército Brasileiro.

SERVIÇOS EDITORIAIS

Tikinet Edição

IMPRESSÃO

Triunfal Gráfica e Editora

DESIGN GRÁFICO DA CAPA

Elaborado pela Seção de Produção, Divulgação e Catalogação, baseado em arte de Harerama Santos da Costa da Seção de Editoração Eletrônica da ECEME.

TIRAGEM

200 exemplares (Distribuição Gratuita)

AVAILABLE IN ENGLISH / DISPONIBLE EN ESPAÑOL

<<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP):

C691 Coleção Meira Mattos : revista das ciências militares. — Vol. 1, n. 24 .
— Rio de Janeiro : ECEME, 2007-
v. : il. ; 28 cm.

Quadrimestral.

Publicada dos n. 1-14 com o título Padeceme, dos n. 15-23 com os títulos Padeceme e Coleção Meira Mattos.

ISSN 2316-4891 (on-line). — ISSN 2316-4833 (impresso)

1. DEFESA. 2. CIÊNCIAS MILITARES. I. Escola de Comando Estado-Maior do Exército (Brasil).

CDD 355

SUMÁRIO

A aplicação do método <i>Open Source Intelligence</i> nos estudos de Defesa	v
<i>Sabrina Evangelista Medeiros, Ana Luiza Bravo e Paiva, Cintiene Sandes Monfredo Mendes</i>	
Os conflitos do futuro: novo cenário para a Indústria de Defesa	235
<i>Antonio Fonfría Mesa</i>	
Interoperabilidade na região amazônica: aplicação do método SAPEVO-M para selecionar equipamento logístico a ser utilizado pelas Forças Armadas	251
<i>Yuri Marinho de Carvalho, Marcos dos Santos, Paulo Afonso Lopes da Silva, Alexandre Rocha Violante</i>	
Uma avaliação das ciberameaças e das migrações como desafios para a Comunidade de Segurança Pluralista da União Europeia na Ordem Mundial 2.0	279
<i>Fábio Albergaria de Queiroz, Sai Felicia Krishna-Hensel</i>	
Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito	305
<i>Diana Patricia Arias Henao</i>	
O conflito das Malvinas pelo prisma da Geopolítica de Recursos Naturais	331
<i>Jorge Gabriel Perez</i>	
Agradecimentos	360



A aplicação do método Open Source Intelligence nos estudos de Defesa

Sabrina Evangelista Medeiros

Marinha do Brasil, Escola de Guerra Naval.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
sabrina.medeiros@marinha.mil.br

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

Ana Luiza Bravo e Paiva

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado
Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
albepaiva@ppgcm.eceme.eb.mil.br

Cintiene Sandes Monfredo Mendes

Escola Superior de Guerra. Instituto Cordeiro
de Farias.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
csandes2@yahoo.com.br

O imperativo de novos tempos pós-pandemia também é afeto à maneira pela qual se construirá o campo dos estudos de defesa e, dentro disso, das ciências militares. Alguns debates em franca expansão nos últimos anos podem ser apontados como definitivamente propulsores dessa nova era, onde os elementos informacionais ganham destaque. A informação é a variável constante nos processos tecnológicos que transformam estratégia e modelos operativos militares, mas também é atributo definidor de como as instituições se relacionarão nos anos que seguem.

Se de um lado nos dirigimos por um ambiente de dissipada quantidade de informação, de outro, as barreiras que interrompem fluxos indesejados de informação não estão postas de forma segura ou confiável. Portanto, há uma dissonância expressiva entre as necessidades pujantes de informação, para efeito de decisões assertivas, e os fluxos que trazem inseguranças variadas. Além dos elementos de insegurança críticos estarem dotados de grandes componentes informacionais – guerra eletrônica, ameaças transversais ou transnacionais, cybersegurança e cyberdefesa – os atributos de defesa de um Estado não são somente definidos pelas suas capacidades, posto que os componentes informacionais afetos são tanto internos quanto externos.

Desse modo, o contraste entre as necessidades informacionais e a incapacidade de instituições reagirem eficientemente a essas demandas parece ser central para o planejamento estratégico decorrente. A renovação dos modelos de inteligência, muito mais dirigidos ao tratamento das

informações do que à concepção obsoleta ligada aos modelos do século passado, pode ser a nova equação a ser resolvida pelos Estados.

Embora os regimes colaborativos estejam sob desconfiança, é notável que os protocolos que conduzem o comportamento de atores estatais continuam a manifestar interesse por algum grau de controle e submissão de comportamentos ao sistema internacional (KRAHMANN, 2003; AXELROD; HAMILTON, 1981). Desse modo, Estados não podem deixar de observar imperativos causados por atores terceiros, que somam-se àqueles de expressão estatal ou interestatal. Uma espécie de consenso sobreposto entre os vários tipos de representantes da arena informacional parece feito de alguns mínimos comuns possíveis que tocam a privacidade de dados, o controle de dados pessoais por corporações privadas e entes estatais, a mobilização de informações falseadas, e a existência de barreiras e universos paralelos na internet.

É exatamente por conta de ambientes paralelos que as inseguranças se expressam sobre sistemas de defesa, com alta repercussão em matéria de confiança e estabilidade. Portanto, prescinde tanto uma análise mais aprofundada, sistemática e acadêmica sobre essas variáveis quanto um aporte sobre políticas públicas, estratégias e doutrinas, proveniente dos trabalhos acadêmicos. A construção de metodologias e ferramentas apropriadas, alimenta a possibilidade de construir um campo de estudos híbrido com potencial crítico e manifestado ordinariamente sobre as instituições de estado afetas (MEDEIROS, 2016).

Nessa matéria, a possibilidade de uso da chamada OSINT (*Open Source Intelligence*) pode ampliar substancialmente as possibilidades de análise dentro e fora de instituições ligadas à defesa (GLASSMAN; KANG, 2012). A ideia central do uso de fontes abertas em benefício de sistemas de inteligência é voltada para a concepção de que quanto maior a capacidade de observar dados abertos, melhores as condições de visibilidade estratégica e operacional, uma vez que o mundo virtual proporciona um universo de informações não tratadas (BENES, 2013). Mesmo a OSINT não sendo caracterizada como método científico, como instrumento, ela permite qualificar a pesquisa com a possibilidade de análises qualitativas de grande montante, com alto impacto da ciência de dados no campo epistemológico amplo dos estudos de defesa (GONG; CHO; LEE, 2018).

Os desafios que tocam a coleta e análise de fontes e dados abertos demonstram que o paradigma da tecnologia, além de afetar os objetos dos estudos de defesa, orientam a maneira pela qual os agentes e pesquisadores devem estar capacitados para análise de sistemas de segurança (DAVIS; O'MAHONY, 2017). Somam-se a esses aqueles desafios de caráter ético, dado que a interface humana com a tecnologia exaspera pelos seus limites (HRIBAR; PODBREGAR; IVANUŠA, 2014). A chamada revolução das tecnologias de informação mobiliza também novas formas de interação humana e, por essa razão, os novos modelos de inteligência são dotados, além de dados abertos, da chamada *Crowdsourcing Intelligence* (WILLETT; HEER; AGRAWALA, 2012). Os elementos ligados a este modelo destacam não somente os meios e tipo de dados coletados, mas a capacidade dos sujeitos de interagir em benefício da obtenção de dados que ampliem a visibilidade de uma determinada matéria.

Nesse sentido, os temas ligados à segurança nacional, segurança internacional, segurança cooperativa, são transversais e merecem um aporte dos componentes informacionais envolvidos. Isso inclui a abordagem de temas como: fluxos migratórios a partir das redes de colaboração envolvidas; economia da defesa e a transferência informacional envolvida em acordos de variados termos colaborativos; o tráfico de ilícitos e humanos e as redes de conexão

submersas; e as novas formas de materializar acordos em zonas ausentes de soberania ou de soberania contestável.

Para complementar essa perspectiva acerca do uso de dados e da tecnologia informacional de forma colaborativa e confiável, uma série de métodos são adaptados e cruzados para que as bases de dados tenham uma mineração e a interpretação mais coerente e segura para ser transmitida pelos meios de comunicação, facilitando assim a divulgação do conhecimento no âmbito da defesa.

Ao analisar ferramentas de processo decisório, as bases de dados, os softwares para verificação de variáveis e análise de comportamento são utilizados no campo público e privado, por governos e corporações, para que sejam auxiliadas por meio da tecnologia acerca das decisões futuras que afetarão seus negócios e indivíduos. Em se tratando desse processo, há a responsabilidade quanto aos riscos e impactos dessas decisões analisadas com dados coletados de maneira individual e categorizados para a compreensão do coletivo, e ainda, do surgimento de fenômenos coletivos que afetem questões de segurança, defesa e desenvolvimento nacionais.

É com grande satisfação que apresentamos esta edição da Coleção Meira Mattos. Este número conta com cinco artigos de temáticas variadas, mas todos compartilham o fato de contribuírem substancialmente para o avanço das pesquisas em Ciências Militares. Além disso, destacamos que a variedade temática – ameaças cyber (QUEIROZ; KRISHNA-HENSEL, 2020), Guerra do Futuro (FONFRÍA, 2020), narcotráfico (ARIAS HENAO, 2020), logística militar (VIOLANTE et al., 2020) e geopolítica dos recursos (PEREZ, 2020) – presente nesta publicação representa bem a pluralidade de temas e agendas que compõem a área de defesa. Boa leitura!

Referências

- ARIAS HENAO, D. P. Una mirada antinarcótica a la Colombia en posconflicto. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 305-330, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a035>. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/4205>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- AXELROD, R.; HAMILTON, W. D. The evolution of cooperation. **Science**, [S.L.], v. 211, n. 4489, p. 1390-1396, 1981.
- BENES, L.. OSINT, new technologies, education: expanding opportunities and threats. A new paradigm. **Journal of Strategic Security**, [S.L.], v. 6, n. 3, p. 22-37, 2013.
- DAVIS, P. K.; O'MAHONY, A. Representing qualitative social science in computational models to aid reasoning under uncertainty: national security examples. **The Journal of Defense Modeling and Simulation**, [S.L.], v. 14, n. 1, p. 57-78, 2017.
- FONFRÍA, A. Los conflictos del futuro: nuevo escenario para la industria de defensa. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 235-249, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a032>. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3879>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- GLASSMAN, M.; KANG, M. J. Intelligence in the internet age: the emergence and evolution of Open Source Intelligence (OSINT). **Computers in Human Behavior**, [S.L.], v. 28, n. 2, p. 673-682, 2012.
- GONG, S.; CHO, J.; LEE, C. A reliability comparison method for OSINT validity analysis. **IEEE Transactions on Industrial Informatics**, [S.L.], v. 14, n. 12, p. 5428-5435, 2018.
- HRIBAR, G.; PODBREGAR, I.; IVANUŠA, T. OSINT: a “grey zone”?’. **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, [S.L.], v. 27, n. 3, p. 529-549, 2014.
- KRAHMANN, E. Conceptualizing security governance. **Cooperation and conflict**, [S.L.], v. 38, n. 1, p. 5-26, 2003.
- MEDEIROS, S. E. Da Epistemologia dos Estudos de Defesa e os seus Campos Híbridos. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, RJ, v. 2, n. 2, 2016.
- PEREZ, J. G. El conflicto de las Malvinas a través del prisma de la Geopolítica de Recursos Naturales. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 331-356, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a036>. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/4093>. Acesso em: 20 ago. 2020.

QUEIROZ, F. de; KRISHNA-HENSEL, S. F. An assessment of cyber threats and migration as challenges to the European Union Pluralistic Security Community in the World Order 2.0. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 279-303, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a034>. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3677>. Acesso em: 11 ago. 2020.

WILLETT, W.; HEER, J.; AGRAWALA, M. Strategies for crowdsourcing social data analysis. In: SIGCHI CONFERENCE ON HUMAN FACTORS IN COMPUTING SYSTEMS. 12., 2012, Austin, TX. **Proceedings...** Austin, TX: SIGCHI, May 2012. p. 227-236.

VIOLANTE, R. V.; CARVALHO, Y. M. de; SANTOS, M. dos; SILVA, P. A. L. da. Interoperabilidade na região amazônica: aplicação do método SAPEVO-M na seleção do melhor equipamento logístico a ser utilizado pelas Forças Armadas brasileiras. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 51, p. 251-277, 2020. DOI: <https://doi.org/10.22491/cmm.a033>. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/3373>. Acesso em: 11 ago. 2020.

Os conflitos do futuro: novo cenário para a Indústria de Defesa

The conflicts of the future: new scenario for the Defense Industry

Resumo: A inovação tecnológica é fonte de grandes mudanças dentro das indústrias e a indústria de defesa não está alheia a isso. A chegada de empresas civis ao mercado de defesa, com tecnologias de ponta, às vezes disruptivas, implica em mudanças substanciais em aspectos como a própria definição da indústria, o nível de concorrência existente, as mudanças nas cadeias produtivas, as formas de financiamento para pesquisa e desenvolvimento (P&D), o desempenho obtido e, por fim, as políticas industriais. Este trabalho analisa as mudanças nesses aspectos juntamente com as necessidades dos ministérios da defesa referente à preparação para os conflitos do futuro.

Palavras-chave: Tecnologias disruptivas. Indústria de defesa. Mercado. Política industrial.

Abstract: Technological innovation is the source of major changes within industries. The defense industry does not ignore this fact. The arrival on the defense market of civil companies, with cutting-edge technologies, sometimes disruptive, implies substantial changes in aspects such as the definition of the industry, the level of existing competition, changes in supply chains, forms of financing for research and development (R&D), the performance obtained, and industrial policies. This study analyzes in a synthetic way the changes in these aspects together with the needs of the ministries of defense to prepare themselves for future conflicts.

Keywords: Disruptive technologies. Defense industry. Market. Industrial policy.

Antonio Fonfría Mesa

Universidad Complutense de Madrid.
Madrid, España.
Academia de las Ciencias y las Artes
Militares. Madrid, España.
afonfria@ccee.ucm.es

Recebido: 08 abr. 2020

Aprovado: 28 abr. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

As significativas mudanças tecnológicas que o mundo está testemunhando, sua velocidade e a ampla gama de aplicações em diferentes campos que estão se abrindo, são um desafio para a indústria de defesa. Embora esta indústria seja altamente inovadora, a maior parte dos novos desenvolvimentos tecnológicos de hoje vêm do mundo civil. Sua aplicação militar – junto aos desenvolvimentos próprios do mundo da defesa –, implica importantes mudanças na estrutura industrial e nas dinâmicas de todo o tipo.

As novas tecnologias geram importantes avanços em aspectos como a produtividade das empresas, a velocidade de transmissão de dados e, portanto, a eficiência na tomada de decisões, além de um aumento significativo em possibilidades variadas de melhorar a segurança etc. Mas também são fontes de riscos e ameaças e, no caso das tecnologias disruptivas, representam uma mudança na forma como abordamos e resolvemos os problemas. Desse modo, surgem novas oportunidades.

A análise realizada nestas páginas tenta mostrar até que ponto essas mudanças tecnológicas ligadas ao mundo militar e orientadas para conflitos mais “limpos e cirúrgicos” – mas também de alta intensidade e duradouros, como, por exemplo, os ciberataques – impõem mudanças na indústria de defesa.

Para tanto, após analisar o conceito de tecnologia disruptiva, é estudada a necessidade de reconverter a indústria de defesa sob diversas perspectivas: a própria definição da indústria, o nível de concorrência existente, as mudanças nas cadeias de abastecimento, as formas de financiamento de pesquisa e desenvolvimento – P&D –, o desempenho obtido e, finalmente, as políticas industriais. O artigo se encerra com algumas conclusões.

2 Novos riscos, ameaças e tecnologias disruptivas

A gama de riscos e ameaças vindos de vários campos – sociais, econômicos, ambientais, geopolíticos ou tecnológicos, entre outros¹ – significa que devem ser tomadas decisões que sejam amplamente orientadas para a tecnologia como um fator que pode resolver ou, pelo menos, mitigar esses riscos. Isto ocorre tanto na esfera civil quanto na militar porque muitos riscos são comuns a ambas as esferas, o que levou a uma mudança de paradigma na geração e disseminação de tecnologias militares desde os anos 80 até hoje.

Se inicialmente foi no mundo militar que se originou boa parte das inovações tecnológicas, hoje a maioria delas são produzidas na área civil, devido à maior amplitude do mercado e a uma crescente demanda de produtos e serviços com alta sofisticação técnica. Portanto, pode-se dizer que há uma mudança de um modelo fechado² no mundo militar para um modelo mais aberto, com a participação de empresas civis, geralmente inovadoras, que contribuem para satisfazer as demandas vindas do campo da defesa. Obviamente essa

¹ Ver World Economic Forum (2020) para uma análise dos principais riscos.

² Como diz Adams (1981), a “privacidade” com a qual a indústria de defesa operava está se direcionando a uma abertura com menores barreiras à entrada e intensificação da concorrência, pelo menos em algumas tecnologias e subsetores de defesa, tanto duais como puros.

mudança gradual implica a redefinição de papéis na geração, aquisição e exploração de novas tecnologias, assim como a marcada natureza dual de muitas delas.

Mas o problema não está na geração de novas tecnologias, que ocorre num ritmo acelerado e responde mais à necessidade de expansão da oferta do que à demanda que, muitas vezes, é dominada pela velocidade da expansão tecnológica. Em outras palavras, o equilíbrio entre *demand pull* e *supply push* é inclinado para esta última³. No caso da defesa, as razões para esta situação podem ser encontradas na necessidade premente de as empresas de defesa tradicionais permanecerem no mercado, devendo oferecer sistemas cada vez mais sofisticados para que as capacidades competitivas das forças armadas dos países possam fazer frente aos riscos que enfrentam.

Além dos fatores citados, deve-se notar que o conhecimento que as empresas têm sobre novas tecnologias é maior do que o das forças armadas, por isso essas empresas estão capacitadas a orientar o desenvolvimento tecnológico de formas específicas tendo em conta as necessidades operacionais dos exércitos. Além disso, em termos gerais, existe normalmente mais do que uma solução técnica para o mesmo problema, exigindo, em certa medida, um grau de substituição de tecnologias, tal como explicado por Howells (2003). Finalmente, as forças armadas dos países mais desenvolvidos muitas vezes estabelecem o ritmo para os avanços tecnológicos ligados às necessidades de segurança. Novos sistemas de armamento são ferramentas para solucionar riscos e ameaças que cada país pode abordar de forma diferente, dependendo da sua capacidade técnica, econômica, situação geopolítica e prioridades diversas, mas que tendem a ser padrão e são marcados por uma série de trajetórias tecnológicas⁴ (NELSON; WINTER, 1977; FREEMAN; PEREZ, 1988) que têm origem nos países mais desenvolvidos.

Um dos problemas mais importantes que surgem quando se considera adotar um caminho tecnológico, ou seja, uma direção para resolver um problema ou conjunto de problemas, é o custo assumido. Este custo tem vários prismas. Por um lado, obviamente, o econômico, mas também o derivado do risco de ter que abandonar uma escolha por falta de resultados. Este último caso implica a busca de novas soluções que requerem mais esforços em vários âmbitos. Há também um custo de oportunidade, quando é possível escolher entre diferentes caminhos. Obviamente, os países menos desenvolvidos tentam imitar os líderes, para que não incorram nos custos de geração de novas tecnologias – além dos custos de oportunidade acima mencionados –, mas apenas nos de adoção, possivelmente imitação (WIETHAUS, 2007) e aprendizagem, o que também implica um custo, embora menor.

Esta situação torna-se ainda mais complexa quando o objetivo é gerar ou utilizar tecnologias disruptivas que mudam o paradigma tecnológico –isto é, o marco conceitual na resolução de problemas – e se buscam maneiras revolucionárias de gerar novas soluções para problemas que envolvem saltos tecnológicos. Como afirmam Kostoff, Boylan e Simons (2004), essas tecnologias podem modificar a estrutura de uma indústria e até criar novas indústrias pela introdução

³ Ver Van den Ende e Dolsma (2005) para uma análise aprofundada deste aspecto.

⁴ Um caminho tecnológico é uma forma de resolver um problema ou família de problemas em uma determinada direção, considerando tanto o estado de arte tecnológico quanto a posição em que as empresas estão em relação a ele. Por outro lado, um paradigma tecnológico coloca os problemas e soluções dentro de um determinado quadro analítico, que é desenvolvido por meio de trajetórias.

de novos processos e produtos⁵. Normalmente é necessária a conjunção de várias tecnologias, o que não é óbvio no início, para a geração de uma nova, que forneça serviços ou produtos mais baratos e com mais funcionalidades. Logicamente, face à emergência de uma tecnologia disruptiva, a resposta deve ser uma formação específica centrada na exploração das suas capacidades atuais e potenciais, o que implica modificações nos processos de formação empresarial e também dentro do setor público. Portanto, as curvas de aprendizagem são substancialmente transformadas, assim como o tempo necessário para colocar a nova tecnologia em funcionamento.

Mas a geração de tecnologias disruptivas requer mudanças culturais significativas, de gestão, de alocação de recursos – econômicos, humanos, de infraestrutura e tecnologias adjacentes – de políticas tecnológicas, industriais e uma ampla concorrência de fatores subjacentes à forma usual de agir. Em suma, implica mudanças nas diferentes rotinas dos agentes envolvidos. Esta situação impõe também modificações no comportamento de outros agentes que, inicialmente, podem não ser afetados pela nova tecnologia, mas que, devido aos seus desenvolvimentos posteriores, podem aproveitar os seus benefícios para obter um melhor desempenho na sua atividade ou acabam por ser diretamente afetados ao longo do tempo⁶.

Assim, ao contrário das inovações incrementais, orientadas para a manutenção do modelo existente, com pequenas mudanças destinadas a melhorar a produtividade empresarial ou a *performance* de produtos ou serviços (PAVITT, 1984), as mudanças produzidas pelas tecnologias disruptivas modificam as bases de conhecimento, alterando mesmo as relações sociais e de poder em nível internacional, o que implica um reequilíbrio de poderes, bem como a emergência de novos agentes e o aparecimento de riscos e ameaças até então não considerados. Portanto, aspectos como a segurança e a defesa acabam por ser envolvidos ou afetados pelo novo cenário e devem responder a contextos estratégicos anteriormente não revelados. Esta situação exige mudanças profundas nas doutrinas, materiais, sistemas de armas, estratégias e formas de colaboração entre exércitos nacionais e internacionais, entre outros aspectos.

Face a esta mudança de cenário, tanto a esfera empresarial ligada à defesa como as próprias forças armadas devem modificar o seu comportamento e as suas estruturas. A questão-chave é em que direção essas mudanças devem ser orientadas.

3 A necessidade de reconversão da indústria⁷

3.1 Definição de indústria de defesa

A análise da indústria de defesa requer uma definição. Isto não é simples, considerando-se que essa indústria mostra uma elevada heterogeneidade em termos do tipo de

⁵ Um exemplo clássico neste sentido é a introdução dos computadores, que gerou mudanças muito profundas na própria morfologia das indústrias e gerou uma nova indústria.

⁶ Dependendo do grau de horizontalidade de uma nova tecnologia, este efeito pode ser mais ou menos intenso. Quanto mais horizontal a nova tecnologia for, mais intensa ela será.

⁷ No final deste trabalho, é apresentado um quadro-resumo das características atuais e das mudanças que estão sendo observadas, bem como outras que podem ser esperadas, dadas as transformações que serão expostas ao longo do artigo.

bens e serviços que desenvolve. Alguns autores definiram a indústria de defesa como aquela que referencia o critério de acordo com o demandante, que seria o fator que conferiria homogeneidade ao conjunto heterogêneo de empresas. Assim, a definição se balizaria pela satisfação das exigências dos ministérios da defesa mediada por uma série de empresas, conferindo a elas o caráter de “empresas de defesa” que, de forma agregada, constituiriam o setor ou a indústria de defesa, portanto, a perspectiva partiria da demanda (GARCÍA ALONSO, 2010). Outros autores propõem a distinção entre empresas que produzem equipamentos letais e aquelas que não os produzem e excluem a pós-produção, como explica Hartley (2018).

Do lado da oferta, poderia assumir-se que o tipo de produção pode distinguir as fronteiras entre o que é e o que não é uma indústria de defesa, de modo que as empresas que produzem bens *inequivocamente* ligados à segurança e defesa nacionais incluem-se nela, tendo-se como exemplos: aviões de combate, armamentos, fragatas, entre centenas de outros sistemas. No entanto, como já foi explicado, numerosos produtores de software, comunicações, veículos blindados sobre rodas, simuladores etc. são também fornecedores de produtos altamente específicos (FONFRÍA, 2013).

Além disso, existem também produtos não específicos, tais como seguros, alimentos, operações logísticas e sistemas de combate a incêndios que também constituem uma parte substancial das ofertas aos ministérios da defesa e de suas demandas. Portanto, uma possível distinção seria aquela que considera os fornecedores especializados face aos fornecedores gerais.

No entanto, em ambos os casos, pode-se considerar que só a partir de um certo nível de volume de negócios é que uma empresa pode ser considerada realmente como parte dessa indústria. Por exemplo, pode ocorrer que uma empresa aeronáutica tenha 90% da sua produção voltada para o mercado civil e o resto, por exemplo, em aviões de combate para a defesa. Ela deve ser considerada como uma empresa da indústria da defesa? Numa outra perspectiva, se uma companhia de seguros obtém, digamos, 75% do seu volume de negócios do mercado militar, poderia ser considerada como civil, uma vez que não é especializada num bem de defesa específico? E uma empresa de cibersegurança? Em suma, a dualidade é uma característica claramente ligada a esta indústria, o que torna a sua delimitação mais complexa⁸ (FONFRÍA, 2013).

Seria mesmo necessário considerar as atividades que têm sido tradicionalmente realizadas pelas forças armadas, tais como manutenção ou modificações do sistema, que são atualmente realizadas pelas empresas mediante *outsourcing* (HARTLEY, 2018).

Finalmente, e como um problema adicional à própria definição, a escassez de dados homogêneos e estatísticas por país, no que diz respeito às atividades econômicas das empresas nos mercados de defesa, é uma grande restrição para que sejam adequadamente compreendidas.

A intensidade da mudança tecnológica, juntamente com a emergência de novos sistemas de armamento e outras necessidades, como a defesa cibernética ou a inteligência artificial, significa que a indústria de defesa deve ser redefinida. A entrada e saída de empresas, incluindo o surgimento de novos setores que são basicamente duais, juntamente com novas tecnologias, deixam novamente esta indústria sem uma definição satisfatória.

⁸ Mesmo no caso das grandes empresas mundiais de defesa, os percentuais de produção civil-militar variam substancialmente, mesmo ao longo do tempo. Alguns exemplos são: McDonell-Douglas, mais de 70% de sua produção vai para o mercado militar; Finmeccanica, 60%; British Aerospace, 40%; Airbus 17% ou General Electric, 15%. Veja SIPRI, vários anos.

3.2 Nível de concorrência

Tradicionalmente, a concorrência não tem sido a característica fundamental da indústria de defesa. Inicialmente, e durante décadas, a indústria de cada país tem sido a principal fornecedora de sistemas de defesa de todos os tipos, fechando-se à entrada de empresas de outros países (MARTÍ, 2015). Assim, uma certa autonomia industrial e tecnológica foi alcançada juntamente com a certeza do fornecimento de insumos e da manutenção dos sistemas, ou seja, da soberania. A “autarquia industrial de defesa”, baseada no conceito de Hamilton da indústria nascente do século XVIII, foi diluída devido à necessidade de incorporar sistemas e tecnologias que não estão ao alcance do país e, portanto, foram utilizados mercados estrangeiros.

O comércio internacional de armas cresceu substancialmente nas últimas décadas⁹, com o aparecimento de novos agentes relevantes e a diversificação da oferta de todos os tipos de sistemas para uso militar e dual. Embora a maioria dos países tente manter seu mercado fechado, a internacionalização também alcançou o mundo da defesa. Esta maior internacionalização significou um aumento substancial da concorrência entre empresas de defesa, embora devido à natureza marcadamente oligopolista de alguns grandes sistemas – como submarinos ou aviões de combate e transporte – o mercado esteja limitado a um pequeno número de empresas que competem em nível global.

No entanto, é notável que as concorrências nacional e internacional funcionam de forma diferente. Assim, em nível nacional, os países com capacidade industrial tentam proteger seu mercado para as empresas nacionais, gerando monopólios e oligopólios, muitos deles de capital público. No nível internacional, a concorrência tem sido tradicionalmente baseada em vários aspectos, muitos dos quais não estão ligados aos preços. Entre eles, destacam-se:

- A capacidade de negociação e o poder político, econômico e geoestratégico de alguns países para exportar seus sistemas para países terceiros. Um caso típico é o dos EUA.
- O nível tecnológico dos sistemas.
- O poder das grandes multinacionais de países desenvolvidos.
- Os acordos de compensação que beneficiaram substancialmente muitos países menos desenvolvidos e que se tornaram uma potência negociadora longe do preço com resultados positivos, tanto para os exportadores de material de defesa, como para os importadores¹⁰.

Embora esses fatores permaneçam e continuem a ser relevantes na aquisição de sistemas militares, é conveniente notar que o preço e a aquisição competitiva são cada vez mais vistos como fatores essenciais na tomada de decisões. Restrições orçamentais significativas estão modificando o peso dos diferentes fatores e a entrada de novos produtores

⁹ Como mostram os dados do Stockholm International Peace Research Institute (2019), durante este século o comércio de armas cresceu 7,8% entre 2009 e 2013, atingindo o nível mais alto desde a Guerra Fria, a partir desta última data até 2018.

¹⁰ Sobre isso veja Fonfría (2019), para uma análise da aplicação e avaliação ideal dos acordos de compensação.

internacionais, como China, Brasil, Índia e Rússia, estão empurrando tanto o grau de concorrência para cima como os preços para baixo.

A esta situação, devemos acrescentar a crescente entrada de empresas civis – em muitos casos PME (Pequenas e Médias Empresas) – no mercado da defesa, juntamente com as novas tecnologias de baixo custo e de alto valor – cibersegurança, mini drones, C4ISTAR, entre outras –, que aumentam a concorrência em nichos de mercado cada vez maiores. Além disso, e juntamente com a sua menor dimensão, a entrada e saída do mercado militar não supõe custos importantes para estas empresas, que mantêm a sua orientação para o mercado civil como base do seu negócio, sendo este muito mais amplo e dinâmico, tendo a dualidade tecnológica como elemento central.

Nesse sentido, os governos foram capazes de usufruir das vantagens dos novos participantes devido ao seu reduzido poder de negociação, mediante formas de aquisição baseadas no preço e não no *cost-plus fee* – o que colocou um encargo significativo nos orçamentos da defesa – e por meio de uma concorrência maior.

3.3 Cadeia de abastecimento

As cadeias de abastecimento são a espinha dorsal das atividades da indústria de defesa. Embora o caso geral seja a nomeação de um contratante principal que é responsável pela seleção de fornecedores e subcontratados – tier 2, tier 3... –, pelo menos dois aspectos são fundamentais para o desenvolvimento correto de um contrato. O primeiro é a qualidade dos produtos e serviços entregues ao contratante principal no tempo estipulado; o segundo é a segurança do abastecimento, para que a cadeia não seja quebrada e a coordenação entre os fornecedores e o contratante seja adequada.

À medida que as cadeias de abastecimento se tornaram mais globais, a sua complexidade aumentou e a procura de valor acrescentado cresceu paralelamente. Enquanto no passado se valorizava os serviços e produtos entregues, hoje isso está em processo de mudança, o que tende a se intensificar e ampliar no futuro. O valor de utilização, ou seja, o valor orientado para o consumidor – ministérios da defesa – deve ser o principal objetivo dos fornecedores. Assim, as mudanças na demanda devem encontrar uma resposta flexível e rápida na oferta, mesmo que isso envolva custos. Como esses custos podem ser minimizados? Como explicado por Bellouard e Fonfría (2018), os custos podem ser minimizados por meio da realização de demandas conjuntas – *polled demands* –, ou seja, expandindo o mercado para que diferentes países estejam envolvidos no desenvolvimento conjunto com uma única cadeia de abastecimento.

Assim, uma opção nos novos cenários pode ser o contrato de serviço baseado em resultados – Outcome-based Service Contract, OBC –, que permite que o cliente pague apenas quando as empresas têm resultados, e não simplesmente por atividades ou tarefas (NG; NUDURUPATI, 2010). Obviamente, a adoção desses contratos exige mudanças no comportamento das empresas e na cadeia de abastecimento, uma vez que a relação com o cliente deve ser muito fluida num processo de cocriação em que a associação de responsabilidades e riscos entre ambos pode mudar significativamente.

Em suma, os ajustes às variações da demanda; a confiança na cadeia de abastecimento como um todo, que é um aspecto fundamental, e os tempos de espera devem ser os fatores

principais nos quais as cadeias de abastecimento se baseiam para ser eficientes e reduzir custos (CHRISTOPHER; PECK; TOWILL, 2006), juntamente com um alto nível de capacidade inovadora que estabelece objetivos a médio e longo prazo.

3.4 Financiamento da P&D

Para a aquisição dos principais sistemas de armamento, os governos financiam para o contratante principal as atividades de P&D necessárias para desenvolver tecnologias apropriadas que atendam às necessidades de defesa. Isto deve-se à escala de muitos programas, uma vez que uma empresa privada não faria tais investimentos sem uma demanda específica. Da parte dos ministérios da defesa, espera-se que os custos incorridos por esse financiamento sejam inferiores ao retorno obtido com o sistema contratado. Esta é uma especificidade do mercado de defesa que normalmente não se encontra nos mercados civis¹¹.

Dadas as tendências do tipo de sistemas atualmente em desenvolvimento que serão postos em funcionamento no futuro e as restrições orçamentais enfrentadas pela defesa, é preciso buscar alternativas para os atuais sistemas de financiamento da P&D, de modo que coloquem menos pressão nos orçamentos dos ministérios da defesa. A este respeito, uma das opções é o cofinanciamento ou financiamento com custos e evitar subsídios a fundo perdido ou créditos reembolsáveis com taxa zero.

As razões para esta mudança de perspectiva estão na necessidade de partilhar os riscos entre o demandante e o contratante, de modo que seja um estímulo para aumentar a eficiência na utilização dos recursos públicos e privados. Face a esta situação de mudança, as empresas devem alterar o seu comportamento a respeito da P&D no âmbito dos contratos de defesa, o que implica propor novas estratégias que incluem a procura de maior eficiência e o seu reposicionamento no sistema de inovação do país.

Entre essas estratégias encontra-se uma relacionada aos direitos de propriedade, uma vez que o cofinanciamento pode implicar uma distribuição dos direitos entre a administração e as empresas, o que impõe a necessidade de negociação entre ambas as partes tanto em termos de propriedade como de exploração (MOLAS-GALLART; TANG, 2008). Algo semelhante aconteceu na França com as mudanças feitas nos últimos anos na política de financiamento da P&D em defesa, que levaram as empresas a serem menos dependentes de fundos públicos, sendo os créditos fiscais utilizados como principal instrumento de financiamento no campo da defesa (BELIN et al., 2019). Outros países, como o Reino Unido, deram ênfase às formas de contratação a fim de regular os aspectos tecnológicos e os canais de financiamento das empresas (HARTLEY, 2011).

3.5 Performance

Segundo Hartley (2018), há várias formas de medir o desempenho empresarial: preços, lucros, produtividade e exportações. No entanto, no caso da indústria de defesa, estes parâmetros devem ser considerados, uma vez que, devido às peculiaridades deste mercado, os resultados

¹¹ Há algumas exceções, como no caso dos satélites europeus ou no desenvolvimento de sistemas de posicionamento.

muitas vezes não são comparáveis com os obtidos na esfera civil. Um exemplo claro disso é o financiamento de atividades de P&D pelos governos. Outro é a formação de preços quando existe apenas um cliente – monopsônio – e do lado da oferta existem oligopólios ou monopólios. Um terceiro exemplo é a capacidade de converter os aumentos de custo no preço final do produto – hipótese *cost shifting*, inicialmente levantada por Rogerson (1989).

Em termos gerais, a rentabilidade nesta indústria deve ser avaliada considerando que os mercados nacionais – principalmente nos países desenvolvidos – foram fechados à concorrência internacional e que suas empresas se beneficiaram de contratos com pouca ou nenhuma concorrência em muitas ocasiões – como mostram alguns estudos, como os de Bower e Osband (1991) ou Fonfría e Correa-Burrows (2010), que resultaram em rentabilidade acima da média industrial em muitos países¹².

No entanto, há necessidade de ampliar o leque de opções, em termos dos fatores que podem influenciar o desempenho da empresa devido às mudanças mencionadas acima. Estes fatores estarão cada vez mais ligados ao aumento da concorrência observada de dois âmbitos diferentes. O primeiro deles é o internacional, com a entrada de novos concorrentes. O segundo está na mudança de paradigma na geração de tecnologias civis de uso dual, o que implica a entrada de empresas civis no mercado militar, aumentando a concorrência – como demonstra Watts (2008) para o caso dos Estados Unidos. Essencialmente, são as PME com menor capacidade de negociação com os ministérios da defesa o que impõe regras mais próximas do mercado. Além disso, devido à crescente importância das tecnologias e desenvolvimentos relacionados com o mundo da cibersegurança e da inteligência artificial, entre outros, o número de microempresas, com até 10 trabalhadores, que têm essas capacidades é crescente, por isso o número de fornecedores tende a aumentar¹³.

Outro aspecto a ser destacado é o desempenho derivado do funcionamento da cadeia de abastecimento, pois ao aumentar o valor agregado dos bens e serviços entregues ao cliente, como mencionado acima, e através do uso de novas tecnologias, a produtividade pode ser aumentada, gerando um maior volume de *output* por unidade de *input*. Se a isto acrescentarmos a importância cada vez maior da redução dos prazos de entrega exigida pelos ministérios da defesa, entende-se que a agilidade das empresas é um fator importante para satisfazer novas exigências, o que pode dar vantagens às pequenas empresas em oposição às grandes, normalmente mais burocratizadas.

3.6 A política industrial

A intervenção do setor público na economia em geral e na indústria em particular responde, por um lado, à necessidade de reduzir ou eliminar as falhas do mercado e, por outro, à necessidade de modelar o tipo de mercado desejado sobre certas diretrizes políticas, econômicas e estratégicas. No caso da política industrial de defesa, as falhas de mercado variam muito,

¹² Mesmo a produtividade das empresas apresenta características peculiares, conforme expõem os trabalhos de Martínez-González e Rue-da-López (2013) e Duch-Brown, Fonfría e Trujillo-Baute (2014), ambos para o caso espanhol, por outro lado, muito semelhantes aos de outros países neste aspecto.

¹³ Esta vantagem poderia ser reduzida se houvesse um efeito significativo de fusões e aquisições das PME inovadoras por grandes empresas.

desde a já mencionada falta de concorrência até diferentes formas de informação assimétrica, controle das características dos produtos, eficiência no mercado de oferta e controle de preços e custos, para citar apenas algumas – ver Hartley (2011) para uma ampla análise destes aspectos.

Para isso, os ministérios da defesa utilizam parte de seu orçamento – basicamente a que se relaciona a investimentos – para realizar sua política industrial de defesa. Assim, é essencial que haja continuidade e previsibilidade nos orçamentos – essencialmente no que corresponde aos investimentos – para que os potenciais contratantes e, portanto, a cadeia de abastecimento por trás deles, possam fornecer o valor exigido pelos ministérios da defesa. Além disso, as questões sobre o que é contratado e de que forma os contratos são feitos pelos ministérios da defesa são a pedra angular da política industrial, pois definem o tipo de sistemas – ou seja, as tecnologias – necessários e, a partir disso, quais as empresas capazes de atender a essas demandas.

No entanto, parece mais apropriado falar de “políticas de defesa industrial” do que de política industrial no singular. Há dois motivos para isso. O primeiro é a referida heterogeneidade desta indústria, que requer diferentes abordagens à política industrial devido aos diferentes problemas de subsetores como aeronáutica, armamento e munições ou navegação, que são apenas alguns exemplos. O segundo refere-se às grandes mudanças que estão ocorrendo, como mencionado acima, que envolvem a entrada e saída de empresas, a modificação de barreiras de entrada e a incorporação de tecnologias disruptivas ou os longos períodos de aquisição (ARNOLD; HARMON, 2013).

Uma parte substancial das políticas industriais diz respeito às políticas de P&D, além do financiamento dos programas acima mencionado. Como explicam Schons, Prado Filho e Galdino (2020), o desenvolvimento dessas políticas na área de defesa deve estar ligado ao sistema nacional de inovação e ter um efeito tanto no crescimento econômico quanto na segurança dos países, com bases fundamentadas na formação do capital humano. Esta foi a base de algumas políticas industriais de sucesso nos anos 80 em alguns países, como a Coréia do Sul ou o Japão, como Sakakibara e Cho (2002) demonstram em uma análise comparativa entre os dois países.

Neste sentido, é fundamental desenvolver análises que considerem a cultura inovadora como característica básica, necessária e intrínseca à capacidade de gerar novos processos e produtos. Entretanto, como mostra Azevedo (2018), uma das dificuldades está em compatibilizar a cultura inovadora com a doutrina militar, já que a hierarquia vertical geralmente torna o fluxo horizontal de informações mais complexo.

Por todas essas razões, as políticas industriais de defesa devem ter objetivos de longo prazo que possam ser combinados com mudanças de prazo mais curto para que possam ser ajustadas a novos cenários operacionais, tecnológicos, econômicos e estratégicos. A flexibilidade, mantendo ao menos os objetivos básicos, é uma característica fundamental, pois sem ela as oportunidades se perderão, tanto para a indústria como para o uso adequado dos orçamentos e para melhoria das capacidades das forças armadas.

Assim, os governos precisam utilizar as ferramentas de que dispõem para atingir os objetivos da política industrial. Nesse sentido, seu papel como cliente contribui em parte com a política, mas devido às restrições orçamentárias, esse papel se enfraquece com o tempo, pois as empresas têm que exportar e obter clientes estrangeiros que podem comprar mais do que o cliente nacional. É por isso que outros instrumentos devem ser utilizados, entre eles deve-se destacar

o papel dos governos como legisladores, como acionistas majoritários em certas empresas e como financiadores de P&D.

No entanto, as políticas industriais de defesa não podem ser entendidas sem o contexto do sistema industrial e tecnológico de um país como um todo, que está cada vez mais internacionalizado, o que torna necessário considerar essas indústrias como parte do sistema nacional de inovação (SNI) e, portanto, usuárias dos estímulos horizontais que se articulam dentro do SNI.

Quadro 1 – Resumo: Situação atual e mudanças em face de novos cenários para a indústria da defesa

Principais aspectos	Situação até o momento	Principais mudanças
Definição da indústria	Heterogêneas, perspectivas de oferta e procura	Aumento da heterogeneidade. Maior mobilidade: entradas e saídas. Novos setores
Nível de concorrência	Monopólios tradicionais e oligopólios e mercados fechados à concorrência	Maior abertura internacional e novos concorrentes: países “newcomers” e empresas civis. Maior concorrência de preços
Cadeia de abastecimento	Com foco em serviços e produtos. Segurança do abastecimento	Maior criação de valor. Contrato de serviços baseado em resultados. Centrada no cliente.
Financiamento da P&D	Créditos suaves e subsídios. Assunção de riscos baixa ou nula pelas empresas. Direitos de propriedade geralmente da empresa	Cofinanciamento. Partilha de risco entre cliente e contratante. Créditos fiscais. Direitos de propriedade compartilhados
Performance	Capacidade de converter aumentos de custos em preços. A falta de competição por oligopólios/monopólios gera maiores retornos, mas não maior performance	Aumento da concorrência para a entrada de novas empresas civis e empresas menores em tecnologias-chave. Aumento do valor agregado nas cadeias de abastecimento. Resposta mais ágil das PME
Política industrial	Atenuar falhas de mercado. Promover uma estrutura industrial concreta. Incentivar a inovação	Situação até agora e impulsionar a concorrência. Articular políticas (no plural) para as indústrias de defesa, dada a sua heterogeneidade

Fonte: Elaboração própria (2020).

4 Conclusões

As grandes mudanças tecnológicas e o surgimento de riscos e ameaças implicam continuamente a necessidade de respostas industriais que proporcionem valor agregado às forças armadas dos países. A incorporação das tecnologias disruptivas são um dos maiores desafios para o sistema militar e os incentivos para seu uso adequado devem ser orientados por políticas industriais, econômicas, estratégicas e tecnológicas.

Entretanto, todas essas mudanças, que visam o futuro próximo, levantam muitas questões relacionadas sobre como será a estrutura industrial; as capacidades das forças armadas nos próximos anos; qual será o papel das grandes multinacionais diante da irrupção de novos

países e empresas, muitos da esfera civil, como exportadores que acentuam a concorrência; qual será o efeito dos novos conflitos – híbridos, na zona cinza etc. – nos países e, por fim, até que ponto a colaboração empresarial e as demandas conjuntas serão uma solução para os crescentes custos unitários. O texto aqui apresentado busca descrever, a partir de uma perspectiva ampla, algumas destas questões, mas elas requerem estudos mais aprofundados nos próximos anos.

Referências

- ADAMS, G. **The politics of defense contracting**: the iron triangle. New Brunswick: Transaction Books, 1981.
- ARNOLD, S. A.; HARMON, B. R. **The relative costs and benefits of multi-year procurement strategies**. Alexandria: Institute for Defense Analyses, 2013. (Document NS D-4893).
- AZEVEDO, C. E. F. Los elementos de análisis de la cultura de innovación en el sector de defensa y su modelo tridimensional. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p. 1-25, set./dez. 2018.
- BELIN, J.; GUILLE, M.; LAZARIC, N.; MÉRINDOL, V. Defense firms adapting to major changes in the French R&D funding system. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 30, n. 2, p. 142-158, 2019.
- BELLOUARD, P.; FONFRÍA, A. **The relationship between prime contractors and SMEs**: how to best manage and fund cooperative programmes. Paris: Armament Industry European Research Group, 2018. (ARES Policy Paper 24).
- BOWER, A. G.; OSBAND, K. When More is Less: Defense Profit Policy in a Competitive Environment. **RAND Journal of Economics**, [S.l.], The RAND Corporation, v. 22, n. 1, p. 107-119, Spring 1991.
- CHRISTOPHER, M.; PECK, H.; TOWILL, D. A taxonomy for selecting global supply chain strategies. **International Journal of Logistics Management**, Bradford, v. 17, n. 2, p. 277-287, 2006.
- DUCH-BROWN, N.; FONFRÍA, A.; TRUJILLO-BAUTE, E. Market structure and technical efficiency of Spanish defense contractors. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 25, n. 1, p. 23-38, 2014.
- FONFRÍA, A. Economía de la defensa: definición y ámbitos de análisis. In: FONFRÍA, A.; PÉREZ-FORNIES, C. (ed.). **Lecciones de economía e industria de la defensa**. Madrid: Civitas, 2013. p. 19-40.
- FONFRÍA, A. Offsets, economía y resultados. In: SIMPOSIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA, 5., 2019, Lima. **Anales** [...]. No prelo.
- FONFRÍA, A.; CORREA-BURROWS, P. Effects of military spending on the profitability of the Spanish defence contractors. **Defence and Peace Economics**, [S.l.], v. 21, n. 2, p. 177-192, 2010.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al. **Technical change and economic theory**. London: Pinter Publishers, 1988. p. 38-66.

GARCÍA ALONSO, J. M. **La Base Industrial de la Defensa en España.** Madrid: Ministerio de Defensa, 2010.

HARTLEY, K. **The economics of defence policy:** a new perspective. New York: Routledge, 2011.

HARTLEY, K. Arms industry data: knowns and unknowns. **The Economics of Peace and Security Journal**, Marietta, v. 13, n. 2, p. 30-36, 2018.

HOWELLS, J. The response of old technology incumbents to technological competition: does the sailing ship effect exists? **Journal of Management Studies**, Hoboken, v. 39, n. 7, p. 887-906, 2003.

KOSTOFF, R. N.; BOYLAN, R.; SIMONS, G. R. Disruptive technology roadmaps. **Technological Forecasting and Social Change**, Amsterdam, v. 71, n. 1, p. 141-159, 2004.

MARTÍ, C. **Sobre la eficiencia en defensa.** Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2015.

MARTÍNEZ-GONZÁLEZ, A.; RUEDA-LÓPEZ, N. A productivity and efficiency analysis of the security and defence technological and industrial base in Spain. **Defence and Peace Economics**, Abingdon-on-Thames, v. 24, n. 2, p. 147-171, 2013.

MOLAS-GALLART, J.; TANG, P. Ownership matters: intellectual property, privatization and innovation. **Research Policy**, Amsterdam, v. 35, n. 2, p. 200-212, 2006.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. In search of a useful theory of innovations. **Research Policy**, Amsterdam, v. 6, n. 1, p. 36-77, 1977.

NG, I. C. L.; NUDURUPATI, S. S. Outcome-based service contracts in the defence industry: mitigating the challenges. **Journal of Service Management**, Bradford, v. 21, n. 5, p. 656-674, 2010.

PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. **Research Policy**, Amsterdam, v. 13, n. 6, p. 343-374, 1984.

ROGERSON, W. P. Profit regulation of defense contractors and prizes for innovation. **Journal of Political Economy**, Chicago, v. 97, n. 6, p. 1284-1305, 1989.

SAKAKIBARA, M.; CHO, D-S. Cooperative R&D in Japan and Korea: a comparison of industrial policy. **Research Policy**, Amsterdam, v. 31, n. 5, p. 673-692, 2002.

SCHONS, D. L.; PRADO FILHO, H. V.; GALDINO, J. F. Política Nacional de Innovación: una cuestión de crecimiento económico, desarrollo y soberanía nacional. **Coleção Meira Mattos**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 27-50, 2020

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook 2019**: armaments, disarmament and international security. Stockholm: Oxford University Press, 2019.

VAN DEN ENDE, J.; DOLFSMA, W. Technology-push, demand-pull and the shaping of technological paradigms: patterns in the development of computing technology. **Journal of Evolutionary Economics**, Basel, n. 15, 83-99, 2005.

WATTS, B. D. **The US defense industrial base; past, present and future**. Washington, DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2008.

WIETHAUS, L. Cooperation or competition in R&D when innovation and absorption are costly. **Economics of Innovation and New Technology**, Abingdon-on-Thames, v. 15, n. 6, p. 569-589, 2007.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The global risks report 2020**. Geneva: World Economic Forum, 2020.



Interoperabilidade na região amazônica: aplicação do método SAPEVO-M para selecionar equipamento logístico a ser utilizado pelas Forças Armadas

Interoperability in the Amazon region: application of the SAPEVO-M method to select logistical equipment to be used by the Armed Forces

Resumo: O transporte intermodal é imprescindível para o planejador logístico na região Amazônica e, para que seja possível, o custo de manuseio ou o de transbordo não pode ser excessivamente dispendioso. Entretanto, observa-se que as Forças Armadas têm oportunidades de melhoria nos processos de carregamento e descarregamento na Amazônia, as quais, em 2020, dificultam a interoperabilidade e aumentam o custo agregado. Esta pesquisa aborda o contexto geral da intermodalidade e da integração entre as Forças Armadas no Brasil, bem como apresenta a interoperabilidade nos Estados Unidos e na União Europeia. Como estudo de caso, observou-se algumas necessidades para que ocorra a interoperabilidade na Amazônia. Nesse contexto, aplicou-se o método SAPEVO-M para seleção de equipamento a ser utilizado para a movimentação de cargas e integração logística intermodal. Conclui-se que o equipamento selecionado através do método aplicado no Exército pode ser estendido para as outras Forças, de forma que cada uma possua meios para dirimir esse problema logístico.

Palavras-chave: Amazônia. Logística. Interoperabilidade. Intermodalidade. Método SAPEVO-M.

Abstract: The intermodal transportation is essential to the logistical planner at the Amazon region and, to become accessible, its handling or its transshipping cost cannot be excessively onerous. Along the way, the Armed Forces have opportunities to improve the loading and unloading processes at the Amazon, which, in 2020, hinder the interoperability and increase their aggregate cost. This research approaches the general intermodality's context and the integration between the Armed Forces in Brazil, as well as brings forward the interoperability at the United States and European Union. As a study case, there are some needs that should be solved to improve interoperability in the Amazon. At this context, the method SAPEVO-M had been applied to select the right equipment to be used at the cargo handling and intermodal logistics integration. It is clear from this paper that the equipment selected, through the method applied in the Army, can be extended to the other Forces, on the way that each one will own the means to solve this logistical problem.

Keywords: Amazon. Logistics. Interoperability. Intermodality. SAPEVO-M Method.

Yuri Marinho de Carvalho

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
yuri.marinho@eb.mil.br

Marcos dos Santos

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
marcosdossantos_doutorado_uff@yahoo.com.br

Paulo Afonso Lopes da Silva

Exército Brasileiro, Instituto Militar de Engenharia (IME).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
pauloafonsolopes@ime.eb.br

Alexandre Rocha Violante

Marinha do Brasil, Escola de Guerra Naval (EGN).
Rio de Janeiro, RJ. Brasil.
alexandreviolante@id.uff.br

Recebido: 09 fev. 2020

Aprovado: 28 abr. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

No Brasil, há décadas a infraestrutura de transporte enfrenta grandes limitações devido ao investimento insuficiente no setor, a um sistema tributário complexo, a contratos viciosos da administração pública com a iniciativa privada (gerando insegurança jurídica) e ao excesso de burocracia. Essas dificuldades acarretam a elevação do “Custo Brasil” que, consequentemente, é agregado ao valor dos produtos para os consumidores finais. Um estudo realizado em 2019 pelo Movimento Brasil Competitivo em parceria com a Secretaria Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade (do Ministério da Economia) apontou que o impacto real desse custo na economia é de R\$ 1,5 trilhão, ou seja, 22% do Produto Interno Bruto nacional (MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO, 2019).

Em pesquisas mais recentes do Fórum Econômico Mundial, o Brasil aparece na 85^a posição dentre as 141 nações que tiveram sua infraestrutura de transportes avaliada e em última posição na América Latina, demonstrando a magnitude do problema que há no país (WORLD ECONOMIC FORUM, 2019).

A Amazônia brasileira possui uma série de fatores fisiográficos, característicos da região, que dificultam ainda mais os transportes regional e inter-regional. Além das grandes distâncias a serem percorridas, a infraestrutura encontra-se defasada em relação às outras regiões brasileiras, por causa dos déficits nas redes rodoviária, hidroviária, aeroportuária e ferroviária, caracterizando a região como um verdadeiro desafio para as atividades logísticas.

A Amazônia Legal possui uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km², o que corresponde a cerca de 61% do território. Composta pelos estados do Amazonas, Acre, Roraima, Rondônia, Mato Grosso, Amapá, Pará, Tocantins e pelos municípios do estado do Maranhão situados a oeste do meridiano 44º. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014)

Essa região divide-se em Amazônia Ocidental e Oriental. A Amazônia Ocidental é composta pelos estados do Amazonas, Acre, Rondônia e Roraima. A Amazônia Oriental, por exclusão, é composta pelos estados do Pará, Amapá, Mato Grosso, Tocantins e pelos municípios do estado do Maranhão (BRASIL, 1968, 2007).

A definição legal da área amazônica brasileira sempre esteve atrelada à implementação de políticas governamentais para a integração da vasta região e à criação de órgãos públicos. Desta forma, as áreas acima estabelecidas, bem como as supracitadas divisões, sofreram diversas alterações desde que foram criadas. Sua última alteração foi quando a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) foi instituída através da Lei Complementar Nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Nessa ocasião, o limite representado pelo Paralelo 13º, vigente até então, foi substituído pelo limite entre os estados de Goiás e de Tocantins (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2014).

Na Amazônia, as Forças Armadas (FA), além de outros órgãos, como a Polícia Federal, o Ministério Público e os governos estaduais, resguardam a nossa soberania e preservam o rico bioma vegetal e animal, os imensuráveis patrimônios minerais e a maior bacia hidrográfica do mundo.

Segundo Carvalho e Silva Júnior (2019), o desenvolvimento dos sistemas logísticos aprimorou-se de modo lento e gradual durante séculos, mas se aperfeiçoou, em grande parte, com as atividades militares. Assim sendo, o desenvolvimento do sistema logístico das FA na região é responsável por suprir

as unidades militares com maior eficiência e auxiliar o desenvolvimento do país, através do fomento do comércio nos municípios e nos locais isolados do restante da nação.

A região apresenta diversos rios com potencial para se transformarem em hidrovias capazes de escoar grande parte da produção de grãos do Centro-Oeste pelos portos setentrionais (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016), tornando-se propulsores de desenvolvimento econômico e social para aquele território.

O Ministério da Infraestrutura (BRASIL, 2018) menciona que, em 2016, o Brasil possuía 19.464 quilômetros de hidrovias economicamente navegadas. Nos Estados Unidos da América (EUA), país de dimensão geográfica similar à do Brasil, a extensão de suas vias navegáveis é de 40,2 mil quilômetros, segundo o *Bureau of Transportation Statistics* (UNITED STATES, 2018) e o *United States Army Corps of Engineers* (2019), dos quais aproximadamente 19,3 mil quilômetros são de cursos de águas rasas (profundidade de 2,74 a 4,27 metros) e 33,7 mil quilômetros de canais profundos além de 4,27 metros. A comparação evidencia que os Estados Unidos, além de possuirem quase o dobro (em quilômetros) das nossas vias economicamente navegáveis, a capacidade de transporte nessas vias é bem maior do que a realidade brasileira.

No Brasil, a inconstância do nível de água, os períodos de chuvas e a falta de sinalização adequada fazem com que a trafegabilidade seja intermitente na região amazônica, o que dificulta o planejamento logístico.

Nesse cenário, o modal aeroviário, segundo Santos (2016), é fundamental para planejar o suprimento logístico na Amazônia em função das grandes distâncias a serem percorridas e, principalmente, pela precariedade das ligações de superfície. Esse modo de transporte se mostra vantajoso pela relativa facilidade de construção de uma pista de pouso (seja asfaltada ou em terra), que traz um retorno quase que imediato para a população local.

Entretanto, mesmo se os modos, individualmente, não tivessem problemas, ao compor-se uma rede de transporte amazônica, essa teria que ter capacidade de integração modal, porque, atualmente, as rodovias, hidrovias e os aeroportos não se conectam, e, quando o fazem, muitas vezes os equipamentos necessários para o transbordo não existem ou estão inadequados.

McGinnis (1990) constatou que seis variáveis são fundamentais para a escolha dos serviços de transportes: 1) tarifas dos fretes; 2) confiabilidade da prestadora de serviço; 3) tempo em trânsito; 4) perdas, danos, processamento das reclamações e rastreabilidade do pedido; 5) considerações de mercado do embarcador; 6) considerações relativas aos transportadores. Percebe-se que o indicador de otimização de tempo e recurso permeia direta ou indiretamente todas as variáveis, indicando que são fatores logísticos importantes a serem almejados para a tomada de decisão.

Ballou (2006) reitera que, apesar das tarifas de frete usualmente serem fatores determinantes para a opção do modo de transporte, a qualidade do serviço ao cliente deve ser o principal, indicando a opção com o melhor custo-benefício. O transporte nas Forças Armadas não é diferente, busca a melhoria dos gastos e dos serviços públicos.

Nesse panorama, o aumento da interoperabilidade logística entre o Exército Brasileiro (EB), a Marinha do Brasil (MB) e a Força Aérea Brasileira (FAB) contribuirão, sobremaneira, para a simplificação da estrutura e execução do apoio logístico, conforme prescreve o Manual de Doutrina de Operações Conjuntas, do Ministério da Defesa -MD30-M-01, 3º Volume (BRASIL, 2011).

Somando a esses fatores, a Portaria nº 301 – Estado Maior do Exército, de 10 de novembro de 2015, aprovou a racionalização de cargos nos Quadros de Cargos (QC)

e nos Quadros de Cargos Previstos (QCP) das OM do Exército Brasileiro (BRASIL, 2015b). Além disso, a visão geral da conjuntura macroeconômica após a pandemia não é alentadora. O IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2020) estabeleceu 3 eventuais cenários econômicos impactados de menor a maior grau pela duração dos isolamentos sociais decorrentes da doença. No melhor dos cenários econômicos, o Produto Interno Bruto fechará 2020 com uma queda de 0,4%, o que poderá impactar a descentralização de recursos financeiros para as FA no curto e médio prazo.

Desta forma, analisando a conjuntura econômica exposta e atendendo à diretriz de racionalização de cargos, a unitização¹ de cargas e o incremento de automação na logística de transbordo intermodal e no carregamento e descarregamento em depósitos auxiliarão na otimização de recursos e de pessoal, através do aumento da eficiência dos transportes.

2 Contextualização do problema

2.1 A interoperabilidade nas Forças Armadas

Robbins (2007), através da sua obra *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, conceitua a economia como “a ciência que estuda o comportamento humano resultante da relação entre a demanda ilimitada e os recursos escassos”, abordando as características humanas nas tomadas de decisões dos agentes econômicos. Destarte, para que a função logística possa proporcionar duração às operações, os custos são essenciais para o planejamento, haja vista que os recursos são limitados.

A busca pela redução de custos, as vezes, é confundida com redução do poder de combate, pois é associada equivocadamente à procura indiscriminada pelo corte de despesas. Dessa maneira, para dirimir esse paradoxo, ressalta-se o alicerce fundamental para discutir a integração entre as Forças Singulares: a busca excessiva pela redução de gastos restringe a capacidade operacional ao reduzir suas atividades precípuas, mas a redução dos custos referem-se a um outro conceito e são fundamentais para proporcionar duração às operações.

Por exemplo, se a Fragata “União” na Operação Líbano XV, integrando a Força Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas do Líbano, sofresse danos que necessitassem de reparos urgentes para que ela pudesse prosseguir na missão, o custo para o envio de peças pelo modal aéreo seria bem maior do que se fosse enviado por uma outra embarcação marítima. Contudo, deve-se atentar ao nível de serviço ao cliente. Ou seja, uma das necessidades da fragata é o tempo de reposição, independente do valor, pois vidas podem ser cerceadas. Porém, apesar de ser necessário utilizar um modal mais caro para o cumprimento dessa missão de transporte de peça de reposição, não deve ser olvidado o planejamento para a contratação da transportadora, buscando reduzir os custos totais. Nesse exemplo, o *trade-off*² para a utilização de um modal de transportes mais custoso

1 De acordo com o glossário do *Council of Supply Chain Management* (2020), unitização pode ser entendida como a consolidação de diversas unidades em unidades maiores para melhorar a eficiência no manuseio e para reduzir os custos de transporte.

2 É um termo que define uma situação em que há conflito de escolha. Ele se caracteriza quando uma ação econômica que visa à resolução de problema, acarreta outro, obrigando uma escolha.

foi a manutenção das vidas dos tripulantes da embarcação, o que não impediu o planejamento para a execução do transporte de maneira mais barata dentre as opções possíveis.

Portanto, o que se pretende através da interoperabilidade logística não é reduzir despesas de forma indiscriminada, mas diminuir dispêndios em operações, tornando o custo logístico agregado menor e incrementando a capacidade de combate e de *dissuasão*³.

De acordo com o manual de doutrina de logística militar do Ministério da Defesa -MD42-M-02, a “Interoperabilidade Logística é o aproveitamento de competências, capacitações e meios entre organizações, verificada na capacidade de intercâmbio de serviços e informações, sem a alteração da estrutura operacional própria, para a solução de um problema logístico.” (BRASIL, 2016).

Para elucidar a classificação das operações militares quanto às Forças empregadas e o entendimento sobre o compartilhamento e a interoperabilidade entre elas, a Tabela 1, abaixo, apresenta de forma genérica e sintetizada a definição e os objetivos para cada situação de emprego.

Tabela 1 – Forças Armadas X operação militar, objetivos e demanda

Forças armadas			
	Singular	Conjunta	Combinada
Definição da operação militar	As operações singulares são desenvolvidas por apenas uma das Forças Armadas. O recebimento de pequenas frações e/ou meios de outra força não modifica este conceito.	As operações que envolvem o emprego coordenado de elementos de mais de uma força singular, com propósitos interdependentes ou complementares, mediante a constituição de um Comando Conjunto.	São operações empreendidas por elementos ponderáveis de Forças Armadas Multinacionais, sob a responsabilidade de um comando único.
Objetivos	Defesa do Estado, garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.	Universalidade, unidade, objetividade, economia de meios, flexibilidade, versatilidade, simplicidade e interoperabilidade.	Consecução de interesses em comum entre as nações no âmbito de uma aliança ou coalizão, determinados por uma autoridade militar ou civil em situação de guerra ou em situação de não guerra.

Fonte: Baseado em manuais das FA, Brasil (1988, 2011, 2015a, 2017), Lopes (2013) e Freire (2018).

Os mecanismos para uma governança global mais efetiva, conforme disposta no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), perpassam pela integração das Forças Armadas brasileiras, alcançando a capacidade de interoperabilidade nas operações conjuntas e combinadas.

O Estado Maior Conjunto das Forças Armadas exerce papel fundamental na execução da Estratégia Nacional de Defesa, pois é o responsável por coordenar 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. (BRASIL, 2012, p. 59).

³ Segundo Figueiredo e Violante (2019), o objetivo da dissuasão é reduzir e/ou inibir o uso da força por parte de um eventual oponente, de modo que não haja relutância a imposição da vontade da nação brasileira.

A coordenação e a integração dos sistemas logísticos (meios e capacidades) das FA são facilitadas pela padronização de materiais e processos, favorecendo a redução da diversidade de peças, materiais e serviços, com reflexos positivos para a Base Industrial de Defesa, pois diminui os entraves burocráticos e beneficia a previsibilidade de demanda.

O binômio entre a Estratégia Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social remete ao pensamento de Figueiredo (2015) de que a defesa e o desenvolvimento nacional são indissociáveis, baseado nos documentos de nível político do Estado.

O poder e a política devem vincular-se à independência nacional que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento, assim como se pode dizer que não ocorre verdadeiro desenvolvimento sem sistemas críveis de defesa. Desenvolvimento e defesa são conceitos que não podem ser pensados indissociadamente (FIGUEIREDO, 2015, p. 62).

A entrada do Brasil no Catálogo da OTAN (*NATO Codification System - NCS*), por exemplo, internacionaliza e amplia ainda mais o alcance de atores/*stakeholders* nacionais na área da defesa. A Embraer é um exemplo de empresa que precisou se adaptar às exigências contidas naquele catálogo e ao ciclo de vida dos produtos para consolidar a venda do KC-390 para Portugal (MEDEIROS; MOREIRA, 2018).

O apoio dos Estados Unidos da América à entrada do Brasil como membro na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) formalizado em 15 de janeiro de 2020 (BRASIL, 2020b) demonstram não somente um fortalecimento da política externa, como também acelera e evidencia a necessidade da consolidação de padrões e métricas no país. Assim, o aumento da padronização de meios possibilita maior integração e planejamento conjunto entre Forças, tornando-o um projeto de melhoria de gastos públicos que trará maior eficiência para o Ministério da Defesa e ampliará a sua capacidade operativa, tendo em vista a economia gerada pela redução de transportes em duplicidade ou com ociosidade decorrente do planejamento conjunto.

Inicialmente, este artigo abordará o desenvolvimento da doutrina de Forças Armadas Conjuntas e Combinadas e fará um breve histórico da interoperabilidade no Brasil. Após isso, será avaliado o sistema de transporte do EB na Amazônia, para o estudo da interoperabilidade e intermodalidade nas FA, buscando aprimorar a logística implementada na região aplicando-se o método SAPEVO-M de apoio à tomada de decisão para a seleção de um equipamento logístico que atenda as peculiaridades da região. Finalmente, uma sucinta análise conclusiva.

2.2 Interoperabilidade no ambiente internacional

2.2.1 Operações militares combinadas

O direito da legítima defesa coletiva é o cerne de diversos tratados internacionais, unindo seus membros e comprometendo-os a se protegerem diante de ameaças externas, conforme podemos

observar no extrato abaixo, por exemplo, do Artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, ao qual o Brasil é signatário.

As Partes concordam que um ataque armado contra um ou vários deles, na Europa ou na América do Norte, deve ser considerado um ataque contra todos e, consequentemente, concordam que, se ocorrer um ataque armado, cada um deles, no exercício do seu direito individual ou da legítima defesa coletiva reconhecida pelo Artigo 51 da Carta das Nações Unidas, ajudará a Parte ou Partes assim atacadas (...) (NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION, 2019, tradução nossa⁴).

Dessa maneira, para que as operações militares combinadas possam ter eficácia, a logística militar dentre os países pactuantes deve estar alinhada à realidade colaborativa da cadeia de suprimentos de todos os países, proporcionando maior fluidez ao fluxo de mercadorias, pessoas e informações.

A baixa incidência de conflitos armados regionais na América do Sul, principalmente no século XX, gera perigosa sensação de proteção e que conduz a equívocos acerca dos elementos de segurança em diversos agentes públicos nacionais. Entretanto, diversas tensões transfronteiriças demonstram a importância da integração e do aprofundamento dos laços cooperativos entre os Estados através das chamadas “novas ameaças”: guerra ao narcotráfico, ao tráfego de armas e humano, à pirataria, ao terrorismo, ao contrabando. Essas ameaças são muitas vezes geradas por crises financeiras e humanitárias que impactam na defesa da Amazônia e do Atlântico Sul (FIGUEIREDO; VIOLANTE, 2019).

Em geral, a segurança em seu conceito ampliado (segurança política, econômica, social, considerados qualitativamente e quantitativamente) é um dos aspectos que faz com que os Estados firmem os acordos internacionais, a fim de evitar o desgaste do conflito armado ou para criar capacidade dissuasória contra uma ameaça externa. Nesse pretexto, a Europa superou suas rivalidades históricas para elaborar um tratado de convivência pacífica que permeia todos os setores da economia dos países envolvidos.

Na Europa, o Centro de Coordenação de Movimentação – Movement Coordination Centre Europe (MCCE), estabelecido desde 2007, tem por finalidade a gestão e a utilização das capacidades de transporte em conjunto dos 28 países membros, a fim de otimizar estruturas e maximizar eficiência dos transportes militares (MOVEMENT COORDINATION CENTRE EUROPE, 2018). Em tempos de austeridade, a criação deste centro reforça a ideia de que a união de capacidades logísticas e a utilização de cooperação estratégica em defesa trazem resultados positivos para a logística militar.

O MCCE se mantém preparado para garantir o apoio à coordenação de operações da União Europeia (UE), Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da Organização das Nações Unidas (ONU). Para isso, se utiliza de diversos mecanismos e sistemas que sejam capazes de gerenciar os custos envolvidos e os meios ociosos nos transportes aéreos, marítimos e no de superfície, que incluem os transportes ferroviário, rodoviário e os por *vias navegáveis interiores*⁵.

⁴ Original: “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked (...).”

⁵ Ressalta-se a distinção de entendimento de vias navegáveis interiores no Brasil e na União Europeia. Na Europa, elas são definidas como uma designação que abrange rios, lagos, canais e estuários navegáveis, não limitando a vias de um único país. Desta maneira, caso constituam uma fronteira comum entre países, deverá ser incluídas nas estatísticas de cada um deles. (UNIÃO EUROPEIA, 2007).

Dentro da gestão de transportes aéreos, por exemplo, o mecanismo intitulado *Air Transport and Air to Air Refueling and other Exchange of Services* (ATARES) é um sistema de troca de serviços de transporte aéreo entre os países membros, baseado na hora de voo equivalente. Ou seja, tendo como referência o custo de uma hora de voo das aeronaves C-130 e C-160, calcula-se o valor do transporte a ser executado por outro país e o ressarcimento é feito sem compensação financeira, única e exclusivamente com o compromisso da realização de um transporte futuro. Com isso, diminui-se a ociosidade no transporte aéreo, que é o que possui o maior custo agregado, beneficiando e apoiando as nações envolvidas (EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND, 2017).

A capacidade de interoperabilidade de Forças combinadas diante de escassos meios de transportes estratégicos revela-se vital para o emprego tempestivo da força e para o sucesso das operações militares perante as agressões que a OTAN e a UE possam receber devido à conjuntura global das operações abrangidas por essas organizações. Portanto, o MCCE possibilita a eficiência econômica e a redução de transportes em duplicidade com capacidade não aproveitada, otimizando sinergias e a disponibilidade de meios e capacidades de cada Estado membro.

2.2.2 Operações militares conjuntas

Nos EUA, a partir da 2^a Guerra Mundial, a pressão por uma coordenação interforças mais efetiva era cada vez mais evidente. Diversos fatores retardaram a concepção de um Estado Maior Conjunto efetivo, que se tornou realidade a partir da Reforma *Goldwater-Nichols* (*Goldwater-Nichols Act*), publicada em 04 de outubro de 1986. Esta reforma foi bastante controversa, porque foi originada no Congresso dos EUA, ou seja, fora do âmbito das Forças Armadas, resultando em um custoso e construtivo debate legislativo que alterou o mais alto nível de tomada de decisão estratégica de assuntos relacionados à Defesa Nacional.

A reforma é considerada a mais importante e abrangente reorganização do Departamento de Defesa daquele país (LOCHER III, 1999) e implementou diversos programas ou funções importantes para as Forças Armadas, incluindo (1) O reforço da autoridade do Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (2) Aquisição de sistemas integrados; (3) Política de valorização e promoção dos militares que atuam em comandos conjuntos; (4) Assessoramento mais eficaz dos Chefes do Estado-Maior Conjunto; (5) Alterações nas funções do Estado-Maior Conjunto; e (6) Dinâmica dos Comandantes no Teatro de Operações (PIRES; HONORATO; COSTA, 2019).

Verifica-se que a integração logística proporcionada pela Reforma aumentou a eficiácia dos Comandos Combatentes, incrementando capacidade de combate. Na 1^a Guerra do Golfo (1991), por exemplo, a operação conhecida como “Tempestade do Deserto” foi precedida por uma grande mobilização logística de seis meses para uma campanha terrestre de 100 horas, demonstrando a complexidade dos combates modernos e a necessidade de integração para tornar os embates mais proficiente.

Apesar do consenso com relação aos benefícios que a reforma trouxe para o Departamento de Defesa dos EUA, McInnis (2016) aponta para a necessidade de uma reformulação, revelando a preocupação de diversos militares dos EUA com relação à falta de interação das Forças Armadas com as agências de segurança pública.

A análise a respeito da interoperabilidade em outros países permite comparar a atual situação das nossas FA, propiciando a oportunidade de uma atuação mais equilibrada e integrada.

2.3 A Interoperabilidade Militar do Brasil no Ministério da Defesa

Aderindo à evolução doutrinária, o Ministério da Defesa elaborou, em 2001, as primeiras publicações referentes à Doutrina Básica do Comando Combinado e à Logística para Operações Combinadas, por meio dos manuais MD33-M-03 – Doutrina Básica de Comando Combinado e o MD34-M-01 – Logística para Operações Combinadas. Em 2007, segundo Lopes (2013), foram estabelecidos objetivos específicos a respeito da interoperabilidade entre as Forças Armadas, dentre eles a integração da logística militar. Neste período, foram aprovados a Estrutura Militar de Defesa – MD35-D-01 (em 2005), o manual de Procedimentos de Comando e Controle para Operações Combinadas – MD31-M-04 (em 2007) e a metodologia de Planejamento Estratégico de Emprego Combinado das Forças Armadas – MPEECFA – MD33-M-07 (em 2008).

O Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) foi instituído em 2010 com a missão de promover e coordenar a interoperabilidade entre as Forças Singulares e assessorar o ministro da Defesa. A partir de então, diversos manuais e portarias foram revogados e uma nova doutrina foi estabelecida, através do manual Doutrina de Operações Conjuntas – MD30-M-01. Determinou-se ao EMCFA planejar o emprego conjunto e integrado dos efetivos das Forças Singulares, otimizando o uso dos meios disponíveis (BRASIL, 2020a).

O movimento migratório iniciado em 2015 e desencadeado pela crise político-econômica na Venezuela é um exemplo contemporâneo da aplicação conjunta das Forças Armadas, sendo o maior deslocamento de pessoas na história da América Latina. Até agora, mais de 4 milhões de venezuelanos abandonaram o país (MILLIONS..., 2019). No Brasil, a Força-Tarefa Logística e Humanitária “Acolhida” executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil interiorizou mais de 27,2 mil venezuelanos para 24 estados brasileiros até janeiro de 2020. Segundo a Polícia Federal, de 2017 até novembro de 2019, aproximadamente 6,6% dos venezuelanos que saíram do país (264 mil imigrantes) solicitaram regularização migratória (BRASIL, 2020c).

Restringindo a interoperabilidade ao aspecto logístico, mais especificamente da função transporte, o Ministério da Defesa (MD), por meio de seu Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, vem aprimorando os sistemas logísticos com o intuito da integração das três Forças. O gerenciamento das informações dos transportes militares é encargo desse Órgão Central, que realiza a articulação conjunta dos transportes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica por meio do Sistema de Transporte de Defesa (STD) (BRASIL, 2013).

O STD é parte integrante do Sistema de Logística de Defesa (SISLOGD) (BRASIL, 2013) e atua como agente integrador das diversas estruturas relacionadas à logística de transportes das Forças Armadas e dos meios que possam ser contratados e/ ou mobilizados.

⁶ OPERAÇÃO ACOLHIDA. Disponível em:<<https://www.gov.br/acolhida/historico/>>. Acesso em: 5 Fev.2020.

Embora o STD já esteja em funcionamento, os transportes de suprimentos militares são planejados e executados individualmente por cada Força Armada brasileira, de acordo com suas necessidades de subsistência ou em atendimento a demandas de operações militares. Somente em alguns casos mais esporádicos, e para materiais (munições, por exemplo) ou missão específica, é percebida uma integração entre as Forças, mesmo existindo Eixos de Suprimentos similares realizados por cada uma que poderiam ser integrados através de um algoritmo de otimização de redes de transportes.

3 Descrição do problema

3.1 A eficiência intermodal como fator-chave para a interoperabilidade no ambiente Amazônico

3.1.1 Caracterização do problema

Segundo Orair (1990), as crises econômicas e fiscais da década de 1990 foram o ponto de inflexão no planejamento estratégico brasileiro para o financiamento da infraestrutura de transporte por recursos públicos, com o desmonte do Estado desenvolvimentista. Nesse período, o governo não possuía mais recursos para viabilizar novas obras ou incrementar as já existentes. A solução era iniciar parcerias com a iniciativa privada, de forma a financiar construção de rodovias, portos, aeroportos, trechos ferroviários, bem como para a manutenção das vias construídas.

Na região Amazônica, em geral, há uma carência de infraestruturas logísticas instaladas, principalmente nas cidades localizadas no interior dos estados. O sistema fluvial da região hidrográfica da Amazônia pode ser classificado, segundo Bertani (2015), como um sistema de rios de predomínio meandrante com a presença de planícies de inundação que podem conter um complexo de vários subambientes deposicionais. Esses rios, influenciados pelo regime de chuva, restringem a navegação, tornando ainda mais imperioso a necessidade da manutenção das vias fluviais para que o seu potencial seja usufruído por completo.

As cinco principais hidrovias são as que apresentam maior quantidade em volume de cargas transportadas e estão exemplificadas na Tabela 2.

Tabela 2 - Regiões hidrográficas e suas hidrovias

Região hidrográfica	Hidrovias	Peso carga bruta em toneladas
Amazônica	Do Amazonas, do Solimões, do Madeira, do Tapajós, do Pará, do Negro, do Juruá, do Trombetas e do Xingu	39.455.613
Tocantins-Araguaia	Do Tocantins e do Araguaia	21.871.197
Atlântico Sul	Do Sul	4.574.867
Paraná	Do Paraná-Tietê e do Paranaíba	2.878.619
Paraguai	Do Paraguai	2.788.405

Fonte: Baseado em Brasil (2019).

Segundo o Instituto de Logística e Supply Chain (2017), o modal aquaviário possui o custo de quase um terço do modal rodoviário (predominante no Brasil), além de ser pouco explorado. A Amazônia Legal é a que apresenta o maior potencial para a navegação de águas interiores no Brasil, sendo fundamental que as Forças Armadas estejam equipadas com maquinário que facilite a intermodalidade tão necessária naquela localidade. Segundo Hornstra et al. (2020), são necessários a padronização e a organização de carga da viatura para situações em que ocorrem carregamento, descarregamento ou até mesmo transbordo de cargas, devendo ser considerados os custos para o manuseio da carga.

Santos (2016) apresentou diversas sugestões para contribuir com a logística militar na Amazônia Oriental, dentre elas, ressaltou a importância de empregar novas ferramentas de separação de cargas, paletização e unitização, conteinerização, transporte intermodal. Esses fatores são fundamentais para um desenvolvimento sustentável da logística em caso de mobilização de grandes vultos na região da foz do rio Amazônas.

Gansterer e Hartl (2018) apresentam uma pesquisa sobre a roteirização colaborativa de veículos, analisando e comparando planejamentos centralizados e descentralizados, com e sem leilão de frete. Como resultados, os autores indicam que a colaboração entre os transportadores minimiza os custos de transporte. Nesse sentido, o EB poderia planejar a execução de seus transportes através dos meios que estarão disponíveis (aéreo, fluvial e rodoviário) para a sua execução de maneira colaborativa com as outras Forças, objetivando reduzir custos.

Carvalho e Silva Júnior (2019) apontam que a falta da carga de retorno é um dos problemas logísticos do EB na Amazônia Oriental, o que torna o transporte de cargas pelo modal fluvial mais caro do que deveria. No entanto, observa-se que este é um problema conjuntural das Forças Armadas e que poderia ser mitigado com a interoperabilidade para o transporte.

3.1.2 Estudo de caso: A intermodalidade do Exército Brasileiro na Amazônia

A pesquisa bibliográfica realizada a partir do estudo da Estrutura da Logística Militar Brasileira, do preceito de cooperação logística do Centro de Coordenação de Movimentação na Europa e da doutrina de operações conjuntas dos EUA compõe o pré-lúdio deste trabalho. Contudo, a fim de mensurar a logística das operações de transporte intermodais, cerne para que ocorra a interoperabilidade nas Forças Armadas, foram identificados os equipamentos logísticos para transbordo de cargas que atendem às especificidades da Amazônia e definidos os parâmetros (por exemplo, melhores produtos no mercado brasileiro, preços, especificações técnicas) com base nos quais deveriam ser selecionados os equipamentos mais adequados pelo método SAPEVO-M.

No contexto da logística da Força Terrestre, a implementação do projeto de incorporação de aeronave de asa fixa no modal aéreo da logística militar na região amazônica, por meio da aeronave C-23B+ SHERPA, inclui mais uma variável no sistema de transportes do EB, tornando os processos para a integração intermodal na Amazônia ainda mais primordiais. Nesse ensejo, a interoperabilidade com a Força Aérea só será possível se forem observados, desde o princípio, os entraves logísticos no que tange aos meios para realizar o manuseio de mercadorias e à unitização. Observa-se na Figura 1 que a movimentação de carga realizada no Centro de Transportes Logístico da Aeronáutica (CTLA) é mecanizada e que o equipamento de movimentação que será proposto nesse estudo é similar ao utilizado.

Além disso, na Figura 2 os paletes utilizados são os aeronáuticos, evidenciando um problema de unitização de cargas que aumentaria o tempo de transbordo nas operações conjuntas.

Figura 1 – Equipamento de movimentação de pallet



Fonte: Autores (2020).

Figura 2 – Pallet aeronáutico 463L - HCU



Fonte: Autores (2020).

Ou seja, para que ocorra integração logística no transbordo de cargas dentro da interoperabilidade, observou-se a falta de processos padronizados, suprimentos unificados e paletizados. De modo que não haja um aumento no tempo de execução da transposição da carga e tampouco haja um incremento excessivo no custo de transporte total para a realização do carregamento ou descarregamento. Pois se assim for, oneram toda a operação que necessita do transporte intermodal, diminuindo os recursos destinados a atividade-fim das Forças Armadas.

Portanto, o Exército Brasileiro, observando a sua cadeia logística, aprovou o Caderno de Instrução Preparação de Cargas para o Transporte (EB40-CI-10.900) (BRASIL, 2017), 1^a Edição, 2017, através da Portaria nº 12 – COLOG, de 31 de janeiro de 2017. Publicada na Separata ao Boletim do Exército nº 21/2017, em 26 de maio de 2017. E assim, introduziu no contexto do Sistema de Transporte do Exército Brasileiro (STEB), os procedimentos de unitização através de *pallets* e contêineres, principalmente por intermédio da Base de Apoio Logístico do Exército, situada no Rio de Janeiro.

Embora estes dispositivos de unitização de cargas no transporte tenham trazido controle, destreza operacional e redução de custos, o conceito ainda não está totalmente consolidado no EB. Isto porque ainda é possível vislumbrar dois entraves: a unitização no nível Ministério da Defesa e a outra no nível regional do EB.

No âmbito do Ministério da Defesa, as Forças estão buscando aprimorar-se de forma isolada, sem sinergia. Nem sempre os meios para movimentação e unitização de cargas são os mesmos, o que ocasionará uma dificuldade de integração em operações conjuntas.

No nível regional do Exército Brasileiro, observou-se que as Organizações Militares nem sempre estão preparadas para receber o material envolto em filme *stretch* e paletizado. Consta-se, então, nesse nível, que o que ocorre na região amazônica é o manuseio da carga sendo realizado conforme a Figura 3, a seguir, embora ele estivesse unitizado e paletizado enquanto foi transportado pelo modal rodoviário.

Figura 3 – Transbordo no rio Madeira



Fonte: 17^a Brigada Infantaria de Selva (2016).

Uma transposição ineficiente de carga entre modais aumenta o tempo das operações e os custos totais, diminuindo recursos que deveriam ser empregados na atividade-fim.

Como exemplo, podemos citar o observado no carregamento e descarregamento em operações fluviais do 8º Depósito de Suprimentos (DSup) do Exército Brasileiro na Amazônia Oriental

(Belém, PA). Em suas rotas de entregas regionais, o 8º D Sup supre várias guarnições pelo modal aquaviário. A média de suprimentos entregue em cada guarnição é em torno de 20 ton. (incluindo a carga frigorificada) e o tempo estimado para o carregamento e descarregamento nessas guarnições de dois dias⁷, tendo em vista que ele é realizado conforme apresentado na Figura 3 e, geralmente, em locais não apropriados para realizar essa atividade.

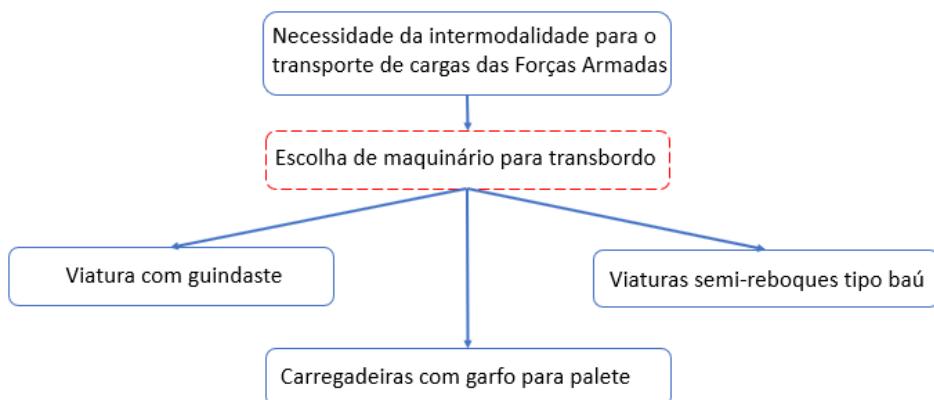
Portanto, o processo de mecanização por meio do uso de tratores, empilhadeiras e outros equipamentos darão prosseguimento para o desenvolvimento da logística na região Amazônica. A proposta seria a utilização de equipamentos destinados para a realização do transbordo de cargas nos pontos intermodais.

Contudo, observa-se que o EB não possui contratos de facilidades portuárias em todas as guarnições ou locais supridos. Ou seja, é comum que o desembarque de material seja realizado em barrancos ou em instalações portuárias rudimentares, que impossibilitam a utilização de maquinários comuns semelhantes a minicarregadeiras pelo acentuado desnível e irregularidade do terreno. Além disso, aumentam o risco de manobras de contêineres por viaturas *side-lifter* devido ao peso total do container e da instabilidade do terreno.

Portanto, foi realizada uma visita técnica na cidade de Belém (PA), no período de 10 a 15 de novembro de 2019, para verificar as sugestões do escalão logístico da 8ª Região Militar de equipamentos mais adequados para facilitar o intercâmbio de cargas em processos intermodais na Amazônia (ponderando os procedimentos e equipamentos para transbordo adotados por empresas privadas que atuam na região), que foram: 1) Caminhão com guindaste (tipo *munck*) com adaptador para mover paletes; 2) Viaturas semirreboques tipo baú com desatracção do furgão nas balsas (carga seca e frigorificada); 3) Tratores com adaptação de garfo para paletes. Equipamentos que não pertencem, normalmente, à dotação de Unidades militares não especializadas em logística.

Dante desses equipamentos, surge a pergunta: qual atenderia de forma mais integral as necessidades do EB para o carregamento e descarregamento de cargas na Amazônia? Em resposta a essa questão, o método SAPEVO-M (detalhado no item 4) foi utilizado para fundamentar a tomada de decisão, a qual consta na Figura 4.

Figura 4 – Mapa esquemático



Fonte: Autores (2020).

⁷ Dados Médios de Planejamento obtidos junto ao executor do transporte fluvial e chefe de embarcação do 8º Depósito de Suprimentos, em Belém (PA), 2º Sgt QE Mauro Fernando Ramos de Miranda e ratificados junto ao Escalão Logístico da 8ª Região Militar.

3.1.3 Objetivos da seleção dos maquinários

Buscou-se, para fundamentar a pesquisa, estabelecer parâmetros para os equipamentos através das especificações técnicas e preços, de forma que contemplem requisitos técnicos para as características do ambiente amazônico.

Observou-se, também, o sistema chamado homem-máquina proposto por Fonseca (1975), que se engendra em operações em que máquinas são utilizadas conjuntamente com o esforço humano. Este sistema deve ter fluidez, evitando um desgaste sobrenatural do operador que reduziria sua produtividade e qualidade do trabalho, aumentando os riscos de um acidente no trabalho.

Assim, a partir das observações do Escalão Logístico da 8^a RM e das empresas privadas que atuam na região Amazônica, foram levantados itens obrigatórios que o maquinário deve possuir (Tabela 3), de forma que a sua qualidade não impacte negativamente os tomadores de decisão. A partir dos itens obrigatórios levantados, foi realizado uma nova pesquisa de campo no período de 05 de dezembro de 2019 a 15 de janeiro de 2020 para a obtenção dos equipamentos que serão apresentados aos tomadores de decisão e que mais se enquadram dentro das necessidades logísticas da região. Os preços são relativos a equipamentos fabricados em 2019.

Tabela 3 – Critérios obrigatórios

Critérios obrigatórios	
1	Tração 4x4 para maior aderência ao solo e melhor arraste relativo entre os eixos.
2	Cabines com ar condicionado, bancos com ajustes ergonômicos de forma a garantir boas condições de postura, visualização, movimentação e operação.
3	Os componentes como monitores de vídeo, sinais e comandos, devem possibilitar a interação clara e precisa com o operador de forma a reduzir possibilidades de erros de interpretação ou retorno de informação.
4	Motor e carroceria do mesmo fabricante, a fim de atenuar custos com a logística de manutenção para eventuais panes e defeitos dos equipamentos.
5	Assistência técnica para manutenção em Manaus ou Belém.
6	Estrutura de Proteção na Capotagem - <i>Roll-over Protective Structures (ROPS)</i>
7	Possibilidade de acoplar sinal sonoro de ré ao sistema de transmissão.

Fonte: Autores, (2020).

A partir desses critérios, os preços relativos ao meios selecionados foram os que se seguiram nas Tabelas 4, 5 e 6:

Tabela 4 – Viatura com guindaste e com adaptador para movimentação de palete


Maquinário	Preço médio
Caminhão (6x2)	R\$ 340.000,00
Reboque	R\$ 106.000,00
Guindaste F20/4H	R\$ 47.000,00
Adaptador garfo para pegar palete de até 9 mil kg	R\$ 18.000,00
Recurso necessário por Organização Militar	R\$ 511.000,00
Características	
Capacidade máx.de carga do guindaste	8.700 kg
Alcance máximo de içamento	17,4 m.
Alcance máximo horizontal	14,00 m

Fonte: Imagem e dados dos autores (2020)

Tabela 5 – Embarque de palete através de trator com garfo para palete


Maquinário	Preço médio
Trator com força de desagregação de 9.193 kg	R\$ 360.000,00

continua

Tabela 5 – Continuação

Maquinário	Preço médio
Garfo Pallet para 7.000 kg	R\$ 15.000,00
Recurso necessário por Organização Militar	R\$ 375.000,00
Características	
Capacidade média operacional	12.400 kg
Altura de levantamento	3,25 metros

Fonte: Imagem da Revista EaeMaquinas (EAEMAQUINAS, 2016) e dados dos autores (2020).

Tabela 6 – Reboques do tipo baú sendo transportado por balsa


Maquinário	Preço médio
Caminhão (6x2)	R\$ 340.000,00
Furgão semirreboque baú para gêneros secos	R\$ 100.000,00
Furgão semirreboque baú para gêneros frigorificados	R\$ 152.000,00
Motor de resfriamento para furgão frigorificado	R\$ 110.000,00
Recurso necessário por Organização Militar	R\$ 1.042.000,00
Características	
Capacidade média	15 Ton.

Fonte: Imagem de ANTAQ (2011) e dados dos autores (2020).

4 O método SAPEVO-M

Em complexas tomadas de decisão, usualmente se ponderam as opiniões dos assessores do decisor. Contudo, esses assessoramentos em decisões colegiadas nas Forças Armadas, devido às peculiaridades de uma hierarquia e disciplina rígidas, muitas vezes são distorcidos a favor do decisor, deixando, muitas vezes, que critérios técnicos relevantes sejam contemplados.

Santos (2018) apresenta um espiral do processo decisório constituído de 8 etapas, iniciando através da percepção da situação problemática até a decisão de implementação ou não do modelo. Assim, no decorrer do processo, a percepção do tomador de decisão incorpora novos fatos

da realidade subjacente que antes não tinham sido levados em consideração, estruturando um novo entendimento do problema, que, talvez, possa conduzir a um novo objetivo, fazendo com que todo o processo se repita.

Assim sendo, o Método SAPEVO-M é utilizado quando não se é possível chegar a um consenso entre os assessores para que seja procedida a aplicação de um determinado método de ordenamento dos critérios. Por isso, Greco et. al. (2019) aprimoraram o método de avaliação multicritério SAPEVO, desenvolvido por Gomes et. al. (1997). Incluíram a possibilidade de que cada decisor possa estabelecer as suas preferências, gerando um vetor ordinal para os critérios. Por fim, todos os vetores ordinais são agregados em um único vetor. De forma semelhante, o mesmo conceito é utilizado no estabelecimento das preferências das alternativas dentro de cada critério, ou seja, a partir da captação de múltiplas percepções.

O Método SAPEVO-M apresenta também um aspecto sociológico interessante, uma vez que o processo de assessoramento é realizado de forma a inibir que fatores externos influam significativamente nas opiniões de cada membro. Isso porque a avaliação é realizada de forma secreta e individual, com os vetores sendo todos agregados em um só vetor final, não indicando as preferências dos militares. Evita-se, dessa forma, suscetibilidades quando se precisa tomar uma decisão colegiada por membros de distintos graus hierárquicos na Força. Isso torna o processo mais claro e eficiente, uma vez que o decisor contará com dados de maior qualidade.

O método tem sido aplicado em diversas áreas como em Santos, Oliveira e Lima (2019) na seleção do melhor trajeto para uma empresa de transporte rodoviário e em Greco et. al. (2019) na seleção de um navio de desembarque de tropa para a Armada Argentina.

Em 2019 foi desenvolvido um *site*⁸ para a implementação dos dados no método SAPEVO-M, tornando-o mais fácil de ser utilizado. O sistema *Sapevo Web* só foi possível ser criado a partir de uma parceria entre o corpo técnico do Centro de Análise de Sistemas Navais (CASNAV) da MB, um grupo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense (UFF) e um grupo de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Sistemas e Computação do Instituto Militar de Engenharia (TEIXEIRA; SANTOS; GOMES, 2019).

4.1.1 Proposta de solução

Para determinar alguns critérios de avaliação para a seleção do equipamento adequado para as peculiaridades logísticas na Amazônia, foram entrevistados um oficial superior do Instituto Militar de Engenharia e 3 oficiais intermediários oriundos de quadro técnico e logístico e que já serviram na região amazônica.

Os critérios selecionados foram: a) Segurança na utilização do maquinário; b) manutenção do equipamento; c) tempo de transbordo; d) possibilidade de utilização diversa; e e) custo de aquisição.

A segurança na utilização do maquinário refere-se ao requisito básico que deve ser atendido na região amazônica – que é o de realizar o transbordo de cargas em terrenos acidentados e

⁸ A ferramenta pode ser visualizada em: www.sapevoweb.com. Acesso em: 9 fev. 2020.

não nivelados, apresentando baixo risco para o militar que estiver operando a máquina, de modo que não haja perda de carga e equipamentos.

O critério “manutenção do equipamento” é fundamental, pois não há grandes quantidades de empresas capazes de prestar apoio em manutenção de equipamentos para a administração pública no interior dos estados da Amazônia. Às vezes, o custo para manutenção é superior ao de adquirir um novo equipamento. Portanto, quanto maior a complexidade do maquinário, mais difícil tende a ser a sua manutenção.

O “tempo de transbordo” refere-se à transferência de carga do modal rodoviário para o modal aquaviário ou para o modal aéreo e vice-versa. Quanto mais versátil for o equipamento e quanto menor o tempo de transposição de uma viatura de cinco toneladas para a aeronave SHERPA, por exemplo, melhor será para o EB. Esse critério é fundamental para a interoperabilidade entre as Forças Armadas, pois poupará tempo em operações, recursos humanos e disponibilidade financeira.

A “possibilidade de utilização diversa” foi um critério levantado para diferenciar os equipamentos que poderão ser utilizados em outras atividades cotidianas que não só o transbordo de cargas. A intenção é diminuir custos de capital não utilizados e de depreciação.

O “custo de aquisição” se mostrará fundamental para a implantação deste projeto, haja vista as restrições orçamentárias impostas às Forças Armadas. É importante salientar que deverão ser adquiridas viaturas semirreboques do tipo baú para segregar materiais frigoríficos, munições e o restante de carga no caso da escolha do terceiro meio (reboque do tipo baú). Enquanto que, com relação aos outros equipamentos de manuseio, essa aquisição não seria necessária, pois as unidades apoiadas já possuem viaturas próprias para transporte de cargas que poderiam ser utilizadas.

Todos esses parâmetros são levados em consideração na montagem e na demonstração do estudo. E para determinar a importância de cada critério na tomada de decisão será utilizado o método SAPEVO-M.

As “preferências” são medidas a partir da escala semântica proposta por Gomes, Mury e Gomes (1997), conforme a Tabela 7.

Tabela 7 – Tabela de preferências

Escala 1 (símbolo)	Escala 1 (variável / expressão linguística correspondente)	Escala 2
<<<1	Absolutamente pior / Absolutamente menos importante	-3
<<1	Muito pior / Muito menos importante	-2
«1	Pior / Menos importante	-1
1	Igual ou equivalente / Tão importante quanto	0
»1	Melhor / Mais importante	1
>>1	Muito melhor / Muito mais importante	2
>>>1	Absolutamente melhor / Absolutamente mais importante	3

Fonte: Greco et. al. (2019).

Após a definição e exposição dos critérios a serem avaliados, os militares fazem os seus julgamentos sobre os critérios em ordem de preferência e importância, comparando os critérios e as alternativas entre si. Dessa forma, foi criado um projeto na ferramenta SapevoWeb para auxiliar a tomada de decisão. Os dados inseridos são os que se seguem, nas Tabelas 8, 9 e 10.

Os agentes decisores são cadastrados um a um, até que todos estejam inseridos no sistema. Neste artigo foram empregados somente como *Decision Makers*: “Of Sup de Logística”, “Of PhD Professor do IME” e dois “Of Técnico/Engenheiro do IME”, conforme ilustrado na Tabela 8.

Tabela 8 – Inclusão dos decisores

Decisores	
#	Decisores
14	Of Sup de Logística
15	Of PhD Prof do IME
16	Of Téc./Engenheiro
17	Of Téc./Engenheiro 2

Fonte: Baseado no software on-line SAPEVOWEB.

De forma análoga, foram inseridas as informações dos nomes das alternativas e dos critérios analisados, conforme mostram as Tabelas 9 e 10, respectivamente.

Tabela 9 – Inclusão das alternativas

Alternativas	
#	Alternativas
16	Caminhão c/ Guindaste
17	Trator c/ garfo
18	Caminhão semi-reboque

Fonte: Baseado no software on-line SAPEVOWEB.

Tabela 10 – Inclusão dos critérios

Critérios	
#	Critérios
14	Segurança
15	Manutenção
16	Tempo de trasnborde
17	Utilização diversa
18	Custo

Fonte: Baseado no software on-line SAPEVOWEB.

Ao executar a análise multicritério, o sistema retorna valores relativos aos critérios analisados de acordo com os pesos associados pelos decisores. O resultado obtido é apresentado na Tabela 11:

Tabela 11 – Peso de cada critério

Pesos
Critério - Segurança - 4.0
Critério - Manutenção - 3.0950598421186655
Critério - Tempo de transbordo - 2.1475426534250066
Critério - Utilização diversa - 1.2009931245225363
Critério - Custo - 0.012009931245225364

Fonte: Baseado no software on-line SAPEVOWEB.

Da Tabela 11, pode-se observar que o critério segurança foi o mais bem avaliado, com o maior peso. Ou seja, dentre os fatores selecionados, este foi o mais relevante para os decisores, seguido de manutenção, tempo de transbordo, utilização diversa e custo.

4.1.2 Resultados alcançados

Pode-se observar na matriz de resultados, apresentada na Tabela 12 abaixo, que, diante dos critérios selecionados, a melhor alternativa foi a de aquisição de tratores com garfos para alocação nos pontos de baldeação de carga.

O segundo lugar (caminhão com guindaste) possui um custo de aquisição maior e um risco relativamente maior para a segurança do operador e para a perda de carga. Além disso, a uso dual do equipamento fica restrito a transporte em eventuais panes de viaturas.

O caminhão semirreboque tipo baú é o que apresenta mais facilidade para a manutenção na região Amazônica e o que apresenta o transbordo mais facilitado no caso de troca do modal rodoviário para o aquaviário, que é o mais comum na região. Contudo, não se apresenta como solução ótima de emprego logístico no caso de utilização do modo aéreo. O transbordo intermodal seria facilitado, contudo, o processo de descarga e carga através de militares continuaria ocorrendo. Além disso, o custo de aquisição se mostrou excessivamente alto, pois seria necessário adquirir diversos reboques do tipo baú para que a troca fosse realizada diretamente.

Assim, o equipamento escolhido foi o trator com garfo, conforme se observa na Tabela 12.

Tabela 12 – Ordenação após emprego de análise multicritério SAPEVO-M

Ordenação
1º -- Trator c/ garfo -- 29.4847598675834
2º -- Caminhão -- 4.443584151842555
3º -- Caminhão semi-reboque -- 3.22131398013751

Fonte: Baseado no software on-line SAPEVOWEB.

5 Considerações finais

O início da década é marcado por um aumento do protagonismo brasileiro em resposta ao transbordamento de diversas crises regionais, seja através das relações exteriores com os países latino-americanos, seja com o fortalecimento da segurança pública e das Forças Armadas.

Ao mesmo tempo, o país ainda se encontra em uma crise econômica profunda, agravada pelo isolamento social decorrente da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2 (causador da doença Covid-19), tornando os escassos recursos financeiros vitais para a continuidade do atendimento básico de saúde e para o fomento da educação, demandando a diminuição dos gastos em defesa.

Portanto, tendo em vista que as variáveis Segurança e Defesa estão intimamente correlacionadas com os investimentos aportados nessas áreas, é premente a necessidade de otimizar processos para a manutenção dos níveis de serviço prestados com a redução de recursos financeiros.

Infere-se, desta maneira, que a capacidade de integração da logística militar é uma alternativa não só para ampliar o poder de combate das Forças Armadas e a sua capacidade dissuasória, mas também para gerir com mais eficiência os recursos destinados para a Defesa Nacional.

Desta forma, esta pesquisa científica buscou analisar a interoperabilidade militar em países desenvolvidos para sustentar a evolução doutrinária brasileira, evidenciando que não é possível ter interoperabilidade logística sem que as Forças singulares consigam se integrar de forma célere e eficaz.

Além disso, em um país que se almeja maior projeção internacional é assaz importante que haja uma interoperabilidade efetiva em suas Forças Armadas, com a padronização de processos, meios e sistemas.

O estudo de caso do EB na Amazônia Oriental demonstrou que há precariedade de meios e processos para o transbordo de cargas entre modais, revelando uma oportunidade de melhoria que trará resultados práticos para a otimização de recursos humanos, financeiros e da interoperabilidade.

Assim sendo, através da aplicação do método para apoio a decisão SAPEVO-M, chega-se a conclusão de que o melhor equipamento para ser adquirido pelo EB na região Amazônica é o trator com adaptador em garfo para palete.

Deduz-se que, ao adotar esse maquinário, o EB diminuirá: 1) A quantidade de lesões decorrentes da manipulação incorreta de cargas durante o embarque e desembarque. Essa movimentação de cargas é realizada, em grande parte, pelo efetivo temporário do EB, que, após comprovada causa e consequência através de processo administrativo, obriga a Força a fornecer um tratamento de saúde adequado, aumentando o encargo do sistema de saúde. 2) Agilizará o processo de transbordo aumentando a capacidade logística operacional da Força, pois o meio de transporte utilizado estará disponível em um tempo menor para ser empregado em uma nova missão. Diminui-se, assim, o gargalo da necessidade de viaturas; 3) Diminuirá custos diretos e indiretos decorrentes deste processo, permitindo que os suprimentos sejam entregues nos Pelotões Especiais de Fronteira, por exemplo, unificados e paletizados.

Ademais, é essencial que o modelo observado no Exército se estenda para as outras Forças e que este projeto logístico tenha uma concepção estratégica, ou seja, sugere-se que sua gestão fique a cargo do Ministério da Defesa, de forma que cada Força singular possua seus meios para realizar os procedimentos necessários para a integração intermodal.

Por fim, como oportunidade de estudos futuro para o aprofundamento da temática deste trabalho, instiga-se que: a) seja aferida a viabilidade de inserção do equipamento em outros ambientes operacionais, atentando para suas peculiaridades; e b) sejam estudados eixos de transportes estratégicos de cada Força que poderiam ser unificados ou integrados.

REFERÊNCIAS

- 17ª Brigada Infantaria de Selva. **Logística na Amazônia** [2016]. Disponível em: <http://www.17bdainfsl.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=398:logistica-na-amazonia&catid=59>. Acesso em: 18 mai 2020.
- ANTAQ. Agência Nacional de Transporte Aquaviário [2011]. Transporte de Cargas nas Hidrovias Brasileiras – 2010. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Hidrovia-do-Rio-Madeira.pdf>>. Acesso em: 18 mai 2020
- BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos:** planejamento, organização e logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BERTANI, T. C. **Sensoriamento remoto e caracterização morfológica no Baixo Rio Solimões, com análise de suas rias fluviais.** 2015. Tese (Doutorado em Sensoriamento Remoto) – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, São José dos Campos, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3fnfmdT>. Acesso em: 3 dez 2019.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 356, de 15 de agosto de 1968.** Estende Benefícios do Decreto-Lei número 288, de 28 de fevereiro de 1967, a Áreas da Amazônia Ocidental e dá outras Providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1968. Disponível em: <https://bit.ly/3dhziwU>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA).** Brasília, DF, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3c9JPtP>. Acesso em: 28 jan. 2020.
- BRASIL. Lei complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/35AG6mH>. Acesso em: 5 fev. 2020.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas (MD30-M-01):** 3º volume. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2011.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional.** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2SU6lzx>. Acesso em: 15 jan. 2019.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Manual de transporte para uso nas Forças Armadas (MD34-M-04).** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2013.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas (MD35-G-01).** Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2015a.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria nº 301 – EME, de 10 de novembro de 2015. Aprova a Diretriz de Racionalização de Cargos nos Quadros de Cargos e nos Quadros de Cargos Previstos das Organizações Militares do Exército Brasileiro (EB20-D-01.027). **Boletim do Exército**, Brasília, DF, n. 46, p. 78, 2015b.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2yjVK9X>. Acesso em: 3 dez 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de logística militar (MD42-M-02)**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Caderno de instrução**: preparação de cargas para o transporte (EB40-CI-10.900). Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3dn36s7>. Acesso em: 5 fev 2020.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **VEN 2016**: vias economicamente navegadas. Brasília, DF: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3fi4oGB>. Acesso em: 5 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **EUA formaliza apoio à entrada do Brasil na OCDE**. Brasília, DF, 16 jan. 2020b. Disponível em: <https://bit.ly/2WzdTbG>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida**. Brasília, DF, 2020c. Disponível em: <https://bit.ly/3b64f5J>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. **Arco norte**: o desafio logístico. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2xCjIwJ>. Acesso em: 18 abr. 2020.

CARVALHO, Y. M.; SILVA JÚNIOR, O. S. S. Otimização da rede de transporte de suprimentos do Exército Brasileiro na região da Amazônia Oriental. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3c7Olcp>. Acesso em: 3 dez 2019.

COUNCIL OF SUPPLY CHAIN MANAGEMENT PROFESSIONALS. **CSCMP Supply Chain Management Definitions and Glossary (2020)**. Lombard, ago. 2013. Disponível em: <https://bit.ly/35xTHLm>. Acesso em: 17 abr. 2020.

EUROPEAN AIR TRANSPORT COMMAND. **ATARES**. Eindhoven, 28 jan. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2W33VQW>. Acesso em: 28 jan. 2020.

FIGUEIREDO, E. L. **Pensamento estratégico brasileiro**: discursos. Rio de Janeiro: Luzes, 2015.

FIGUEIREDO, E. L.; VIOLANTE, A. R. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e a estratégia de projeção de poder inteligente do Brasil: análise da política externa brasileira, 1995-2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 129-166, 2019.

FONSECA, S. F.; Sistema homem-máquina: uma proposta de conceituação. **Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 202-210, jan./mar. 1975. Disponível em: <https://bit.ly/3fn3bxF>. Acesso em: 5 fev. 2020.

FREIRE, M. E. L. S. **A interoperabilidade entre as Forças Armadas brasileiras: uma análise da Operação Ágata**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2W6SAzt>. Acesso em: 31 jan. 2020.

GANSTERER, M.; HARTL, R. F. Collaborative vehicle routing: a survey. **European Journal of Operational Research**, Amsterdam, v. 268, n. 1, p. 1-12, jul. 2018.

GOMES, L. F. A. M., MURY, A. R., GOMES, C. F. S. Multicriteria ranking with ordinal data. **Systems Analysis Modelling Simulation**, Abingdon, v. 27, n. 2, p. 139-145, 1997.

GRECO, T.; SANTOS, M.; GOMES, C. F. S., LIMA, A. R. Escolha de um navio de desembarque de tropa para a armada argentina por meio do método SAPEVO com múltiplos decisores (SAPEVO M). In: SIMPÓSIO DE APLICAÇÕES OPERACIONAIS EM ÁREAS DE DEFESA, 21., 2019, São José dos Campos. **Anais** [...]. São José dos Campos: Instituto Tecnológico de Aeronáutica, 2019.

HORNSTRA, R. P.; SILVA, A.; ROODBERGEN, K. J.; COELHO, L. C. The vehicle routing problem with simultaneous pickup and delivery and handling costs. **Computers & Operations Research**, Amsterdam, v. 115, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazônia Legal**: 2014. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2SEJacl>. Acesso em: 3 dez 2019.

INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. **Custos logísticos – Brasil**. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2zaRUQo>. Acesso em: 3 dez 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de conjuntura nº 46**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/2YIQszD>. Acesso em: 3 abr. 2020.

LOCHER III, James R. Building on the Goldwater-Nichols. In: QUINN, D. J. (org.). **The Goldwater-Nichols DOD Reorganization Act**: a ten-year retrospective. Washington, DC: National Defense University Press, 1999.

LOPES, E. I. D. P. B. **A integração logística das forças singulares no nível estratégico visando à racionalização do emprego de recursos:** uma nova concepção da estrutura da logística militar no nível estratégico. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2WwXZyy>. Acesso em: 5 fev. 2020.

MCINNIS, K. J. Goldwater-Nichols at 30: defense reform and issues for Congress. **Congressional Research Service**, Washington, DC, 2 jul. 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3fqd6IV>. Acesso em 28 jan 2020.

MCGINNIS, M. A. The relative importance of cost and service in freight transportation choice: before and after deregulation. **Transportation Journal**, Chicago, v. 30, n. 1, p. 12-19, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/2SGFtCG>. Acesso em: 3 dez 2019.

MEDEIROS, S. E.; MOREIRA, W.S. The mobilization of the defense industrial base in South America through the brazilian admission in the NATO catalog system. **Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 14, p. 183-208, Jul./Dec. 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/austral/article/view/87993/50768>. Acesso em: 31 jan. 2020.

MILLIONS of refugees from Venezuela are straining neighbours' hospitality. **The Economist**, London, 12 set. 2019. Disponível em: <https://econ.st/2WsmY68>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MOVEMENT COORDINATION CENTRE EUROPE. **MCCE at a glance**. Eindhoven: Movement Coordination Centre Europe, Sept. 2018. Disponível em: <https://www.mcce-mil.org/wp-content/uploads/2019/03/MCCE-At-A-Glance-March-2019.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2019.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Enfrentar o custo Brasil, prioridade de todos**. Brasília, DF, 29 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3dw5E7p>. Acesso em: 5 fev. 2020.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The North Atlantic Treaty**. Washington, DC, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3fVHLj>. Acesso em: 28 jan. 2020.

ORAIR, R. O. **Investimento público no Brasil**: trajetória e relações com o regime fiscal. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3fo5i4f>. Acesso em: 3 dez 2019.

PIRES, G. C. G.; HONORATO, H. G.; COSTA, R. P. A importância da reforma Goldwater-Nichols para a evolução da interoperabilidade nas Forças Armadas dos Estados Unidos da América. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 69, p. 198-220, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3b93uIW>. Acesso em: 28 jan 2020.

EAEMAQUINAS. Pá carregadeira John Deere 824J com garfo pallet. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XWm9hWYx_3w>. Acesso em: 18 mai 2020.

ROBBINS, L. **An essay on the nature and significance of economic science.** Auburn: Mises Institute, 2007.

SANTOS, A. D. N. A influência da infraestrutura logística da Amazônia Oriental para o dimensionamento do grupo funcional transporte. **Revista Científica da Eceme**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 16, p. 95-108, 2016.

SANTOS, M. Proposta de modelagem atuarial aplicada ao setor militar considerando influências econômicas e biométricas. Tese de doutorado apresentada no Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal Fluminense. Niterói/ RJ, 2018.

SANTOS, M.; OLIVEIRA, G. S. M.; LIMA, A. Aplicação do Método SAPEVO-M na ordenação dos trajetos Rio de Janeiro X Belém para uma empresa de transporte rodoviário. In: SIMPÓSIO DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO DE SERGIPE, 11., 2019, São Cristóvão (SE). **Anais** [...]. São Cristóvão (SE): Universidade Federal do Sergipe, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2zUroen>. Acesso em: 3 dez. 2019.

TEIXEIRA, L. F.; SANTOS, M.; GOMES, C. F. S. Proposta e implementação em Python do Método Simple Aggregation of Preferences Expressed by Ordinal Vectors – Multi Decision Makers: uma ferramenta web simples e intuitiva para Apoio à Decisão Multicritério. In: SIMPÓSIO DE PESQUISA OPERACIONAL E LOGÍSTICA DA MARINHA, 19., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) N.º 425/2007 da Comissão de 19 de Abril de 2007 que aplica o Regulamento (CE) n.º 1365/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às estatísticas do transporte de mercadorias por vias navegáveis interiores. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, 5 ago. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2yx8N7N>. Acesso em: 28 jan. 2020.

UNITED STATES. Department of Transportation. **National Transportation Statistics**. Washington, DC: Department of Transportation, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/2Wwn0tI>. Acesso em: 3 dez. 2019.

UNITED STATES ARMY CORPS OF ENGINEERS. **Navigation**. Washington, DC, 2019. Disponível em: <https://www.usace.army.mil/Missions/Civil-Works/Navigation/>. Acesso em: 26 maio 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. **Global Competitiveness Index 4.0 2019 edition**: Brazil. Cologny, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2W7fsyP>. Acesso em: 3 dez. 2019.



Uma avaliação das ciberameaças e das migrações como desafios para a Comunidade de Segurança Pluralista da União Europeia na Ordem Mundial 2.0

An assessment of cyber threats and migration as challenges to the European Union Pluralistic Security Community in the World Order 2.0

Resumo: Este artigo parte da premissa de que a União Europeia é uma Comunidade de Segurança Pluralista resultante de interações simbióticas entre variáveis materiais e ideacionais, tais como crenças, identidades, capacidades materiais, fronteiras, distribuição/percepção de poder, anarquia e polaridade, o que dá a este modelo teórico maior consistência analítica e densidade ontológica. Analisando as ameaças potenciais com que a UE está sendo confrontada e pelas externalidades negativas que elas podem gerar em um futuro próximo, somos levados a refletir sobre algumas questões paradigmáticas: a UE atingiu os limites de sua capacidade para lidar efetivamente com os desafios contemporâneos? Consequentemente, existe a necessidade de um novo plano de ação europeu coordenado sobre questões de segurança e defesa? Para verificar como a UE vem enfrentando alguns desses desafios e como eles impactam as características definidoras da UE como uma Comunidade de Segurança Pluralista, a cibersegurança e a migração foram selecionadas como nossos objetos de análise por serem bons exemplos de problemas transnacionais com os quais o sistema internacional contemporâneo está sendo confrontado.

Palavras-chave: União Europeia. Comunidade de Segurança Pluralista. Cibersegurança. Migração.

Abstract: This article departs from the assumption that European Union is a Pluralist Security Community resulting from symbiotic interactions between material and ideational variables such as beliefs, identities, material capabilities, borders, distribution/perception of power, anarchy and polarity, which gives to this theoretical model greater analytical consistency and ontological density. So, looking into the potential threats the EU is being confronted with and for the negative externalities they can generate in the near future, we are led to reflect on some paradigmatic issues: has the EU reached the limits of its capacity to effectively deal with contemporary challenges? Accordingly, is there a need for a new European concerted plan of action on security and defense issues? To verify how the EU has been tackling some of these challenges and how they impact the defining features of the EU as a Pluralistic Security Community, cybersecurity and migration were selected as our objects of analysis for being good examples of transnational problems the contemporary international system is being confronted with.

Keywords: European Union. Pluralistic Security Community. Cybersecurity. Migration.

Fábio Albergaria de Queiroz

Escola Superior de Guerra. Brasília,
DF, Brasil.
fabio.queiroz@esg.br

Sai Felicia Krishna-Hensel

Global Cooperation Initiative.
New Delhi, Delhi, India.
shensel@attglobal.net

Recebido: 10 mar. 2020

Aprovado: 05 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Em um artigo emblemático escrito em 1867 – *L'avenir* (O Futuro) – Victor Hugo (1802-1885), inspirado no sonho de viver em uma Europa federalista, embora em uma época muito nacionalista, espalhou as sementes do que viria a ser um projeto europeu de unificação política e econômica e, em muitos aspectos, antecipou o que estava por vir vários anos depois, afirmando que:

no século XX, deverá existir uma nação extraordinária. Esta nação será grande, o que não impedirá que ela seja livre. Ela será ilustre, rica, ponderada e pacífica em relação ao resto da humanidade. Esta Nação terá Paris como sua capital, mas não será chamada de França: será chamada de Europa. Ela será chamada Europa no século XX e nos séculos posteriores [...]. (HUGO apud DUROSELLE, 1990, p. 324, tradução nossa).¹

No entanto, mesmo sendo em sua essência uma representação romântizada da Europa como o estágio final de uma unidade cultural e política, o conteúdo imaginário das ideias de Hugo gradualmente se materializou. Suas palavras foram o prenúncio de um processo de integração econômica sem precedentes, primeiramente estimulado pelo estabelecimento de uma proposta ousada para unificar a produção europeia de carvão e aço, baseada em princípios supranacionais.²

Neste esforço, ao reunir os países do BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), Alemanha Ocidental, França e Itália, o Tratado de Paris, assinado em abril de 1951, estabeleceu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), uma tentativa oportunista de estimular a integração e a cooperação que, por sua vez, abriu o caminho para outras iniciativas como o Tratado de Roma (1957) e o Tratado de Maastricht (1992) que resultou na moderna União Europeia (UE), como é conhecida atualmente: uma união política e econômica de 27 países.³ E, de fato, a criação de um mercado comum seguida pela introdução de uma moeda única⁴ anunciava uma nova era promissora de crescimento econômico e integração política.

Como foi observado por Mix (2013), refletindo este projeto de uma Europa mais ampla e sólida, a partir de então, vários aspectos da política e dos processos de tomada de decisão têm

1 A ideia dos “Estados Unidos da Europa” foi primeiramente abordada por Victor Hugo no discurso de abertura do primeiro Congresso da Paz, realizado em Paris, em 21 de agosto de 1849, e, posteriormente, em seus discursos para o Congresso da Paz de Lausanne (1869) e Lugano (1872). Vale mencionar que as ideias federalistas são encontradas em contribuições de outras personalidades emblemáticas que antecederam Victor Hugo, como no livro “À paz perpétua” (1795) do filósofo prussiano Immanuel Kant ou, ainda, no ensaio “Um plano para uma paz universal e perpétua” (1789) de autoria do jurista inglês Jeremy Bentham. Outro federalista influente, este contemporâneo de Victor Hugo, é o filósofo e escritor italiano Carlo Cattaneo (1801-1869). Para informações adicionais sobre a abordagem epistemológica federalista, ver Burgess (2009).

2 Quanto à integração europeia, há muitas teorias focalizadas na explicação deste processo, entre elas, a do Neofuncionalismo, do Intergovernamentalismo e do Federalismo. O Neofuncionalismo foi o primeiro a tentar explicar os padrões de cooperação no bloco e, para isso, está fundamentado em dois pilares epistemológicos: os efeitos de transbordamento e o papel dos grupos de interesse. Em contraste, para o Intergovernamentalismo – uma teoria que ganhou terreno nos conturbados anos 1970 – a integração é, sobretudo, o resultado de escolhas racionais feitas por Estados soberanos que sempre agem com o objetivo de promover e maximizar os interesses nacionais. Andrew Moravcsik é um dos principais expoentes desta corrente teórica. Por sua vez, o Federalismo moderno atribui um papel fundamental ao nível supranacional de análise e, para esta perspectiva teórica, a UE é melhor entendida como uma forma de federalismo cooperativo, no entanto, refutando o conceito de “spillover” do Neofunctionalismo.

3 Em 31 de janeiro de 2020, quase quatro anos após o referendo realizado em 23 de junho de 2016, popularmente conhecido como BREXIT (a “saída britânica”) – quando os votantes pela “saída britânica” venceram por 52% a 48% – o Reino Unido se retirou oficialmente da União Europeia.

4 O euro (€), lançado em 2002, é a moeda oficial de 19 dos 27 países da UE que são designados como a zona do euro.

mudado progressivamente das capitais nacionais para as instituições da UE em uma ampla gama de setores como a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), mas, deve ser destacado, tudo em um contexto cujas decisões são tomadas por unanimidade entre os Estados membros da UE no âmbito do Conselho da União Europeia (o Conselho de Ministros).

A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) – originalmente concebida em 1999 como Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)⁵ – faz parte da PESC e continua sendo uma ferramenta fundamentalmente intergovernamental destinada a possibilitar a cooperação entre os Estados membros da UE em missões operacionais de prevenção de conflitos; gestão de crises e fortalecimento da segurança internacional com base em ativos civis e militares.⁶ (CHAPPELL; MAWDSLEY; WHITMAN, 2016; PIROZZI, 2014, 2018).⁷

E, apesar do que os críticos têm declarado sobre a falta de coordenação e coerência institucional da UE em muitos aspectos, como veremos, com o passar do tempo, as políticas mencionadas contribuíram para superar rivalidades históricas em direção a uma nova ideia de comunidade. Uma ideia construída sobre um desejo dominante de coexistência pacífica, baseada em valores compartilhados, resultando em uma percepção da Europa como uma Comunidade de Segurança Pluralista pensada para lidar com demandas complexas decorrentes de um sistema desafiador denominado por Richard Haass como Ordem Mundial 2.0, uma nova ordem internacional baseada principalmente na premissa de obrigação soberana, em outras palavras, o que um país deve a outros países.⁸

Além disso, considerando que hodiernamente poucas coisas permanecem locais e praticamente tudo pode chegar a quase qualquer lugar, estabelecendo assim relações complexas de interdependência, e também presumindo que na Ordem Mundial 2.0 “o que se passa dentro de um país não pode mais ser considerado preocupação apenas desse país” (HAASS, 2017, p. 2, tradução nossa), ameaças sobrepostas provenientes do exterior e dentro da União Europeia exigem respostas coordenadas a fim de proteger os interesses do bloco.

Este é o caso de uma ampla gama de questões como degradação ambiental; mudança climática; deslocamento forçado induzido por conflitos; radicalização e financiamento do terrorismo; proliferação de armas de destruição em massa; ciberataques em larga escala; uso intencional da violência por entidades não-estatais; proliferação de Estados falidos e crime organizado.

5 Assinado em 2007, mas em vigor desde 2009, o Tratado de Lisboa, ao alterar o Tratado de Maastricht, entre outras disposições, introduziu a Política Comum de Segurança e Defesa para substituir a antiga Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Criou também o cargo de Alto Representante da União para Assuntos Exteriores e Política de Segurança, ocupado inicialmente por Catherine Ashton (2009-2014). Nomeado pelo Conselho Europeu com o aval do Presidente da Comissão Europeia para um mandato de 5 anos, o Alto Representante também é Vice-Presidente da Comissão Europeia e está encarregado de moldar e executar a Política Externa e de Segurança da UE. A Ministra de Relações Exteriores da Itália, Federica Mogherini, foi nomeada para suceder a Ashton para o mandato de 2014 a 2020.

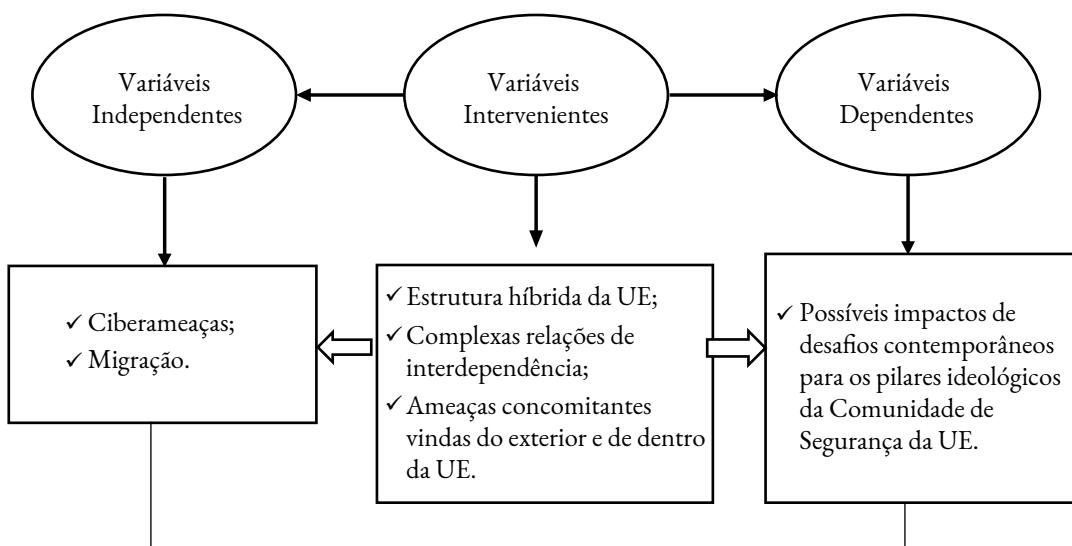
6 É importante ressaltar que as atividades da PCSD não são exclusivamente militares, incluindo, por exemplo, operações civis, tais como treinamento policial e judicial. Segundo Pirozzi (2018, p. 1) “o componente civil da gestão de crises da UE tem sido frequentemente negligenciado em termos de visibilidade e recursos, mas é principalmente por meio de missões civis da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) que a UE tem sido capaz de mostrar seu valor agregado como provedor de segurança”.

7 Outra referência importante para a política externa da UE é a Estratégia de Segurança Europeia (ESS) lançada originalmente em 2003 para 1) identificar desafios e ameaças globais à segurança da UE; 2) promover a estabilidade em sua vizinhança (Balcãs, Cáucaso, região do Mediterrâneo e Oriente Médio, e 3) buscar a construção de uma ordem mundial multilateral baseada no direito internacional, paz e segurança (Mix, 2013, p. 4).

8 Segundo Haass (2017), a Ordem Mundial 1.0 – construída em torno da proteção e prerrogativas dos Estados – não é mais suficiente para explicar satisfatoriamente a dinâmica do mundo globalizado de hoje.

Para verificar como a União Europeia vem enfrentando alguns desses desafios e, por outro lado, como eles afetam as características definidoras da UE enquanto uma Comunidade de Segurança Pluralista – a saber, valores; capacidade de resposta e previsibilidade do comportamento em questões de segurança e defesa – selecionamos a segurança cibernética e a migração como variáveis independentes. Como descrito em nossa cadeia causal, estes temas foram escolhidos por serem bons exemplos de problemas transnacionais com os quais o sistema internacional contemporâneo está sendo confrontado e, além disso, são questões que refletem a necessidade de construir estruturas políticas eficazes para conter possíveis externalidades negativas decorrentes destas ameaças (VAN DER MEULEN; JO; SOESANTO, 2015; CHRISTOU, 2016; KASparek, 2016; RICHARDS; LASALLE; VAN DEN DOOL, 2017; CALAMUR; SCHULTHEIS, 2018; SCHMID-DRÜNER, 2019):

Figura 1 – Corrente causal



Fonte: Autores (2020).

Para realizar a tarefa proposta, a pesquisa, metodologicamente quantitativa e qualitativa, primeiro discute alguns aspectos da estrutura conceitual das Comunidades de Segurança Pluralistas para explicar como a UE – esta estrutura híbrida combinando simultaneamente características intergovernamentais e supranacionais – foi concebida. Depois, utilizando fontes primárias e secundárias, sugere analiticamente proposições que julgamos serem capazes de apontar relações causais entre as variáveis dependentes e independentes selecionadas.

2 Do conflito à coexistência pacífica: O caminho da Europa rumo a uma Comunidade de Segurança Pluralista

Iniciamos esta análise partindo do pressuposto de que a União Europeia é um Complexo de Segurança Regional (CSR) ou, em outras palavras, um conjunto de unidades (principalmente Estados) cujas principais percepções e preocupações de segurança estão tão interligadas que seus problemas não podem ser analisados ou resolvidos razoavelmente de forma isolada

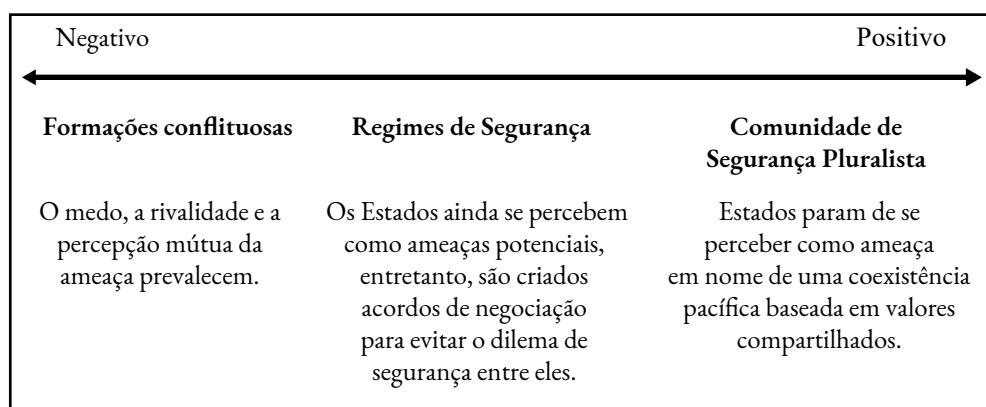
(BUZAN, 1991; BUZAN; WÆVER; DE WILDE, 1998). A premissa básica deste modelo teórico assume que o CSR é resultado de interações simbióticas entre variáveis materiais e ideacionais tais como crenças, identidades, recursos materiais, fronteiras, distribuição/percepção de poder, anarquia e polaridade, o que dá ao modelo maior consistência analítica e densidade ontológica.

Nesta perspectiva, Buzan e Wæver (2003) identificaram no mundo pós-Guerra Fria vários CSR, embora em diferentes estágios de amadurecimento: América do Norte, América do Sul, Pós-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, África do Sul, Ásia Meridional, Ásia Oriental e Europa, nosso objeto de análise.

Nesta grande estrutura, o papel epistemológico desenvolvido pelas relações de amizade e inimizade entre suas unidades como parte de processos interativos de formação de identidade é de suma importância para nosso esforço em entender a União Europeia como uma Comunidade de Segurança. Quanto aos padrões de amizade e inimizade, moldados por dinâmicas históricas socialmente construídas, o CSR pode ser classificado dentro de um *continuum*, conforme esquematizado na Figura 2. Assim, no polo positivo, prevalecem relações amigáveis entre as unidades, dando origem a Comunidades de Segurança onde as expectativas de mudança são sempre pacíficas e a guerra (ou a ameaça dela) não é mais uma opção para a resolução de conflitos entre seus membros.

Por outro lado, no polo negativo, estas relações são tensionadas pela desconfiança e pelo medo, resultando em tendências conflituosas. Entre esses polos, é possível observar a formação de Regimes de Segurança, uma configuração híbrida na qual os padrões de interdependência em segurança continuam a ser moldados pelo medo do conflito e do uso da força ou outras medidas de emergência extrema. Entretanto, essas expectativas costumam ser contidas por “conjuntos de princípios, normas, regras e processos decisórios implícitos ou explícitos em torno dos quais as expectativas dos agentes convergem em uma determinada área das relações internacionais” (KRASNER, 1982, p. 185-6, tradução nossa), neste caso, questões relacionadas à segurança:

Figura 2 – CSR como resultado de padrões de rivalidade e interesses compartilhados



Fonte: Queiroz (2012, p. 150).

Como definido originalmente por Deutsch et al. (1957), as Comunidades de Segurança são compostas por Estados que compartilham valores e comportamentos fundamen-

tais para adaptar seus princípios, regras, instituições e processos de decisão conjunta em nome da coexistência pacífica. Este conceito foi posteriormente trazido de volta aos holofotes por Emmanuel Adler e Michael Barnett (1998), que o refinaram incorporando elementos como o papel das identidades compartilhadas, pois elas podem solidificar-se e se tornar elementos relativamente constantes, em suma, uma variável crucial para a compreensão dos contornos dialéticos da alteridade construída sobre a relação entre o “Eu” e o “Outro” (HARVEY, 2011).⁹

Adler e Barnett (1998, p. 37, tradução nossa) destacam que “às vezes uma comunidade de Estados estabelecerá relações pacíficas, às vezes não, excetuando-se aqueles que formaram uma comunidade de segurança”. Em geral, estas comunidades podem formar uma nova entidade política resultante da fusão formal de duas ou mais unidades anteriormente independentes em uma única, maior, com algum tipo de governo comum – Comunidades de Segurança Amalgamadas – ou manter seus membros como unidades independentes – Comunidades de Segurança Pluralistas. Em ambos os casos, as preocupações sobre segurança são notavelmente marcadas por uma estrutura social kantiana na qual os envolvidos deixam de perceber a si mesmos como ameaças. Para nossos propósitos, cumpre destacar as condições que viabilizam a formação de Comunidades de Segurança Pluralistas: (a) compatibilidade de valores como a paz, o compromisso com a democracia, o Estado de Direito e os direitos humanos; (b) capacidade de resposta mútua e (c) previsibilidade mútua de comportamento.¹⁰

Portanto, levando em consideração essas premissas, é perceptível o caminho bem-sucedido da integração europeia rumo a uma zona de estabilidade e cooperação até o momento, na qual Estados e populações passaram a compartilhar normas comuns de comportamento e valores em busca, entre outras coisas, de uma paz duradoura como resultado de um fenômeno denominado por Deutsch et al. (1957, p. 5) como “expectativas confiáveis de mudança pacífica”.

Esta conquista que se materializou por meio de um crescente processo de integração ocorrido logo após o final da Segunda Guerra Mundial e que adensou-se após décadas de árduos processos de construção social de identidades – este conjunto de significados que os envolvidos atribuem a si mesmos em relação aos outros por meio de interpretações e conexões cognitivas – é algo único. A proeza da União Europeia é ainda mais notável se considerarmos, como afirma Teló (2009, p. 3, tradução nossa), que:

Nunca antes na história mundial houve um número de Estados soberanos, alguns anteriormente inimigos mortais, que decidiram livremente colaborar dentro de novas instituições supranacionais e intergovernamentais, exercendo conjuntamente sua soberania por meio de processos interestatais e transnacionais enraizados em suas esferas civis.

⁹ Para uma discussão atualizada sobre o papel da alteridade nas Relações Internacionais, focalizada principalmente na chamada alteridade radical ou alteridade na relação entre o ‘Eu’ e o ‘Outro’, ver a contribuição de Nordin e Smith (2019). Ao construir uma tipologia de quatro manifestações de alteridade, eles exploram questões sensíveis como dominação e assimilação, considerando, como referências epistemológicas, pensamentos chineses e ocidentais.

¹⁰ Há uma variedade de tipologias visando diferenciar as Comunidades de Segurança com base na profundidade de sua integração, cooperação, senso de comunidade, mudança pacífica e assim por diante. Para um bom resumo destas definições, ver Laporte (2012, p. 6-12).

À luz dos fatos mencionados, a UE pode ser interpretada como a personificação institucional de um desejo comum de alguns Estados e populações europeias de pôr fim à sucessão de guerras no continente, desistindo de usar a violência para resolver suas disputas, tornando assim a UE um bom exemplo de Comunidade de Segurança. É também “pluralista” porque não é governada por um único ente e por um conjunto de regras totalmente compartilhadas. (LAPORTE, 2012, p. 4-5)

No entanto, o ambiente estratégico da União Europeia mudou nos últimos anos e a noção clássica de equilíbrio de poder não é mais suficiente para manter satisfatoriamente o cumprimento de atributos soberanos, tais como existência independente e autonomia. Como dito anteriormente, as relações internacionais entraram na chamada Ordem Mundial 2.0, uma estrutura conceitual desenvolvida por Richard Haass (2017, p. 2, tradução nossa) para tipificar este sistema emergente que “inclui não apenas os direitos dos Estados soberanos, mas também as obrigações desses Estados perante os outros” como o resultado do mundo globalizado e altamente interconectado de hoje, marcado por desafios complexos e disruptivos, alguns deles sem precedentes.

Das mudanças climáticas e dependência energética a uma das maiores crises migratórias¹¹ já vistas desde a Segunda Guerra Mundial; das dramáticas e confusas negociações do Brexit a um fortalecimento da extrema direita; dos ataques terroristas em solo europeu ao ciberespaço e suas consequentes implicações para a segurança, a UE tem enfrentado incertezas nesta arquitetura internacional baseada em uma geometria variável do poder, na qual os destinos de vários atores estão entrelaçados em um contexto favorável a conexões de ordem variada (BENDIEK, 2017; MATTHIJS, 2017; BISCOP, 2018; MITZEN, 2018).

Para Pirozzi e Bonomi (2019), estes aspectos contribuíram para gerar ambivalências crescentes nas visões e percepções sobre o futuro da UE. Esta tendência foi corroborada por uma pesquisa do Eurobarômetro do Parlamento Europeu realizada em março de 2018, demonstrando que a maioria dos cidadãos europeus ainda apoia a UE, mas também apontando que as expectativas são menos evidentes.

Neste sentido, os resultados da pesquisa revelaram que 62% dos entrevistados acreditam que fazer parte da UE é algo bom e 68% consideram a adesão à União como benéfico para seus países. Entretanto, curiosamente, 50% afirmaram que viam as coisas na União Europeia indo na direção errada. Estas percepções contrastantes estimularam a ascensão dos partidos eurocépticos – tanto de direita como de esquerda – como uma força política que não pode ser

11 Embora sejam termos comumente utilizados para explicar o deslocamento de pessoas, é importante distinguir conceitualmente migração, imigração e refugiados, já que a percepção coletiva varia de acordo com os fatores subjacentes ao deslocamento de pessoas. Para os fins deste artigo, consideramos a) **migração** como “o movimento de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, seja através de uma fronteira internacional ou dentro de um Estado. É um movimento populacional, abrangendo qualquer tipo de movimento de pessoas, independentemente de sua duração, composição e causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, migrantes econômicos e pessoas que se deslocam para outros fins, incluindo a reunificação familiar”; b) **imigração** como “um processo pelo qual estrangeiros se deslocam para um país com o objetivo de se estabelecerem” e c) **refugiados** “como pessoas que estão fora de seu país de origem por motivos de temida perseguição, conflito, violência generalizada ou outras circunstâncias que tenham perturbado seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitem de proteção internacional”. (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, [201-])

ignorada como pudemos testemunhar, por exemplo, nas eleições nacionais na França (2017), Itália (2018) e Suécia (2018), entre outros casos (SCHULMEISTER, 2018).¹²

Dado este ambiente desafiador, é inevitável refletir se a longa paz na Europa está, de alguma forma, em risco. Ou, ainda, se a UE ainda exerce um poder de atração para seus vizinhos através das normas e valores que constituem sua ‘raison d’être’ como uma Comunidade de Segurança Pluralista.

3 Quo Vadis, União Europeia? Uma breve visão geral

De acordo com Ferguson (2014), o *Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos* (2018, p. 12) e Pirozzi e Bonomi (2019), a unidade da UE e, alguns diriam também, os seus valores – a maioria descritos no art. 2 do Tratado da União Europeia¹³ – começaram a se deteriorar perigosamente desde a crise da zona do euro de 2008.¹⁴ Além disso, problemas nas fímbrias fronteiriças, especialmente devido às crescentes hostilidades em sua relação com a Rússia após a anexação da Crimeia, expuseram fragilidades latentes da capacidade da UE de levar adiante políticas externa, de segurança e defesa capazes de garantir a paz efetiva e permanente em seu entorno sem depender de apoio externo¹⁵, principalmente dos Estados Unidos que historicamente têm tido uma forte voz nas questões de segurança europeias por intermédio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (BISCOP, 2018 MIX, 2013; DUKE; VANHOONACKER, 2016).

A resposta veio em 28 de junho de 2016, com a adoção da Estratégia Global da UE (EGUE), que redefiniu a estrutura normativa da Política Externa e de Segurança Comum. Sob o lema “Visão compartilhada, ação comum: uma Europa mais forte”, a EGUE – o principal documento sobre segurança estratégica desde a Estratégia de Segurança Europeia (ESE) de 2003 –

12 Na França, Marine Le Pen ascendeu à liderança da Frente Nacional (FN), partido fundado e anteriormente liderado por seu pai, Jean-Marie Le Pen. A campanha de Le Pen defendeu a saída da França da zona do euro com base nas preocupações tradicionais da FN sobre segurança e imigração. Le Pen perdeu o segundo turno presidencial por uma margem de 20 pontos percentuais para Emmanuel Macron, mas o partido Frente Nacional ganhou uma cadeira no parlamento pela primeira vez. Nas eleições gerais italianas de 2018, ao escolher mais de 900 membros para as duas casas do parlamento, os eleitores optaram por partidos *anti-establishment*, como o Movimento Cinco Estrelas (5SM) e o partido da Liga Anti-Migrantes Illegais, ambos compartilhando um ceticismo sobre a relação da Itália com a União Europeia. Finalmente, as eleições gerais realizadas na Suécia em setembro de 2018 elegeram os 349 membros do Riksdag, e os partidos menores, incluindo os de extrema-direita, obtiveram ganhos às custas das maiores siglas partidárias. O partido anti-imigração, os Democratas Suecos, obtiveram 17,6% dos votos, acima dos 12,9% obtidos em 2014. Por outro lado, o governo socialdemocrata, liderado pelo primeiro-ministro Stefan Löfven, obteve apenas 28,4% dos votos, o índice mais baixo desde 1917.

13 Respeito à dignidade humana; liberdade; democracia; igualdade; ao Estado de direito e respeito aos direitos humanos (PARLAMENTO EUROPEU, 2018).

14 A crise da dívida soberana europeia também chamada de crise da zona do euro, começou em 2008 como uma combinação de fatores complexos e problemas estruturais, tais como o colapso das instituições financeiras, altas dívidas governamentais, turbulência e bolhas no mercado imobiliário. Em busca de um resgate financeiro, dezessete países da zona do euro concordaram em criar o Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira (MEEF) e o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) em 2010 e 2012, respectivamente, para ajudá-los com a crise da dívida que atingiu seu auge nesse período.

15 Segundo Mandelbaum (2017) a invasão russa da Ucrânia em 2014 – como parte da necessidade de apoio público de Putin para sustentar a cleptocracia à qual ele preside – colocou um fim à paz europeia pós Guerra Fria. Ele também aponta que “Putin alegou que as ações da Rússia eram necessárias porque a revolução *Euromaidan* surgiu de uma trama ocidental para isolar, humilhar e, finalmente, destruir a Rússia” (MANDELBAUM, 2017, p. 109, tradução nossa). Desde 2014, a UE suspendeu as cúpulas bilaterais regulares com a Rússia (Acordo de Parceria e Cooperação). Embora as relações UE-Rússia permaneçam fortemente interdependentes, a UE tem aplicado uma abordagem de “diálogo seletivo” que combina uma política de sanções progressivas com tentativas de alcançar uma solução diplomática para o conflito no leste da Ucrânia.

defende a adoção de uma autonomia estratégica para perseguir os próprios interesses da UE sem ser constrangida por outros Estados. De acordo com a Estratégia Global, uma UE resiliente teria duas características principais: 1) a capacidade de evitar riscos e perigos externos e; 2) a capacidade de estabilizar seus Estados vizinhos (BENDIEK, 2017, p. 14).

Em resumo, a EGUE foi concebida para responder, por meio de um “pragmatismo de princípios”, a um ambiente externo cada vez mais propenso ao conflito e a divisões internas capazes de comprometer a coerência da ação externa da UE, conciliando assim seus interesses próprios e seus compromissos normativos.

Além disso, em meio a ansiedades e incertezas desencadeadas por dúvidas crescentes sobre o compromisso do presidente americano Donald Trump com a segurança europeia (MANDELBAUM, 2017, p. 108), a UE lançou sua Cooperação Estruturada Permanente (CEP), uma iniciativa destinada a estabelecer um novo nível de ação conjunta na busca de uma direção estratégica renovada em questões de segurança, reunindo os esforços de defesa de 25 dos então 28 Estados membros da UE mediante novos acordos, mais flexíveis.¹⁶

Para Smith (2018), embora todos esses esforços respeitem o papel primordial da OTAN na defesa europeia e, pelo menos teoricamente, deem espaço para uma colaboração mais prática entre a UE e os EUA em relação à gestão de crises e operações de assistência de segurança, eles também revelam a crescente vontade da UE de forjar seu próprio caminho neste domínio.

De acordo com estes fatos, a definição de prioridades críticas sobre segurança e defesa está no centro das preocupações da UE. Neste sentido, a Estratégia Global da UE estabeleceu o terrorismo e o crime organizado; a migração ilegal; o crime cibernético e a segurança energética como prioridades essenciais a serem abordadas com o objetivo de defender seus cidadãos, seu território e infraestrutura e o suprimento de necessidades críticas ante ameaças internas e externas (CONTE; CLERCK-SACHSSE, 2018, p. 142).

E, para nossos propósitos, como dito anteriormente, selecionamos a segurança cibernética e a migração como nossos objetos de análise por serem questões dotadas de alta capilaridade e, consequentemente, capazes de gerar efeitos transfronteiriços negativos.

Como destacado por Krishna-Hensel (2007), as ameaças cibernéticas se globalizam porque elas se universalizam e igualam tudo e todos. Elas afetam indistintamente usuários, transações e fluxos de dados, independentemente do local ou da persuasão política. Como estas redes são transfronteiriças, sua efetiva segurança só é possível através de soluções supranacionais.

Neste sentido, o ciberespaço se destaca como um dos mais novos domínios de atividade internacional, dotado de notável potencial tanto de conflito quanto de cooperação. Como já mencionado anteriormente, em uma ordem internacional marcada por fluxos sem precedentes de informação e comunicação, onde os Estados e os agentes não-estatais estão integrados em uma *cibernetwork* global abrangente (HAASS, 2017, p. 6), o domínio digital está intimamente ligado a questões de política externa, inteligência, segurança e defesa, e a UE não está imune a esta tendência.

¹⁶ Cabe destacar que, mesmo com todos os aliados europeus da OTAN cumprindo o compromisso acordado de gastar 2% de seu PIB na defesa (como prometeram fazer até 2024), eles ainda estariam dependentes da ajuda dos Estados Unidos para o destacamento de suas forças (BISCOP, 2018).

Por outro lado, violentos conflitos políticos e sociais têm como uma de suas principais consequências os movimentos migratórios forçados, geralmente desencadeados pelo uso da força, perseguição ou coerção, tornando assim a migração forçada proveniente de lugares como Síria, Líbia, Iraque, Afeganistão, Sudão do Sul e Iêmen uma questão potencial de segurança não apenas para seu entorno imediato, mas para a sociedade internacional.¹⁷ Como resultado, o número de populações deslocadas forçadamente em nível global aumentou para 68,5 milhões, em comparação com 65,6 milhões em 2016. (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018, p. 4).

Afinal, o deslocamento forçado de populações tanto dentro dos países como entre fronteiras pode minar perigosamente a resiliência das comunidades de origem e das comunidades anfitriãs.¹⁸ Como a União Europeia tradicionalmente se destaca como um dos destinos migratórios mais visados, a implementação de uma agenda sobre migração e questões relacionadas deve ser alinhada com suas políticas de segurança e defesa, a fim de abordar adequadamente ações comuns destinadas a lidar com o deslocamento de populações em massa e a resolução de conflitos. Dito isto, a questão é: até que ponto as ameaças cibernéticas e a migração podem representar riscos para os valores centrais da UE como Comunidade de Segurança?

4 Política de Cibersegurança da União Europeia

A União Europeia tem enfrentado muitos desafios na formulação de políticas que sejam aceitáveis para todos os seus membros. Em alguns casos, políticas comuns levaram a fraturas no grupo de nações. Em uma área específica, no entanto, há maior convergência entre os membros: as redes de informação da Europa e suas infraestruturas críticas são de grande preocupação para o futuro da UE (EUROPEAN UNION, 2013).

Nesse sentido, a UE deu prioridade máxima à formulação de um protocolo comum de cibersegurança buscando vincular os vários esforços individuais por meio de um protocolo consensual. O principal desafio é supervisionar a governança da segurança cibernética que tem sido, na maioria das vezes, de responsabilidade de cada Estado-membro (CHRISTOU, 2018).

O aumento de ciberataques com implicações para as empresas e o governo, bem como o possível impacto sobre os serviços essenciais que podem ser interrompidos por falhas na rede, tem dado urgência a esta questão. Simultaneamente, a interconexão de redes e infraestruturas digitais aumentou a conscientização para a implementação de protocolos comuns em resposta às ameaças cibernéticas. A este respeito, de acordo com a Comissão Europeia, esses ilícitos aumentaram três vezes entre 2015 e 2017, o impacto econômico do cibercrime quintuplicou desde 2013 e 87%

17 Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 68% dos refugiados do mundo em 2017 provinham de cinco países: República Árabe Síria (6,3 milhões), Afeganistão (2,6 milhões), Sudão do Sul (2,4 milhões), Mianmar (1,2 milhões) e Somália (986.400). A Síria teve a maior quantidade de novos deslocamentos internos devido ao conflito e à violência em 2017, com 2,9 milhões de pessoas nessa condição. Por outro lado, os Estados Unidos da América foram os maiores receptores mundiais de novas aplicações individuais (331.700), seguidos pela Alemanha (198.300), Itália (126.500) e Turquia (126.100) (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2018).

18 São considerados como pessoas deslocadas forçadamente não apenas os refugiados e requerentes de asilo que procuram proteção em outros países, mas também, e principalmente, indivíduos que foram deslocados dentro das fronteiras de seus próprios países.

dos europeus veem o cibercrime como um importante desafio para a segurança interna da UE (EUROPEAN COUNCIL, 2020).

Em 2016, a Comissão Europeia criou o *Network and Information Systems* (NIS – Sistema de Redes e Informação), um grupo de cooperação em cibersegurança. As principais responsabilidades deste órgão consistiam em formular legislação aplicável em toda a UE sobre cibersegurança e promover o intercâmbio de informações entre os Estados-membros para coordenar uma resposta eficaz a incidentes cibernéticos.¹⁹

Em um nível prático, o grupo deveria ser assistido por uma rede de resposta a incidentes encarregada de monitorar e neutralizar ameaças cibernéticas à medida que elas surgissem. Concebido como uma estrutura cooperativa para lidar com os desafios de um mundo cibernético, este órgão representava um reconhecimento da importância de coordenar as reações de cada Estado. Os Estados individuais foram incumbidos de:

- (1) Criar uma estratégia nacional de segurança de redes e sistemas de informação, “definindo os objetivos estratégicos e as medidas políticas e regulamentares adequadas”.
- (2) Identificar operadores públicos e privados de “serviços essenciais” – nos setores de energia, transportes, bancário, infraestruturas do mercado financeiro, saúde, água e infraestruturas digitais – e definir “medidas de segurança adequadas”, bem como limites que exijam que as organizações comuniquem às autoridades nacionais quaisquer incidentes de segurança que sofram. O mesmo vale para todos os mercados on-line, serviços de computação em nuvem e provedores de mecanismos de busca, com exceção das pequenas empresas.
- (3) Manter equipes nacionais de resposta a incidentes de segurança informática – também conhecidas como equipes de resposta a emergências informáticas – “para reagir rapidamente a ameaças e incidentes cibernéticos”, bem como trabalhar em estreita colaboração com outros Estados membros da UE. Tais atividades serão coordenadas pela Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação, também conhecida como ENISA.
- (4) Participar de “Grupo de Cooperação” entre os Estados-membros objetivando “apoiar e facilitar a cooperação estratégica, bem como o intercâmbio de informações, e para desenvolver a confiança”, apoiado pelas recomendações da Comissão Europeia sobre a melhoria da cooperação transfronteiriça na sequência de um grande ataque on-line (SCHWARTZ, 2016).

Os esforços contínuos para garantir respostas eficazes resultaram na rede projetada de centros de certificação, centros de competência industrial e de pesquisa e capacidades de gerenciamento de risco. Entre as muitas iniciativas estava o desenvolvimento de uma base de dados de

19 Para mais informações, ver Parlamento Europeu (2016).

código aberto para o gerenciamento de ameaças e o fornecimento de ferramentas aos cidadãos para garantir a privacidade dos dados.

Curiosamente, a sensibilidade às ciberameaças é apenas um dos elementos que impulsionam iniciativas cooperativas da UE neste campo. Corolário desta tendência é a determinação de se beneficiar das oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias. Mediante a certificação de novos dispositivos, da promoção de um mercado e de um portal digital únicos, a Comissão Europeia propõe dar aos indivíduos e às empresas os instrumentos para tomarem decisões conscientes e formularem políticas vantajosas.

A estrutura de certificação de cibersegurança foi concebida para facilitar a aceitação mútua de produtos certificados pelos Estados-membros. O raciocínio subjacente à iniciativa de certificação foi que um conjunto de padrões comuns facilitaria o desenvolvimento de “produtos interoperáveis”, permitindo assim que redes com pontos de interconexão altamente diferenciados operassem com segurança. O objetivo da medida era construir a confiança dos consumidores em produtos de tecnologia localizados em um único mercado digital.

Isto seria um desafio, dada a existência de várias regras de certificação de cibersegurança entre os Estados-membros individuais. Para este fim, foi recomendada a aplicação de uma série de penalidades por quebra de protocolos de segurança reforçando, assim, a eficácia da Lei de Segurança Cibernética da UE. Uma implicação correlata envolveu as responsabilidades legais em caso de violação de dados quando transferências entre a UE e nações fora do mercado comum envolvessem algum dispositivo certificado pela UE. As iniciativas da Comissão Europeia vão além dos Estados-membros para, também, incluir entidades estrangeiras como o Google e o Facebook permitindo denunciar violações de segurança que provavelmente afetarão suas operações na Europa.

Para alcançar esses objetivos, novas opções legais, bem como uma ênfase no direito internacional existente, estão sendo enfatizadas. Como consequência, houve um movimento para incentivar a cooperação entre os setores privado e público no compartilhamento de informações, identificação de ameaças e coordenação de soluções para crises. Como a maior parte da infraestrutura é de propriedade privada, os governos estão comprometidos com o acesso da indústria para, assim, assegurar, entre outras coisas, a competitividade das empresas europeias. Esta resposta é o reconhecimento da crescente importância da economia on-line, já que cada vez mais transações ocorrem nos canais cibernéticos substituindo os tradicionais espaços comerciais físicos.

Além disso, ao garantir sistemas de pagamento contra roubo de identidade e outras atividades criminosas dá-se maior importância à proteção financeira. A segurança das transações comerciais continua a ser um ambiente particularmente desafiador, devido à constante evolução das ameaças. Embora os países tenham os seus próprios sistemas e protocolos de segurança, as ameaças transfronteiriças requerem uma resposta coordenada no âmbito da UE. É esta lógica que impulsiona os esforços para integrar a política cibernética na UE e, por conseguinte, para construir um consenso sobre a necessidade de uma política cooperativa.

A política comum de cibersegurança está ligada à Política Externa e de Segurança Comum e seu escopo ainda está sendo trabalhado para definir as condições específicas sob as quais ela deve ser ativada, bem como a escala de seu lançamento. O caráter transfronteiriço das ameaças coloca

o risco num domínio totalmente indefinido e a avaliação de possíveis respostas é, portanto, muito mais difícil sob estas circunstâncias.

Essa dimensão da segurança evidencia inéditas externalidades, como aquelas geradas pela dependência de fornecedores estrangeiros de tecnologia, como a China, que tem uma grande fatia do mercado de redes de telecomunicações em vários Estados-membros. Por outro lado, sendo a fonte mais barata de tecnologia 5G, é difícil ignorar a importância chinesa para a modernização das comunicações. A contradição inerente a tal situação está no centro dos esforços para integrar sistemas de cibersegurança.²⁰

Os incentivos econômicos à cibersegurança não são a principal força motriz por trás da cooperação cibernética. Impulso significativo provém de considerações de segurança nacional que fornecem motivação urgente para integrar as defesas cibernéticas em toda a UE. Grande parte desta iniciativa é conduzida num ambiente de segurança restrito a formuladores de políticas e corpo técnico altamente especializado que enfrentam a pressão para não só lidar com as crises atuais, mas também com o desafio de prever futuros ataques à infraestrutura e aos sistemas de armamento, por exemplo. Embora seja esta uma arena que demanda cuidadosa articulação na construção de consensos, a preparação de uma política de defesa cibernética comum a todos os seus membros continua a ser uma alta prioridade da UE e que, apesar das dificuldades citadas, nutre expectativas positivas.

A ciberdefesa também é confrontada pelo número crescente de ataques de *ransomware* a indivíduos e empresas que custaram aos países membros da UE mais de “1,6% do seu PIB ou 41,3 bilhões de dólares anuais para o bloco como um todo” (SPRING, 2016). Em geral, a UE carece de informações e critérios padronizados para estimar com maior precisão a perda total de receita decorrente da ação do crime cibernético.

Assim, a coordenação e o desenvolvimento de políticas e abordagens comuns para uma dissuasão eficaz são apontados como imperativos ainda mais importantes. Os formuladores de políticas estão cada vez mais empenhados em estratégias inventivas e flexíveis orientadas para a defesa cibernética. Refletindo sobre o assunto e seus desdobramentos, a Comissão Europeia desenvolveu diretrizes, nos regulamentos de 2018, identificando os critérios que determinaram quem seria designado como um OSS (Operador de Serviços Essenciais) e que, portanto, seria obrigado a cumprir as leis atinentes ao fornecimento de serviços essenciais que incluem energia, transporte, saúde, água, assim como infraestrutura digital.

Ao enfatizar os critérios para o cumprimento dessas diretrizes em toda a UE, a Comissão reconheceu que uma maior eficiência poderia ser alcançada esclarecendo os parâmetros da regulamentação para garantir a uniformidade dos resultados. O documento fornece princípios detalhados para permitir que os Estados alcancem os objetivos básicos estabelecidos, como alternativas às medidas estatais existentes, servindo, dessa maneira, para consolidar a estratégia de defesa cibernética da UE. As diretrizes servem ainda para categorizar os riscos, assim subsidiando a defesa contra ataques cibernéticos com o objetivo de reduzir vulnerabilidades.

²⁰ Na feroz competição pela liderança neste mercado altamente estratégico, os chineses estão na vanguarda e a tecnologia 5G é um dos instrumentos para a implementação da “Nova Rota da Seda”, o grande projeto de política externa de Pequim. A chinesa Huawei é líder do setor 5G e controla quase 30% do mercado global. Por outro lado, as empresas nórdicas, Ericsson e Nokia, são alternativas para o bloco.

O efeito significativo que a desinformação tem tido no discurso público e no comportamento eleitoral em várias instâncias tem sido, igualmente, uma área de preocupação. A UE já possui uma gama de instrumentos para proteger as redes de comunicação eletrônica, em combinação com seu código de conduta contra desinformação, um mecanismo de autorregulamentação, assim como regime de sanções estabelecido em maio de 2019.

5 A Política de Migração na União Europeia

A política de migração da União Europeia está intimamente ligada à lógica subjacente à criação de uma entidade europeia unificada no pós-Segunda Guerra Mundial. Tal ideário tem sua base nas forças históricas que moldaram a identidade europeia após longo período de conflitos. A Europa se viu envolta com questões fundamentais relativas a nacionalismo, fronteiras, cidadania e etnia, enquanto as sociedades devastadas pelo conflito tentavam avançar, de alguma maneira, amparadas em novas perspectivas.

Assim, o caldeirão societal formado e repensado em termos de identidade e, eventualmente, o Tratado de Maastricht, oficialmente conhecido como Tratado da União Europeia (TUE), marcaram o início de uma nova etapa no processo de integração. O Tratado foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 por doze países: Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Espanha e Reino Unido. O tratado foi ratificado após referendos em algumas instâncias e resultou na criação da União Europeia em 1993. Com a adesão de mais países à aliança, a causa da integração europeia continuou a avançar.

Como dito anteriormente, a integração lançou as bases para uma moeda única, o euro, e ampliou significativamente a cooperação entre os países europeus em uma série de novas áreas, incluindo a cidadania europeia dando, pois, aos beneficiários o direito de residir e circular livremente entre os Estados-membros; uma política externa e de segurança comum; e políticas de fomento de uma cooperação mais estreita entre as polícias e os poderes judiciais em assuntos criminais.

A integração europeia continuou sendo alta prioridade das novas alianças e acordos que se seguiram ao TUE. Desde a assinatura do Tratado de Maastricht, os países europeus avançaram no sentido de se aproximar uns dos outros, enquanto algumas áreas, como as políticas econômicas e fiscais, permanecem no nível nacional. Os líderes europeus adotaram medidas adicionais para promover maior integração entre os Estados europeus em questões importantes, incluindo união econômica e monetária, defesa e imigração.

O Regulamento de Dublin facilitou o pedido de asilo no primeiro Estado da UE onde o migrante foi registrado. Isto foi contestado pelo governo grego e pelas agências de apoio que argumentaram que a UE deveria reestruturar o Regulamento de Dublin para que os requerentes de asilo pudessem ser distribuídos de forma mais uniforme entre os vários membros da UE. O sistema colocou injustamente o ônus em cinco países – Grécia, Itália, Espanha, França e Alemanha – que receberam a maior parte dos pedidos de asilo da Europa. A Grécia, por exemplo, recebeu 70 vezes mais pedidos do que a Hungria, um país de tamanho e riqueza equivalentes. A resistência a esta

situação resultou na ruptura de acordos de livre circulação, como o protocolo de Schengen²¹, e levou ao fechamento de várias fronteiras. (COLLETT, 2018).

Em resposta às críticas à convenção original, o Regulamento Dublin III, que entrou em vigor em 2013, procurou limitar o número de locais onde os pedidos de asilo poderiam ser apresentados. Os países “Visegrad”, ou V4, (Polônia, Hungria, República Tcheca e Eslováquia)²² não foram receptivos a quaisquer modificações do acordo e têm resistido fortemente à sugestão de distribuição equitativa. Consequentemente, o Regulamento foi suspenso temporariamente durante a crise migratória de 2015 e sustentado pelo TJE (Tribunal de Justiça Europeu) em 2017 (COLLET, 2018).

O grupo V4 exige um controle mais eficaz das fronteiras do Mediterrâneo, e é justamente a fragilidade existente neste controle uma das razões pelas quais o V4 rejeita a política de cotas obrigatórias para os refugiados e a forma como o apoio financeiro para o assunto está sendo aplicado. Como esperado, o Grupo está particularmente preocupado com a rota migratória dos Balcãs Ocidentais.

Mas vale mencionar que o V4 não é o único que reagiu negativamente à questão migratória, já que outros países, principalmente da Europa Oriental, criminalizaram os migrantes, o que gerou atritos ferozes dentro da União. Em todo caso, o problema é claramente indicativo não só da ausência de critérios culturais comuns sobre questões humanitárias, mas também chama a atenção para os riscos de um colapso do sistema. (CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, 2018, p. 13).

A sensação de exigências excessivas foi reforçada ainda mais pela percepção de desigualdade gerada pelo Tratado de Lisboa, que sugeria uma liderança centralizada e uma ênfase nos direitos humanos e na promoção da democracia como pilares da política externa, ao mesmo tempo em que impunha regras vinculativas para a retirada da União Europeia (SCHMID-DRÜNER, 2019). Isto interrompeu as contínuas tentativas de criar uma Europa unida na qual as identidades territoriais fossem subservientes à construção cooperativa de uma entidade econômica supranacional benéfica para todos.

Também resultou no surgimento de uma onda de etnonacionalismo em vários países que só pode ser compreendida a partir da crise migratória que parece ter provocado esta reação. O grande ideário europeu de uma região sem fronteiras compartilhando paz e prosperidade em um ambiente multiétnico e ultrapassando as divisões históricas dos Estados-nações enfrentou sucessivos desafios. No entanto, foi em resposta à migração em massa, descontrolada, que as falhas existentes ganharam destaque à medida que as sociedades individuais resistiram à imposição, por meio de decreto central, de recepção de migrantes.

21 Na área Schengen, as pessoas e turistas legalmente presentes no território da UE podem circular livremente sem serem submetidas a controles fronteiriços. Desde 1985, essa área tem crescido gradualmente e abrange quase todos os países da UE e alguns países associados não pertencentes à UE.

22 Reunindo alguns países da Europa Central que compartilham valores culturais e raízes comuns em diversas tradições religiosas, o Grupo Visegrad – formado em 15 de fevereiro de 1991 – reflete esforços para trabalhar em conjunto em campos de interesse comum como meio ambiente, segurança interna, defesa, ciência e educação, transporte, turismo, energia e tecnologias da informação.

Por outro lado, a migração tem se beneficiado das sensibilidades globais em relação às questões humanitárias. Nesse sentido, um dos principais fatores definidores do cenário migratório atual é a recepção liberal proporcionada por várias nações ansiosas para estabelecer suas credenciais altruistas como sociedades abertas e esclarecidas.

Nações procuram afirmar sua generosidade e receptividade em relação ao sofrimento humano. Assim, líderes inicialmente abriram suas sociedades à “caridade desenfreada”. Posteriormente, algumas atitudes foram revisadas quando se percebeu que a absorção de massas de indivíduos enfrenta muitos obstáculos tanto logisticamente quanto sob a perspectiva da opinião pública. Consequentemente, a assimilação não planejada levou tardivamente a um exame das premissas básicas da recepção de migrantes.

As diferenças em relação às migrações e fronteiras abertas associadas à livre circulação de pessoas na Europa pressionam as estruturas normativas originalmente concebidas e, além disso, estas clivagens estão se tornando mais consolidadas após a adoção de um Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, firmado em Marrakech, pela Organização das Nações Unidas.²³

Apesar do grande número de membros que assinaram o tratado, o evento foi marcado pela retirada e ausência de vários dos principais membros da UE. Áustria, República Tcheca, Hungria, Letônia, Polônia e Eslováquia se retiraram do processo. Os europeus estavam cada vez mais preocupados com o fato de que governos estavam perdendo o controle de suas fronteiras e tendo que subjugar os interesses nacionais a um processo centralizado de elaboração de políticas (CALAMUR; SCHULTHEIS, 2018).

Os proponentes argumentaram que, embora a imigração fosse uma questão de soberania, também exigia um nível maior de interdependência entre os países. A Alemanha, movida por seu entusiasmo inicial referente à admissão ilimitada de migrantes, previsivelmente argumentou a favor da iniciativa da ONU e defendeu fortemente uma solução que abranja toda a UE. No entanto, outros membros da UE buscam abordagens diferentes enquanto a Alemanha prefere enviar refugiados de volta para seu primeiro país de desembarque. Por sua vez, os Estados que são os pontos de desembarque para refugiados vindos da Líbia e dos territórios do norte da África têm acampamentos lotados que não podem absorver o enorme volume de migrantes.

Há um acordo geral de que fronteiras devem ser reforçadas e a União Europeia deve financiar centros de acolhimento ao longo da costa norte-africana, onde os requerentes de asilo possam ser separados dos migrantes econômicos. Enquanto se espera que este plano seja implementado, o foco imediato tem sido lidar com os refugiados que já estão na Europa (HENLEY, 2018). Destarte, a migração continua a ser uma questão central para a UE à medida que seus esforços para ter uma política comum esbarram em diferenças profundamente arraigadas nas tradições históricas, entre os contextos políticos dos Estados do leste e do oeste, e entre seus membros mais ricos e mais pobres.

²³ A Conferência Intergovernamental para adotar o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular ocorreu em Marrakech, Marrocos, em 10-11 de dezembro de 2018.

6 Considerações finais

Em meio a avanços e retrocessos desde que os países europeus começaram a cooperar economicamente em 1951, o bloco se expandiu, lançando as bases de “uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa”, como previsto pelo Tratado de Roma (1957), dando assim origem a um audacioso projeto de unificação econômica baseado em princípios supranacionais ou, adicionalmente, de acordo com nossa estrutura conceitual, a uma Comunidade de Segurança Pluralista construída sobre expectativas de coexistência pacífica.

Entretanto, mais de seis décadas depois, em tempos de crescente incerteza, esta Comunidade de Segurança vem enfrentando várias ameaças na Ordem Mundial 2.0, algumas delas potencialmente capazes de colocar em risco realizações custosamente obtidas, entre elas, um dos maiores símbolos do poder normativo da UE: um longo período de paz. E, mais do que nunca, a fim de proteger instituições, interesses, crenças e valores em um contexto cujos arranjos existentes parecem ser cada vez mais inadequados para lidar com questões contemporâneas (HAASS, 2017, p. 7), é necessário um amplo senso de comunidade.²⁴

Apesar dos ideais e lógica subjacentes ao conceito de uma Europa unificada, é claro que a obtenção de consenso sobre políticas-chave no ambiente contemporâneo é um trabalho que está em andamento, afinal, a UE é um agente dinâmico, em constante evolução no ritmo das grandes mudanças geopolíticas do sistema internacional. Entretanto, apesar dos esforços, para a União Europeia o momento não poderia ser mais desafiador (e, talvez, pior).

Mesmo com o crescente otimismo demonstrado por Bruxelas após o fim da crise da dívida da zona do euro anunciado em 2017, algumas das economias da UE continuam frágeis. Seria prematuro dizer que a zona do euro já deixou a crise para trás e que o risco para a coesão da união monetária já não existe mais. A rápida normalização das relações UE-Rússia é improvável, uma vez que a Ucrânia continua sendo um obstáculo-chave onde não se espera um progresso rápido, crise esta agravada pelo apoio europeu aos movimentos políticos anti-russos. Além disso, Moscou continua com sua demonstração de força diante do instável Cáucaso como resposta às tentativas de alguns países de fortalecer seus laços com o Ocidente.

Como mencionado, devemos também levar em consideração a ascensão dos partidos *anti-establishment*, tanto de direita como de esquerda, como relevantes forças políticas de contestação da integração europeia, um fenômeno que está ganhando terreno, especialmente na Europa Central. Esta tendência já se materializou em alguns Estados membros da UE, como Polônia, Hungria, Áustria e Eslováquia, que rapidamente transformaram-se em “democracias iliberais”, de acordo com Zakaria (1997, 2019) espécies de regimes eleitos democraticamente, frequentemente reeleitos ou reforçados por referendos que ignoram os limites constitucionais de seu poder e privam seus cidadãos de direitos e liberdades básicas.²⁵

²⁴ Em oposição aos argumentos que defendem a existência de um sentido mais amplo de comunidade/identidade, teóricos políticos como Brown (1995, p. 100) apontam que esta é uma questão epistemológica antiga e seriamente problemática, pois um sentimento de ser “Nós” sempre requer um “Outro” contra o qual se definir.

²⁵ O primeiro ministro húngaro, Viktor Orbán, no poder desde 2010, declarou que chegou a hora do protagonismo do Estado baseado em valores mais tradicionais: o Estado liberal deve dar lugar à ascensão de um Estado iliberal.

Quanto aos nossos objetos de análise, em poucas palavras, a possibilidade de ameaças cibernéticas provenientes de entidades estatais e não estatais, tais como hacktivistas, terroristas e grupos extremistas, exige uma coordenação mais estruturada entre os membros da UE para entender adequadamente o que é o domínio digital e, por outro lado, para construir a confiança necessária para fomentar uma cibergovernança sólida(CHRISTOU, 2016). Em segundo lugar, a crise dos refugiados expôs profundas divisões em todo o continente sobre a imigração, com consequências relevantes, exigindo assim uma maneira mais flexível e ágil de lidar com esta realidade e, consequentemente, uma visão menos dogmática da UE, a fim de torná-la mais resistente à ameaça de fragmentação.

Reunidas, todas estas questões, juntamente com muitas outras que não foram abordadas aqui, retratam uma Europa que parece estar à beira de uma crise na qual as pressões sobre os Estados, comunidades e sociedades são cada vez mais rápidas e desestabilizadoras, uma situação que nos convida a revisitar nossa principal pergunta: afinal, até que ponto as ameaças cibernéticas e a migração podem representar riscos para os valores centrais da UE enquanto uma Comunidade de Segurança Pluralista?

Para responder a esta pergunta, algumas advertências metodológicas devem ser consideradas. Primeiramente, os objetos de análise selecionados representam apenas uma pequena amostra de um contínuo mais amplo de fatores que, combinados, têm maior probabilidade de resultar em ruptura ao contestar os elementos definidores desta Comunidade de Segurança: valores; capacidade de resposta e previsibilidade de comportamento em questões de segurança e defesa. Assim, quando isoladas, elas são, ontologicamente, apenas peças deste quebra-cabeça. Entretanto, independentemente desta extensão limitada de suas capacidades explicativas, elas podem ser indicadores relevantes de tendências potenciais com as quais a UE deve estar preparada para lidar. Mas, mais uma vez, até que ponto? Como descrito a seguir, com base nas inferências obtidas, algumas conexões causais entre os valores/interesses da Comunidade de Segurança Pluralista da UE e as externalidades relacionadas com os objetos de nossa análise poderiam ser delineadas.

Quanto às ameaças cibernéticas, podemos afirmar que existe uma ampla consciência sobre a necessidade de protocolos comuns em resposta a esta ameaça e, consequentemente, um reconhecimento da importância de integrar as defesas cibernéticas em toda a UE como uma alta prioridade. Como visto, estas percepções tendem a convergir em ações para a defesa dos cidadãos, território, infraestrutura e suprimento de necessidades críticas, apesar das reconhecidas dificuldades em supervisionar o que é, em maior parte, a responsabilidade individual de cada Estado.

Com relação à capacidade de resposta mútua e previsibilidade de comportamento nesta questão, as evidências demonstraram um maior consenso entre os membros da UE sobre a governança da cibersegurança como o principal desafio neste domínio uma vez que a tarefa exige cooperação coordenada entre os setores privado e público no compartilhamento de informações e na identificação de ameaças. Como uma das principais prioridades da UE, a formulação de um protocolo comum de cibersegurança ganhou formato mais robusto com a criação, em 2016, de um grupo de cooperação (Redes e Sistemas de Informação) e, pouco depois, com as regulamentações da Comissão Europeia de 2018, consolidando assim a estra-

tégia de defesa cibernética da UE mediante diretrizes destinadas a tipificar os riscos de ataques cibernéticos a fim de reduzir vulnerabilidades.

Finalmente, em relação às ciberameaças, algumas questões-chave não abordadas nessas páginas merecerão, certamente, atenção em pesquisas futuras. Este é o caso das “guerras de narrativas” e da resultante exposição dos cidadãos à desinformação em larga escala. Neste sentido, deve-se destacar que a Comissão Europeia está trabalhando para implementar um conjunto abrangente de ações para enfrentar a disseminação e os impactos de informações falsas e/ou enganosas (Plano de Ação contra a Desinformação²⁶) e para assegurar a proteção dos valores e instituições europeias.

Sobre a migração, esta tem sido uma questão sensível que levou a uma onda perturbadora de movimentos etnonacionalistas em vários países. Vale ressaltar que, definir a chamada identidade europeia está longe de ser uma tarefa simples. Alguns diriam até mesmo que ela, de fato, nunca existiu e a suposta atual crise identitária desencadeada pela migração e outras ameaças é algo confinado no escopo dos discursos políticos. Por outro lado, também é importante a compreensão conceitual da identidade como uma construção social que depende de vários fatores capazes de influenciar este senso comum de pertencimento, um sentimento que pode variar no tempo, por exemplo, como resposta a uma situação específica como nos casos das ondas imigratórias provenientes da Síria e Líbia.

Sem entrar em aspectos mais profundos da lógica relacional entre o “Eu” e o “Outro” que sustenta grande parte desta discussão, assumimos a premissa de que com o tempo algumas características podem se solidificar como elementos de identidade coletiva – embora não permanentemente, como sugerido pelos fatos. Dito isto, neste caso, defendemos que as percepções conflituosas observadas entre os membros da UE sobre o problema têm atuado como um elemento de contestação de uma de suas características essenciais: uma região sem fronteiras compartilhando paz e prosperidade em um ambiente multiétnico.

Uma das explicações para esta situação que a integração europeia está enfrentando reside no notável choque entre duas ideias ontológicas – Estado-nação e federalismo – levando, por sua vez, a um impasse: alguns valores centrais da UE foram concebidos sob a influência de um “paradigma federalista”, enquanto sua implementação deveria ser alcançada no escopo dos Estados-nações. Esta estrutura em duas camadas, como destacado por Kaplan (2018), alimenta tendências tais como a sensibilidade das nações europeias em relação a sua soberania e o aumento do eurocentrismo no processo de integração.

Estes fatos criaram fraturas ideacionais e, concomitantemente, intensificaram a resistência ao projeto em andamento da Europa como entidade supranacional em países como Itália, Hungria, Letônia, Eslováquia, Áustria, Polônia, República Tcheca, testando assim a resiliência da UE como elemento de estabilidade coletiva. Como resultado, testemunhamos a erosão dos acordos de fronteira aberta, como o Protocolo de Schengen, devido, entre outras coisas, à aplicação desigual das regras de recepção dos migrantes dentro da UE. Este é um aspecto que certamente merece atenção, dados seus efeitos na capacidade de resposta e previsibilidade de comportamento da UE nesta questão.

²⁶ Para informações adicionais, consulte European Commission (2018).

Por sua vez, a Estratégia Global da UE destaca-se como uma resposta pragmática a estes fatos porque é menos ideológica em relação aos valores da Comunidade de Segurança Pluralista da UE e mais realista sobre seus interesses ou, como definido por Biscop (2016), a EGUE é a materialização de uma *Realpolitik* com características europeias. Significa dizer que a UE deve agir cada vez mais como uma força motriz não ameaçadora dotada da capacidade de lidar com a diversidade normativa – e seu dilema de valores-interesses – fora de grandes abstrações.

Em outras palavras, diferentemente da Estratégia Europeia de Segurança, a EGUE oferece um plano de ação mais resistente e cauteloso considerando a complexidade e a abrangência da política externa da UE. E, ao fazê-lo, talvez, pela primeira vez a UE tenha sido capaz de definir assertivamente interesses vitais (segurança dos cidadãos e do território, prosperidade, democracia e uma ordem global baseada em regras) que foram transformados em prioridades políticas por meio da EGUE.

Finalmente, considerando as inferências, seria prematuro, e não aconselhável, afirmar que os resultados provenientes dos fatores analisados representariam riscos irreparáveis para a paz e os valores europeus como comunidade. Mas num contexto ontológico mais amplo – como partes de uma combinação de externalidades – este conjunto de desafios poderia potencialmente fragilizar os pilares ideacionais sobre os quais foi construída a Comunidade de Segurança Pluralista da UE, com consequências imprevisíveis, apesar dos esforços empreendidos até agora para lidar com os desafios da Ordem Mundial 2.0.

Referências

- ADLER, E., BARNETT, M. (Eds). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- BENDIEK, A. **A paradigm shift in the EU's common foreign and security policy**: from transformation to resilience. SWP Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2017. (Research Paper 11).
- BERGBAUER, S. **Explaining European identity formation**: citizens' attachment from Maastricht Treaty to crisis. Cham: Springer, 2018.
- BISCOP, S. Letting Europe go its own way: the case for strategic autonomy. **Foreign Affairs**, Clarkstown, 6 jul. 2018. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-07-06/letting-europe-go-its-own-way>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- BISCOP, S. The EU global strategy: realpolitik with European characteristics. **Security Policy Brief**, Brussels, n. 75, p. 1-6, 29 jun. 2016.
- BROWN, C. International political theory and the idea of world community. In: BOOTH, K.; SMITH, S. (eds). **International relations theory today**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. p. 90-109.
- BURGESS, M. Federalism. In: DIEZ, T.; WIENER, A. (eds). **European integration theory**. Oxford: Oxford University Press, 2009. p. 25-44.
- BUZAN, B. **People, states and fear**: an agenda for international security in the post-cold war era. Chapel Hill: University of North Caroline, 1991.
- BUZAN, B.; WÆVER, O. **Regions and powers**: the structure of international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, B.; WÆVER, O.; DE WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CALAMUR, K.; SCHULTHEIS, E. A nonbinding migration pact is roiling politics in Europe. **The Atlantic**, Washington, DC, 11 dez. 2018.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS ESTRATÉGICOS. **Mirador mundial: fracturas en la aldea global**. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 2018.

CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; WHITMAN, R. The National Priorities of Germany, France and the UK. Enabling or Constraining a Joined-up EU Strategy. In: CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; PETROV, P. **The EU, Strategy and Security Policy**. Abingdon: Routledge, 2016. p. 169–185.

CHRISTOU, G. **Cybersecurity in the European Union**: resilience and adaptability in governance policy. London: Palgrave Macmillan, 2016.

COLLETT, E. Borderline irrelevant: why reforming the Dublin Regulation misses the point. **Migration Policy Institute**, Washington, DC, jan. 2018.

CONTE, A.; CLERCK-SACHSSE, J. European Union: preparing for predictable unpredictability. In: BELLI, B.; NASSER, F. **The road ahead**: the 21st-Century world order in the eyes of policy planners. Brasília, DF: Funag, 2018. p. 139-156.

DEUTSCH, K. W *et al.* **Political community and the North Atlantic area**: international organization in the light of historical experience. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DUKE, S.; VANHOONACKER, S. EU-NATO relations: top-down strategic paralysis, bottom-up cooperation. In: CHAPPELL, L.; MAWDSLEY, J.; PETROV, P. (eds.). **The EU, strategy and security policy**: regional and strategic challenges. New York: Routledge, 2016. p. 153-168.

DUROSELLE, J. B. **Europe**: a history of its peoples. London: Viking, 1990.

EUROPEAN COMMISSION. **Action plan against disinformation**. Brussels: European Parliament, 2018. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/action-plan-against-disinformation>. Acesso em: 11 jun. 2020.

EUROPEAN COUNCIL. **Cybersecurity in Europe**: stronger rules and better protection. Brussels: European Union, 2020. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cybersecurity/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

EUROPEAN UNION. **Cybersecurity strategy of the European Union**: an open, safe and secure cyberspace. Brussels: European Union, 2013.

FERGUSON, N. **The great degeneration**: how institutions decay and economies die. New York: Penguin Books, 2014.

HAASS, R. World order 2.0: the case for sovereign obligation. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 1, p. 1-9, 2017.

HARVEY, A. S. **Amalgamated security communities.** 2011. Dissertation (Doctorate of Philosophy) – University of Kansas, Lawrence, 2011. Disponível em: https://kuscholarworks.ku.edu/bitstream/handle/1808/8128/Harvey_ku_0099D_11680_DATA_1.pdf;sequence=1. Acesso em: 11 jun. 2020.

HENLEY, J. EU migration crisis: what are the key issues? **The Guardian**, London, 27 jun. 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/27/eu-migration-crisis-what-are-the-issues>. Acesso em: 11 jun. 2020.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Key migration terms.** Geneva: United Nations, [201-]. Disponível em: <https://www.iom.int/key-migration-terms>. Acesso em: 11 jun. 2020.

KAPLAN, Y. (Re)considering sovereignty in the European integration process. **Asian Journal of German and European Studies**, [S.I], n. 3, 5 jan. 2018.

KASPAREK, B. **Migration politics and policies in the European Union.** Athens: Rosa Luxemburg Stiftung, 2016.

KRASNER, S. D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as Intervening Variables. **International Organization**, [S.I.], v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring, 1982

KRISHNA-HENSEL, S. F. Cybersecurity: perspectives on the challenges of the information revolution. In: CAELTY, M. D.; MAUER, V.; KRISHNA-HENSEL, S. F. (eds.). **Power and security in the information age:** investigating the role of the state in cyberspace. Montgomery: Ashgate, 2007. Preface, p. 09-14.

LAPORTE, V. **The European Union:** an expanding security community? Bruges: College of Europe, 2012.

MANDELBAUM, M. Pay up, Europe: what Trump gets right about NATO. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 5, p. 108-114, 2017.

MATTHIJS, M. Europe after Brexit: a less perfect union. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 1, p. 85-95, 2017.

MITZEN, J. Anxious community: EU as (in)security community. **European Security**, Abingdon-on-Thames, v. 27, n. 3, p. 393-413, 2018.

MIX, D. E. **The European Union:** foreign and security policy. Washington, DC: Congressional Research Service, 2013. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41959.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

NORDIN, A. H. M.; SMITH, G. M. Relating self and others in Chinese and Western thought. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 32, n. 5, 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho de 6 de julho de 2016 relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União**. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2016. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L1148&from=EN>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PARLAMENTO EUROPEU. **A proteção dos direitos fundamentais na União**. Bruxelas: União Europeia, 2018. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N. **The civilian CSDP compact**: a success story for the EU's crisis management Cinderella? [S.l.]: European Union Institute for Security Studies, 2018. Disponível em: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%209_Civilian%20CSDP.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N. **The external relations of the EC/EU (1957-2010)**: research perspectives and archival sources. Fiesole: European University Institute, 2014. Disponível em: <https://www.eui.eu/Documents/Research/HistoricalArchivesofEU/FriendsofArchives/FriendsHAEUConfPirozzi.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

PIROZZI, N.; BONOMI, M. (2019). A new idea of Europe: the challenge of flexibility. **IAI Commentaries**, Rome, n. 19. v. 4, 2019. Disponível em: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/new-idea-europe-challenge-flexibility>. Acesso em: 11 jun. 2020.

QUEIROZ, F. A. Hydropolitics in South American international relations: a perspective on water governance at the Prata Basin: between conflict and cooperation (1960-1992). In: KRISHNA-HENSEL, S. F. (org.). **New security frontiers**: critical energy and the resource challenge. London: Ashgate, 2012. p. 139-173.

RICHARDS, K.; LASALLE, R.; VAN DEN DOOL, F. **2017 cost of cyber crime study 2017**: insights on the security investments that make a difference. Traverse City: Ponemon Institute LLC, 2017. Disponível em: <https://www.accenture.com/us-en/insight-cost-of-cybercrime-2017>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SCHMID-DRÜNER, M. Immigration policy. **Fact Sheets on the European Union**, Brussels, dez. 2019.

SCHULMEISTER, P. **Delivering on Europe**: citizens' views on current and future EU action. Brussels: European Parliament Eurobarometer, 2018. (Survey 89.2).

SCHWARTZ, M. J. Europe passes landmark cybersecurity law. **Data Breach Today**, Princeton, 8 jul. 2016. Disponível em: <https://www.databreachtoday.asia/europe-passes-landmark-cybersecurity-law-a-9244>. Acesso em: 11 jun. 2020.

SMITH, M. E. Transatlantic security relations since the European security strategy: what role for the EU in its pursuit of strategic autonomy? **Journal of European Integration**, v. 40, n. 5, p. 605-620, 2018.

SPRING, T. EU struggles to determine growing cost of cyberattacks. **Threat Post**, Woburn, 12 ago. 2016. Disponível em: <https://threatpost.com/eu-struggles-to-determine-growing-cost-of-cyberattacks/119870/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

TELÒ, M. **International Relations: A European Perspective**. Farnham: Ashgate, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends: forced displacement in 2017**. Geneva: United Nations, 2018. Disponível em: <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.

VAN DER MEULEN, N.; JO, E. A.; SOESANTO, S. **Cybersecurity in the European Union and beyond: exploring the threats and policy responses**. Brussels: European Parliament, 2015. Disponível em: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1300/RR1354/RAND_RR1354.pdf. Acesso em: 11 jun. 2020.

ZAKARIA, F. The rise of illiberal democracy. **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 76, n. 6, p. 22-43, 1997.

ZAKARIA, F. How to handle illiberal Europe. **Fareed's Global Briefing**, Atlanta, 12 fev. 2019. Disponível em: <https://mailchi.mp/cnn/how-to-handle-illiberal-europe?e=e21d2fdb8>. Acesso em: 11 jun. 2020.



Um olhar antidrogas para a Colômbia em pós-conflito

An anti-narcotic look at Colombia in post-conflict

Resumo: O objetivo deste trabalho é descrever os resultados e desafios das políticas antidrogas pós-conflito, que inclui o período entre 2016, quando o Acordo de Paz com as Farc foi assinado, até o primeiro semestre de 2020. Para tanto, utiliza uma metodologia descritiva que aplica o método indutivo através da coleta de informações atualizadas com instrumentos qualitativos de pesquisa que, ocasionalmente, são apoiados por padrões quantitativos. Expõem-se as condições exógenas decorrentes do mercado da maconha nos Estados Unidos, os criptomercados e a política antinarcótica destinada à Colômbia, sem atender todos os fatores endógenos em profundidade. Fomentando a polarização política em relação à legalidade e ilegalidade das substâncias psicoativas e seu respectivo consumo. Os resultados mais relevantes se concentram nas contradições paradigmáticas e nas situações de não vitória da mal denominada guerra contra as drogas. Como conclusão, apresentam-se recomendações para um urgente diagnóstico pós-contemporâneo.

Palavras-chave: Narcotráfico. Segurança. Consumo. Pós-conflito. Colômbia.

Abstract: The objective is to describe the results and challenges of post-conflict anti-drug policies covered from 2016, when the Peace Agreement with the FARC was signed, to the first half of 2020. A descriptive methodology is used, applying the inductive method through the collection of updated information with qualitative research instruments that, on occasions, are supported by quantitative standards. The exogenous conditions coming from the marijuana market in the United States, the cryptomarkets and the anti-drug policy destined for Colombia are exposed, showing how not attending to all endogenous factors in depth promotes a political polarization regarding the legality and illegality of psychoactive substances and their respective consumption. The most relevant results focus on the paradigmatic contradictions and the situations of non-victory of the war on drugs. Concluding with recommendations for an urgent post-contemporary diagnosis.

Keywords: Drug trafficking. Security. Consumption. Post-conflict. Colombia.

Diana Patricia Arias Henao

Universidad Militar Nueva Granada,
Facultad de Relaciones Internacionales,
Estrategia y Seguridad. Bogotá, Colombia.
diana.arias@unimilitar.edu.co

Recebido: 05 maio 2020

Aprovado: 09 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Antes de 1945, na escola realista das Relações Internacionais, imperou normativamente a possibilidade de utilizar as Forças Militares de um Estado regular como uma ferramenta soberana para resolver conflitos internacionais contra outro ou outros Estados soberanos, de forma unilateral ou sob a constituição de alianças ideológicas e principalmente, geoestratégicas. Assim funcionaram as coalizões militares que se enfrentaram na primeira metade do século XX, apagando e redesenhandando o mapa europeu.

Os contextos sociopolíticos das guerras mundiais propiciaram o abuso do direito quanto às primeiras disposições de Genebra, em matéria de Direito Internacional Humanitário, provocando a criação dos tribunais ad hoc de Nuremberg e Tóquio, sob a premissa do desrespeito às regras estabelecidas sobre armas e métodos convencionais para fazer a guerra. Assim, a justiça transicional como conceito jurídico-político nasceu após o fim da Segunda Guerra Mundial, dando à normatividade internacional uma guinada de 180 graus.

A normatividade internacional contemporânea proíbe como regra geral o uso da força armada para resolver conflitos internacionais e, pelo contrário, obriga aos Estados soberanos a optar por mecanismos alternativos de resolução de conflitos, sejam judiciais ou extrajudiciais, com o objetivo de pôr um fim nos confrontos que os mantêm em disputa. E somente permite, ao menos dos postulados teóricos e deontológicos, o uso da força armada em exceções tais como o uso da legítima defesa, assistências humanitárias e resoluções emitidas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

No entanto, o narcotráfico é uma questão controversa geralmente assumida no cenário contemporâneo como associada ao setor da segurança e crucial para a estruturação das agendas centrais e periféricas como uma urgência estratégica para mitigar seus efeitos transversais. Essas relações internacionais, centro-periféricas, caracterizam-se por sua condição assimétrica. Assim, os Estados fracos na relação de poder político geralmente cedem diplomaticamente às recomendações provenientes de seus respectivos hegemônicos políticos.

No caso colombiano, não é uma surpresa partir do estabelecimento da hegemonia dos Estados Unidos da América, em especial, impressa no diagnóstico e desenho das políticas antidrogas. A doutrina o descreve como um modelo onde resultam estabelecidas as regras paradigmáticas da escola realista, onde o mundo é anárquico e no qual as disputas são resolvidas pela lei da selva ou do mais forte.

Tanto a Europa como os Estados Unidos vêm cooperando desde a década de 80 em questões militares e financeiras para combater o tráfico de drogas (MONTENEGRO RINCO; DURÁN ESTUPIÑÁN, 2008). Decretando que a força legítima é necessária para combater esta ameaça (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Uma questão férrea de segurança nacional.

Com o tempo, elementos mais positivos foram incorporados a partir de esquemas construtivistas e encontramos, até mesmo, Estados centrais com políticas que começam a ser progressistas na delimitação do marco jurídico relativo ao consumo e à venda controlada das drogas que podemos considerar tradicionais, especialmente, na questão da maconha, como é o caso específico dos Estados Unidos de América. Outras drogas são importadas pelas demandas do consumo local,

como as drogas “de design” ou sintéticas, cujas empresas clandestinas ou ilegais atuam principalmente no espaço cibernético.

A mal denominada *guerra contra as drogas* não responde aos postulados teóricos para ser classificada dessa forma. Não é um confrontamento regular das Forças Armadas de um Estado contra outro Estado narco, ou é?

1.1 Conflito armado, pós-conflito e narcotráfico

Para o desenvolvimento do nosso objetivo, permitimo-nos aprofundar nos conceitos doutrinários relativos ao conflito armado, ao pós-conflito e ao narcotráfico.

A abrangência do conflito armado colombiano e suas profundas raízes de cultura de violência política estrutural, vivida antes e depois da independência do Estado, ultrapassam os limites estritamente jurídicos e soberanos.

A natureza jurídica com a que o conflito armado colombiano foi classificado é do tipo interno ou não internacional, constituído por ações armadas endógenas que provocam “hostilidades dirigidas contra um governo legal, que apresentam um caráter coletivo e um mínimo de organização. Não pode ser considerado em sentido técnico como conflito armado interno as situações de tensão política ou social no interior de um Estado” (CRUZ ROJA ESPAÑOLA, [2019?], tradução nossa).

O conflito armado interno implica muitos elementos comuns das guerras clássicas, mas estes se desenvolvem no interior de um Estado. Um conflito armado interno é em teoria estrita internacionalizado quando “um ou mais estados estrangeiros intervém com suas próprias forças armadas a favor de uma das partes” (VERRI, 1998, tradução nossa). Esta é a definição jurídica oficial:

conflito que ocorre [...] no território de uma Alta Parte Contratante entre suas forças armadas e forças armadas dissidentes ou facções armadas organizadas que, sob a direção de um comando responsável, exerçam sobre uma parte desse território um controle tal que lhes permita realizar operações militares sustentadas e concertadas e aplicar o presente Protocolo (UNITED NATIONS, 1977, tradução nossa).

A proliferação dos conflitos armados internos ou não internacionais materializou o conteúdo da disposição terceira comum aos Convênios de Genebra cujo âmbito de aplicação recai em conflitos não internacionais e que se suscitam em território de algum Estado parte. A norma abrange especificamente os conflitos armados não internacionais, chamados de guerras civis, conflitos internos com consequências internacionais, conflitos internos com intervenção internacional, etc. O artigo 3º comum “estende os princípios dos Convênios de Genebra aos conflitos armados não internacionais e deixa de lado alguns obstáculos da soberania nacional” (SPOERRI, 2009, n.p., tradução nossa). É um miniconvênio ao qual a Corte Internacional de Justiça se referiu como um compêndio de considerações de humanidade elementares.

Em caso de conflito armado que não seja de índole internacional e que surja no território de uma das Altas Partes Contratantes, cada uma das Partes em conflito terá a obrigação de aplicar, como mínimo, as seguintes disposições:

1. As pessoas que não participem diretamente nas hostilidades, incluídos os membros das forças armadas que tenham deposto as armas e as pessoas fora de combate por doença, ferimento, detenção ou por qualquer outra causa, serão em todas as circunstâncias tratadas com humanidade, sem distinção alguma de índole desfavorável, baseada em raça, cor, religião ou crença, sexo, nascimento ou fortuna, ou qualquer outro critério análogo.

A esse respeito, são proibidos, em qualquer momento e lugar, no que concerne às pessoas acima mencionadas:

- a. os atentados contra a vida e a integridade corporal, especialmente o homicídio em todas suas formas, as mutilações, os tratamentos cruéis, a tortura e os suplícios
- b. a tomada de reféns
- c. atentados contra a dignidade pessoal, tratamentos humilhantes e degradantes
- d. condenações emitidas e execuções sem prévio julgamento perante um tribunal legitimamente constituído, com garantias judiciais reconhecidas como indispensáveis pelos povos civilizados

2. Os feridos e os doentes serão recolhidos e assistidos.

Um organismo humanitário imparcial, tal como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, poderá oferecer seus serviços às Partes em conflito... (ARIAS, 2019, p. 83).

No decorrer dos conflitos armados, o Estado deve adotar as seguintes medidas mínimas (ÁNGEL, 2012):

- Antes do Conflito Armado: Os Estados devem implementar medidas preventivas que garantam o cumprimento do DIH: multiplicar os conteúdos normativos e as sanções resultantes do cumprimento destes.
- Durante o Conflito Armado: Os marcos normativos devem ser cumpridos desde seu início até sua finalização formal.
- Após o Conflito Armado: O Estado deve adotar as medidas respectivas para atingir umas condições mais similares ao status quo ante. Adicionalmente, deverá executar medidas de normalização como a liberação de prisioneiros, a repatriação de estrangeiros, o retorno de vítimas a seus lugares de origem, o acompanhamento de tratamentos médicos, a limpeza de campos minados e a contenção psicológica requerida para superar os traumas gerados pelo desenvolvimento dos conflitos armados.

No entanto, com o polêmico Acordo de Paz assinado com as Farc-Ep, guerrilha que após várias tentativas fracassadas histórico-políticas, entregou suas armas em um processo de implementação que começou em 2016.

O ano mais violento contra líderes sociais e ex-combatentes das Farc-EP foi 2018. Entre 2016 e maio de 2019: 837 mortos. Assassinatos com características geográficas: 71,08% dos assassinados defendiam o território e os recursos naturais. As mortes relacionadas com as plantações de coca, sejam pactos de substituição ou remoção forçada, totalizam 77 desde a assinatura do Acordo: 2 em 2016, 20 em 2017, 44 em 2018 e 5 em 2019 (GARAVITO, 2019).

Em 2018 a taxa de homicídios por cada 100 mil habitantes foi de 24,3% para um total de 12.130, segundo o Relatório Forensis: Dados para a Vida, no qual se destaca como a mais alta nos últimos 4 anos na Colômbia, segundo a entidade, devido à violência das facções que emergiram ou se fortaleceram após o desarmamento da ex-guerrilha FARC. Alertou sobre as novas violências emergentes que revivem com toda força, principalmente, nos municípios onde opera o Clã do Golfo, a maior grupo de narcotráfico surgido de paramilitares desmobilizados em 2006, a guerrilha do ELN e dissidentes das FARC, em Bajo Cauca, o Catatumbo, Putumayo, Cauca e Nariño, onde se concentram plantações de coca e se desenvolve mineração ilegal, fonte de recursos para organizações armadas (TASA..., 2019).

Até o momento, foram contabilizadas 8.944.137 vítimas pelo conflito armado (UNIDAD..., 2020), desde 1985, pois desde esse ano são consideradas como tal, pelo ordenamento jurídico. No entanto, o conflito contemporâneo é muito mais antigo, e a violência que representa, é uma pequena proporção da que ocorre fora deste. O risco da multiplicação de Farcim é mais latente do que nunca. Uma vez que toda a atenção está voltada para a paz, uma de tipo parcial. Enquanto os outros tipos de violência continuam confeccionando seus círculos viciosos. A paz é responsabilidade de todos, embora só uns poucos sejam culpados pelo conflito. A paz se constrói de dentro para fora, do rural para o urbano e com a prevalência das identidades nacionais, não estrangeiras (ARIAS, 2016). Agredindo os fundamentos que proclamam o respeito a cenários multiculturais de onde fluem diversos padrões identitários pós-contemporâneos, bem explicados por Huntington (1996).

Em 2020 a grande maioria dos reinseridos das Farc-Ep cumpriram o acordado e estão desenvolvendo projetos produtivos apoiados pelo Estado e pela comunidade internacional. Outros líderes voltaram às armas descumprindo grosseiramente e desperdiçando suas qualidades de congressistas. Esse processo especial geralmente é conhecido como pós-conflito colombiano.

O pós-conflito colombiano é um de tipo parcial com uma paz negativa segundo os postulados de Galtung. Teoricamente obedece a um:

período de tempo seguinte à superação total ou parcial dos conflitos armados. Pode ser entendido como um conceito de um único atributo: a redução do número de homicídios relacionados com o conflito abaixo de determinado limiar, que lhe concede ou nega o status de conflito ativo. (POSTCONFLICTO, [2019?], n.p., tradução nossa).

Entender o pós-conflito com as Farc como o fim do conflito armado interno colombiano é uma compreensão desmesurada pois o pós-conflito é neste caso definido como o conflito particular mencionado e não abrange todos seus atores.

Muitos acreditam que o termo apropriado é o de pós-acordo, uma vez que não se trata da finalização do conflito, mas da implementação de um acordo de paz, que conta com as seguintes etapas:

1. Estabilização (36 meses após a assinatura do acordo de paz) em que se procura reduzir os indicadores de violência e evitar o ressurgimento de novas ondas de terror; e
2. Normalização: consolidar a saída de atores criminosos e economias ilegais, efetivando

o modelo de justiça transicional para dar garantias de não repetição. (FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN, 2018, tradução nossa).

Mas finalmente se considerou o narcotráfico como um crime político:

encontra-se fragmentada de forma espacial, de tal forma que os integrantes desta cadeia produtiva, demandam um amplo espectro de bens e serviços da economia legal, cuja operação é complexa e dispendiosa, que obriga a internalizar reduções nos custos operacionais mediante a constituição de empresas criminosas que operam com um alto nível de terceirização. (VARGAS, 2005, p. 138, tradução nossa).

Evitando essa classificação jurídica, entende-se o narcotráfico como uma questão transversal que integra vários atores que devem reestruturar-se para dar prosseguimento às atividades narcóticas, após a saída de um dos principais atores do setor, como são as Farc, ofuscando o discurso a condição mista dos narcotraficantes:

[...] a principal ameaça [...] influenciando no controle territorial... não tem identidade política definida, realizam ações em troca de interesses econômicos, sem interessar-se pelo impacto na segurança nacional, vendem a quem oferece o melhor lance, mas intimidam e controlam áreas onde a população marginalizada e os espaços territoriais cuja topografia dificulta o trabalho das autoridades e facilita a ação criminosa. (ESDEGUE, 2017, p. 275, tradução nossa).

O narcotráfico aproveita as características da geografia nacional (Ortíz, 2007). Desde 2006 a empresa clandestina se fundiu com outros grupos delinquentes e Facções Criminosas. A territorialidade implica, segundo Haesbaert (2007), domínio e apropriação, domínio a partir do estritamente funcional e apropriação a partir do territorial, o simbólico e o cultural. A própria multidimensionalidade das ameaças faz com que não possam reconhecer-se fronteiras nacionais ao falar de um sistema de segurança (NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY, 2000). A produção da segurança tem espaços sociais com evolução permanente de múltiplos tipos de violência e de seus atores e a falta de proteção das grandes maiorias contribui para o aprofundamento da desigualdade, e onde soluções fracassadas são recicladas ao ritmo dos ciclos da violência (LOADER; WALKER, 2007). Instando, como salientam Clifford Shearing e Jennifer Wood (2007), a “imaginar outra segurança, outras práticas de governança e a colocá-las em prática” (ABELLO, 2012, p. 14, tradução nossa).

Desde 2017, a Procuradoria informou que o delito que mais impacta na segurança cidadã é “o tráfico de entorpecentes para consumo interno” (EL HERALDO, 2017, tradução nossa). E a UNODC¹, informou em 2018 o aumento no consumo de todas as substâncias na América Latina e no Caribe (UNITED NATIONS, 2018).

Por tanto, o narcotráfico esteve historicamente ligado à violência. No entanto, como expôs Francisco Gutiérrez Sanín, a violência precede a história do narcotráfico, ligada especial-

1 Escritório das Nações Unidas contra as Drogas e o Crime.

mente à cultura política colombiana e à disputa pelos direitos de propriedade em meio a um contínuo conflito armado, cujas características principais ele expõe assim:

1. orientação militarista das Farc baseada finalmente de forma constante no narcotráfico;
2. centralidade da terra com *investimentos* ilegais; e,
3. dispersão de interesses do paramilitarismo, que o levou a uma situação de anarquia (GALLÓN, 2015).

O narcotráfico contribuiu para manter a tradicional violência política colombiana e para manter a inequidade do sistema político em uma democracia de papel que funciona em um regime semirrepressivo (GUTIÉRREZ SANIN, 2001). A partir do fenômeno narco, encarnaram-se valores, aspirações, ódios e temores de boa parte da sociedade colombiana (CAMACHO GUIZADO, 1992)

O narcotráfico tradicional dotou-se de um bom equipamento de armamento para concretizar suas impostas transações sociais e seu papel expansionista (DUNCAN, 2005). No entanto, ao longo dos anos e, após seu percurso narcótico na história política contemporânea, podemos afirmar que sua maior capacidade não é o fogo, mas sim seu poder de infiltração nos circuitos econômicos, sociais e políticos convencionais (MEDINA, 2012). Quando os narcotraficantes se associaram com guerrilheiros e paramilitares, desatou-se um efeito balão (CALVANI, 2006).

O poder do narcotráfico está na ilegalidade que eleva os preços das drogas comercializadas, assumidos rapidamente tanto por intermediários como por consumidores e, por todos os sujeitos e atores legais e ilegais. Assumindo a fraqueza estatal e a ineficácia dos sistemas judiciais como denominadores comuns (NÉMOGA, 1995, p. 107). Fraqueza manifesta no “uso de violência privatizada [...] impulsionado em grande medida pelo Ocidente” (AZZELINI, 2005, tradução nossa). Assim podemos partir da manifestação de que: “a luta internacional contra as drogas liderada pelos EUA voltou-se erroneamente para a Colômbia e outros países da região, “quando é possível que suponha o primeiro conflito global” (RAMÍREZ, 2011, p. 22, tradução nossa). Sem falar das drogas não tradicionais comercializadas na Dark Web.

1.2 Políticas antinarcóticas e mercados não tradicionais

As principais ideias filosóficas que estruturaram os paradigmas clássicos das Relações Internacionais, frequentemente usados nos desenhos das políticas públicas dos Estados para combater os fenômenos associados ao narcotráfico, podem ser classificados da seguinte forma: o “tradicional, realista o estatocêntrico...; 2. Da dependência... neomarxista ou estruturalista...; 3. O paradigma da sociedade global, transnacionais ou da interdependência” (ARENAL, 2010, p. 29, tradução nossa). Também chamados: realismo, racionalismo e revolucionarismo ou funcionalismo.

Ao narcotráfico, um mundo “irreversivelmente globalizado” (BESIO, 2003, tradução nossa), oferece as possibilidades de desenvolvimento. Estudos comparativos corroboram que as medidas repressivas relacionadas às apreensões e detenções, e penas maiores, não afetam nem os preços no mercado negro nem o controle do consumo (POLLACK; REUTER, 2014).

Em 2019 o cultivo aumentou em 212 mil hectares de folha de coca em 2019, um leve aumento desde as 208 mil em 2018, segundo o Escritório de Política Nacional de Controle de Drogas da Casa Branca. Duque aceita as pressões para reduzir o cultivo prometendo erradicar em 2020, 130 mil hectares de folha de coca, incluindo a possibilidade de reestabelecer as pulverizações aéreas com glifosato, suspendidas em 2015 por recomendação da OMS, dado seus efeitos cancerígenos, entre outros danos à saúde e ao meio-ambiente. A meta interestatal é uma redução de 50% para 2023 (INFOBAE, 2020a).

Em 2015, a Autoridade Nacional de Licenças Ambientais (ANLA) suspendeu a aspersão aérea de glifosato, cumprindo as recomendações da OMS e as considerações do Tribunal Constitucional do ano de 2014, mas em 2020 se pretende, como vimos, voltar a pulverizar seguindo as políticas norte-americanas (PAZ CARDONA, 2020), as quais se afastaram desse organismo de saúde devido a suas medidas na Pandemia da covid-19.

Após quatro décadas de luta frontal contra o narcotráfico em território colombiano, com grandes contribuições provenientes da cooperação internacional, a Colômbia bateu seu próprio recorde no cultivo da matéria-prima da cocaína: a folha de coca. Isso se deve ao cálculo relativo às cifras de remoção de cultivos. Reportou-se a remoção manual de 94 mil hectares de 100 mil destruídos por meio de diferentes modalidades, não determinadas, dada a polêmica política, relativa ao uso do glifosato. Assim como a Colômbia continua sendo o principal produtor de cocaína no mundo, os Estados Unidos continuam sendo o principal consumidor. De toda a coca no mundo, 70% é colombiana, e as redes transacionais se movem após o desarmamento das Farc, em especial, os grupos armados nacionais e os cartéis mexicanos, como o Sinaloa, principalmente. (INFOBAE, 2020b).

Os territórios desocupados pelas Farc-EP foram retomados por outros atores violentos interessados no negócio das drogas. Tal mutação de gerentes ilícitos também ocorre quando os centros de coleta e distribuição de drogas sofrem intervenção. Todo um processo de adaptação e mutação das organizações criminosas como resultado de uma intervenção que, longe de acabar com o microtráfico, dispersou-o e fortaleceu-o. Elas aprenderam a reinventar-se, pois uma vez detectadas pelas autoridades, as organizações criminosas geralmente se dispersam e se reacomodam em novas organizações menores, que lhes permitem tornar-se invisíveis para o Estado (DUNCAN; VELASCO, 2014).

Os ilegais devem compensar em seus mercados os impactos da atuação das autoridades que causam a descentralização do crime, inclusive, para a periferia da cidade. O que agrava claramente o panorama se analisarmos o objetivo atual das políticas antinarcóticas colombianas (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2017). Simplesmente, o problema se estendeu para os entornos (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2017). Da mesma forma, as empresas clandestinas das drogas em sua expansão transnacional procuram diminuir os preços de exportação com o processamento de quantias maiores (ROCHA, 2011). Lógica comum em qualquer mercado.

Desde 1993, os atores narcóticos colombianos têm visto seus poderes estratégicos no negócio da droga ser apreendidos, como seus submarinos carregados de coca. Justamente quando se manifestava ao mundo que o desmantelamento dos grandes cartéis levaria à mal chamada guerra contra as drogas a seu fim, após o assassinato a Pablo Emilio Escobar Gaviria. A partir daí, apropriaram-se dos meios de comunicação, e os grupos dedicados ao narcotráfico preferiram usar

os submarinos para evitar a fácil detecção das lanchas rápidas. Esses submersíveis podem percorrer uns 3 mil km e podem flutuar e navegar com GPS e com sistema satelital GNSS, e ainda, ao serem revestidos de chumbo, evitam a detecção por visores infravermelhos (SAUMETH, 2006). A DEA e a Polícia informam que esses semissubmersíveis são montados no sudoeste de Colômbia, em territórios controlados pelas Farc e Los Rastrojos, entre os principais (SAAVEDRA, 2011).

As empresas clandestinas de drogas devem ser reprimidas com equidade normativa contra os diversos elos fundamentais das cadeias comerciais ilícitas (BLUMSTEIN, 2003). Abordando primeiro os delitos graves, como conspiração para delinquir, homicídio ou porte de armas (UPRIMNY YEPES; CHAPARRO-HERNÁNDEZ; CRUZ OLIVEIRA, 2017). E não perseguindo os empregados dessas empresas, que subsistem do microtráfico e atacando os consumidores, fazendo-os parecerem delinquentes.

Além disso, persegue-se quase que exclusivamente as drogas tradicionais, desprezando a grande variedade de substâncias provenientes do estrangeiro e outras tantas consumidas na Colômbia de forma legal. A grande maioria das apreensões estão associadas ao consumo interno (TOBÓN; GUTIÉRREZ, 2015). Negligenciando as redes provenientes da Europa e dos Estados Unidos, como os criptomercados.

Os criptomercados não escaparam dos efeitos da globalização econômica, financeira e a revolução tecnológica propiciada pela comercialização através da internet nos anos 90 do século XX. Da mesma forma, as redes transnacionais dedicadas à produção, distribuição e venda de drogas, inovaram seus mercados através dos portfólios virtuais.

As chamadas narcolojas online são uma revolução pouco conhecida em 2020, mas movimentam mais lucro que o comércio tradicional de drogas. No século XXI, são latentes a existência e o uso cotidiano de plataformas eletrônicas por ilegais que aproveitam as lacunas normativas do setor de telecomunicações para oferecer maiores vantagens a seus usuários que as maiores e bem-sucedidas lojas online legais do mundo, como a eBay, a Amazon e a PayPal. Vantagens comparativas reportadas pelo Observatório Europeu de Drogas e Toxicomanias (OEDT), como não completar as transferências eletrônicas até a entrega do produto, já que às vezes estes são apreendidos pelas autoridades. Em comparação com seus concorrentes ilegais, empresas clandestinas físicas ou tradicionais, oferecem melhores produtos a melhores preços, compreendendo que seus usuários também devem esforçar-se para entender as plataformas de comercialização e aceitar que os produtos não são de entrega imediata (LERENA, 2017).

Além disso, os criptomercados oferecem através de suas plataformas a clandestinidade dos dados dos compradores. Tor, por exemplo, é uma dessas plataformas eletrônicas que exercem um comércio variado, legal e ilegal, na *dark web* ou rede escura, que se vale de moedas virtuais ou criptomoedas como a bitcoin (OLLERO, 2017).

Nos Estados Unidos já existem sentenças condenatórias para esse tipo de lojas online. Em 2015, foi condenado a prisão perpétua a Ross William Ulbricht, diretor da Silkroad, empresa clandestina virtual que faturou em três anos uma quantia superior a um bilhão de dólares, provenientes de seus mais de 200 mil clientes de todas partes do mundo, para seu portfólio de 14 mil produtos ilegais e proporcionando emprego ilícito a quase 41 mil vendedores. O FBI, a DEA e a Europol, em uma operação conjunta, fecharam duas plataformas ilegais virtuais: AlphaBay e

Hansa. Mas os compradores rapidamente migraram para novos sites do ciberespaço. Esses mercados demonstraram um crescimento médio bianual de 200% (OLLERO, 2017).

A publicidade é realizada em grupos dinâmicos e fechados através do YouTube, do WhatsApp e das redes sociais, o que praticamente impossibilita o trabalho de detecção das autoridades. No entanto, comparado com os mercados tradicionais, o tráfico virtual de drogas é uma atividade ilícita pacífica. Demostrando que a narcoviolência está ligada à ilegalidade declarada sobre as substâncias. Dado que já há necessidade de disputa entre facções para assumir as áreas de distribuição e venda tradicionais ou físicas (OLLERO, 2017).

Uma nova forma de representação da globalização assimétrica que passa despercebida pelos brandos controles do ciberespaço. Essas plataformas escuras claramente não estão indexadas nos motores de busca da internet (CASTELLS, 2017). Se não foi possível controlar o espaço físico, quem dirá as ficções virtuais. São os desafios que devem ser enfrentados e aceitos com dinamismo pelos esquemas de segurança dos Estados pós-contemporâneos.

Enquanto isso, os Estados Unidos, com o consentimento da Colômbia, fazem-se presentes com uma nova missão militar antinarcótica desde junho de 2020, em plena pandemia e desobediência civil em seus estados confederados pelo assassinato de um afrodescendente sufocado por um agente policial ajoelhado sobre seu pescoço. Da mesma forma, implementa uma operação internacional contra o Governo da Venezuela como ameaça narcótica. Intervir na Venezuela por uma realidade narcótica que é o pão de cada dia na Colômbia há várias décadas. Mas, ainda assim, a Colômbia coopera com o mundo para combater uma realidade que não conseguiu controlar e que cada dia está mais inserida em sua sociedade e Estado.

1.3 Consumo de substâncias ilícitas na Colômbia

O Observatório de Drogas da Colômbia que depende do Vice-ministério da Justiça estimou em 2019 que há 6 anos o consumo de quase todas as substâncias ilícitas no país vai aumentando:

Quadro 1 – Consumo dos estudantes

12,4% dos consumidores experimentaram a maconha antes de completar 10 anos.
11,7% dos escolares colombianos já consumiram maconha.
agrega o vice-ministro Espinosa Palacios – porque normalmente são usados como adesivos ou como limpadores de equipamentos eletrônicos.
Aumento do consumo escolar: maconha 156,4%; cocaína, 53,3%; pasta de cocaína, 44,4% e do êxtase, 112,8%.
Aumento do consumo universitário: 38%; cocaína 28%; anfetaminas 125%.
69% dos consumidores de coca são dependentes
Entre 2008 e 2018 o cultivo de folhas de coca dobrou e a remoção manual caiu 35%.

Fonte: Elaboração própria com a informação de Gossaín (2019).

Ao realizar um breve percurso sobre a normatividade essencial sobre o consumo no Estado colombiano, podemos destacar os seguintes momentos das políticas públicas específicas e aplicadas a nível nacional:

Quadro 2 – Políticas Públicas para o consumo de drogas

1994 – Sentença C-221 do Tribunal Constitucional	Permitiu doses para uso pessoal – porte de 20 gramas de maconha; um grama de cocaína e seus derivados; sem especificar mais substâncias. – Impossibilidade de detenção	Inexequibilidade da penalização da dose mínima. Justificativa: direito ao livre desenvolvimento da personalidade. Descartou que a dose mínima afete o consumo de forma considerável.
2016 – Sentença 2940 – Supremo Tribunal de Justiça	Permitiu a dose de abastecimento – sem especificar as quantias. Deve fazer-se um estudo de caso <i>intuitio personae</i> . Considerando o portador como um doente-dependente. Não se especificou de quem é o ônus da prova.	Descartou que a dose de abastecimento afete de forma considerável o aumento do consumo de drogas
1998 – Andrés Pastrana – Presidente	Programa Rumos – Enfrentamento do Consumo (Decreto 127 de 2001)	Primeira vez que o consumo fez parte de uma plataforma de Governo. Objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • redução da demanda • cooperação internacional (gestão de recursos endógenos e exógenos) • Geração de estratégias para a prevenção do consumo • Promoção da pesquisa e estratégias práticas em territórios definidos.
2003 – Álvaro Uribe – Presidente	Suprimiu o Programa Rumos	
2006 – Álvaro Uribe – Presidente	Criou a Comissão Nacional da Redução da Demanda de Drogas, com 15 entidades nacionais e a UNODC.	
2007 – Ministério da Saúde e Proteção Social com a Comissão Nacional da Redução da Demanda de Drogas e a UNODC.	Criou a Política Nacional de Redução do Consumo de Drogas e seu Impacto. Trata-se de uma questão de saúde pública e não de uma questão de esfera criminal	Suprimiu a competência sobre o consumo à Direção Nacional de Entorpecentes do Ministério de Justiça e do Direito
2012 – Juan Manuel Santos – Presidente	Lei 1566 de 2012	Alinhamentos para garantir o atendimento integral a consumidores de drogas
2015 – Juan Manuel Santos – Presidente	Plano nacional para a promoção da saúde, a prevenção e o atendimento do consumo de substâncias psicoativas 2014 – 2021 Cinco eixos: i) fortalecimento institucional; ii) promoção da convivência e da saúde mental; iii) prevenção; iv) redução de riscos e danos; e v) tratamento.	Criou a Comissão Técnica Nacional de Redução da Demanda de Drogas

continua

Quadro 2 – Continuação

2018 – Segundo Governo de Juan Manuel Santos Calderón	Rota Futuro: i) desenvolvimento de entornos protetores para o consumo; ii) prevenir os fatores de risco do consumo dessas substâncias; iii) tratamento integral; iv) inclusão social; e v) gestão, articulação e coordenação setorial e intersetorial.	Abordagens de saúde pública e direitos humanos para consumidores
2019 – Governo – Iván Duque	Resolução 0089-2019	Política integral para a prevenção e o atendimento do consumo de substâncias psicoativas Sem entrada em vigência Plano Nacional 2014 – 2021

Fonte: Elaboração própria com base em informações da Comissão Assessora para a Política de Drogas na Colômbia (2015).

É alarmante que de 793 novas substâncias psicoativas detectadas na Colômbia entre 2009 e 2016, somente a dose de uso pessoal das tradicionais maconha e cocaína continue sendo regulamentada. Da mesma forma, o Estatuto Nacional de Entorpecentes (Lei 30 de 1986), somente dedicou um par de artigos ao controle da demanda (COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA, 2015)

Em 2019 o Governo anunciou o aparecimento de 33 novas drogas de origem química ou vegetal e a aplicação da técnica denominada como *fatura*, que é um procedimento para fornecer as drogas com outras substâncias para obter ainda mais lucro da venda ao público. Por fim, os consumidores não sabem o que estão usando (GOSSAÍN, 2019). Problemática direta para a saúde dos consumidores e uma das principais irresponsabilidades da ilegalidade dessas substâncias.

Outro aspecto onde se percebe a falta de responsabilidade do Estado e da grande maioria de Estados do sistema internacional pós-contemporâneo, ao deixar na ilegalidade esse tipo de substâncias de consumo permanente, é que os conteúdos não sofrem nenhum tipo de controle, o que faz com que os consumidores não conheçam ao certo o conteúdo das drogas que consomem, o que habitualmente é uma das maiores causas de mortes por overdose. As pessoas não morrem pelo uso de drogas, mas pelo conteúdo destas, ou pelo uso abusivo de diversas drogas, o que produz intoxicação. Mortes que são mediatizadas para satanizar o consumo e evitar o investimento e a pesquisa em matéria de saúde e educação, abordando a questão das drogas meramente pela perspectiva da segurança.

Urge legalizar e regular o consumo de substâncias psicoativas para reduzir os riscos em saúde, em segurança e os danos associados ao comércio ilegal. Sendo responsável e consequente com a realidade jurídica e fática, que permite aos indivíduos regularem suas atividades pessoais e privadas, como o consumo de drogas. Gerando a longo prazo, um cenário responsável e favorável para tratar os casos crônicos de dependência, quando for o próprio indivíduo que o solicite ao Estado (GLOBAL COMISSION ON DRUG POLICY, 2014).

Em especial, preocupam as novas gerações de colombianos, pois são crescentes as percentagens de vitimização escolar, conforme o impacto sobre os centros de educação em Bogotá da presença e venda de substâncias psicoativas, em maior proporção se trata de maconha, seguida pelos comprimidos de êxtase, adesivos e outro tipo de psicoativos, assim:

Quadro 3 – Porcentagens do aumento do consumo escolar

Escolas públicas – 37,5%
Escolas em concessão – 29,4%
Escolas de matrícula contratada – 26,3%
Escolas particulares – 22,9%

Fonte: Elaboração própria com base em informações obtida da Prefeitura de Bogotá (2015).

Na capital se concentram, em grande medida, os homicídios em áreas onde é comum a apreensão de substâncias psicoativas, mas não se pode garantir uma relação causal (BULLA et al., 2016).

Assim como Pablo Emilio Escobar Gaviria utilizou menores de idade como sicários para que, caso fossem capturados, não pudessem ser presos e não perdessem seus efetivos armados, as redes criminais também usam os menores de idade para distribuir seus micromercados. Somente entre 2012 e 2018, foi reportada a apreensão de 50.742 crianças e adolescentes pelo crime de tráfico, fabricação ou porte de entorpecentes (EL ESPECTADOR, 2019).

Uma das possíveis tendências negativas é continuar aplicando o denominado: “*Streetlight effect*”, centrando a atenção das autoridades onde há mais luz, ou em outras palavras, onde há mais barulho. Sob essa justificativa, a jurisprudência regrediu quanto à desregulamentação da dose de uso pessoal na Colômbia, após a expedição do Decreto 1844 de 2018, perseguindo os consumidores e aqueles que executam atividades de abastecimento para consumo permanente.

O Decreto 1844 de 2018 regulamentou o Código Nacional de Polícia e Convivência e, em relação à regulamentação e penalização do consumo e porte de substâncias psicoativas, devemos destacar os seguintes artigos:

Quadro 4 – Comportamentos contrários à convivência saudável

33: Comportamentos que impactam a tranquilidade e Relações respeitosas das pessoas... Consumir substâncias... psicoativas ou proibidas...
34: Comportamentos que impactam a convivência nos estabelecimentos educacionais... Consumir... drogas...Ter, armazenar, facilitar, distribuir, ou consumir... drogas...
39: Proibições a crianças e adolescentes... Comercializar, distribuir, ter, armazenar, portar ou consumir substâncias psicoativas...
59: Comportamentos que colocam em risco a vida e a integridade de pessoas em... aglomerações de público não complexas... 9. Quem, ao locomover-se para um ato ou evento, ou durante o desenvolvimento deste, no recinto ou nos arredores, portem, consumam, ou estejam sob os efeitos de substâncias psicoativas...
140: Comportamentos contrários ao cuidado e à integridade do espaço público... 7. Consumir... substâncias psicoativas...

Fonte: Elaboração própria (2020).

Cabe destacar que no recorte temporal compreendido entre 2010 e 2016, as apreensões registradas, consolidaram 94% de apreensões em situação de concomitante flagrância e os detidos não portavam quantias significativas superiores à dose de uso pessoal (COLOMBIA, 2016a). Simultaneamente, a maior porcentagem dos capturados foram deixados em liberdade por falta de material probatório que os vinculasse a uma rede de distribuição. Cabe ressaltar que as intervenções significativas contra as grandes redes de consumo identificaram, de modo geral, a participação de membros da Polícia nesse mercado ilegal. (BORRADOR DOCUMENTO CONPES, 2017).

Os registros compreendidos entre 31 de janeiro de 2017 e 26 de fevereiro de 2019 relataram um total de 1.733.727 comportamentos contra – 45% dos registros correspondem a três comportamentos: o consumo de álcool e substâncias psicoativas em local público, que é o mais recorrente, com 22% do total, seguido pelo porte de armas perfurocortantes (15%), e brigas (7%) (FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ, 2019).

Duque enfatiza nas tendências realistas e neorrealistas que empoderaram os analistas de direita em matéria de segurança e, em meio a um cenário de pós-conflito, onde as Farc deixaram um território promissor para os empresários do narcotráfico na Colômbia, na região e de suas redes transnacionais, gestou-se o plano *Quem faz paga*. Através desse plano, pretende-se desmantelar os centros de abastecimento e consumo massivo de substâncias psicoativas, atacando o microtráfico e recuperando o espaço público das práticas de consumo da dose pessoal (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, 2018).

Certamente, o consumo não é um fenômeno uniforme, mas que, sofre de diversas variações dependendo da substância abordada. A Colômbia começa a ser classificada já não somente como um país produtor e distribuidor, mas também como um consumidor (NATIONAL PLANNING DEPARTMENT, 2016). Perdendo sua categoria de consumidor não destacado apesar da abundante oferta dada em 2013 (PÉREZ GOMEZ, 2013).

Da mesma forma, não existem padrões de consumo nem são constantes as formas de distribuição, nem seus vinculados, nem os lucros, nem as formas de violência associada, como tampouco seus níveis. Também varia o tamanho dos mercados e seu desdobramento territorial, trocando de substância em substância e em cada contexto particular (BOYUM; CAULKINS; KLEIMAN, 2011).

O Relatório sobre o Consumo de Drogas das Américas da Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas de 2019 (CICAD), através do qual se determinou que ainda persistem as dificuldades no âmbito regional para identificar como certas tendências relativas ao consumo de substâncias psicoativas, por isso, é possível concluir que não existe um padrão consistente na América Latina (ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, 2019).

Em consequência, “as estruturas de inteligência militar estão apenas inovando em atender os aspectos culturais como um guia para entender as dinâmicas mutantes do mercado das drogas... Estão considerando como novidade que, para entender os mercados das drogas, particularmente devem aproximar-se das bases culturais que representam um elo trabalhador de grandes redes transnacionais” (ARIAS, 2019, p. 13, tradução nossa).

Os Estados Unidos, longe de controlar o consumo de drogas, aprovaram uma cooperação de 448 milhões de dólares para a Colômbia para o ano de 2020. Superando em 30 milhões o que foi concedido em 2019. A quantia em milhões deve ser disposta da seguinte forma:

Quadro 5 – Cooperação Internacional relativa ao consumo de drogas

61 – Assistência ao desenvolvimento
146 – Fundo para Apoio Econômico – Paz, Indígenas, ONG, capacitação ex-combatentes, desenvolvimento rural e Procuradoria, entre os principais
180 – Luta contra o narcotráfico, organizações terroristas e facções criminosas – condicionando o Estado a reportar aos Estados Unidos os avanços para que este certifique ou não a Colômbia.
21 – remoção de minas
38.5 – programas militares
1.4 – treinamento e educação militar

Fonte: Elaboração própria com base em informações de Gomez Maseri (2020).

O exposto acima está claramente em conflito com as práticas de consumo legal dos Estados Unidos quanto à maconha, a qual, em muitos de seus Estados já é legal, não somente de forma medicinal, mas também de forma recreativa. A esse respeito, a Colômbia como é habitual segue seus passos de forma letárgica, mas na mesma direção.

Claramente, a ilegalidade das substâncias e os perigos associados à comercialização, é o que eleva os lucros e estabiliza as empresas clandestinas narcóticas, e inclusive, gera alianças com outros setores da ilegalidade que conseguem impregnar muitos setores legais. Utilizando as fachadas ilícitas comuns para a execução de atos criminosos (MORENO HERNÁNDEZ, 2012).

Talvez, a pouca destinação de recursos em comparação com o consumo, favorecendo a repressão, não é capaz de reduzir o uso das substâncias psicoativas cuja oferta é desmedida. O DNP estima que, do orçamento total destinado à política da droga, somente entre 3% e 5%, é investido para reduzir o consumo de drogas no país, já que a maioria dos recursos são destinados à redução da oferta (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, 2012).

Os estudos corroboram que as comunidades podem desempenhar um papel fundamental em dinâmicas como o consumo de drogas, regulando com normas sociais seus usos e riscos (OKOLIE et al., 2017).

Os Estados Unidos continuam sendo o principal consumidor de cocaína no mundo, e adicionalmente, assumem o podium do maior produtor mundial de cannabis.

A saber, a Califórnia lidera o mercado legal de maconha no sistema internacional e foi o primeiro estado de seu país em legalizar o consumo da maconha medicinal através do Iniciativa 64. Em 2019, foram reportadas 538 lojas e 263 empresas de maconha em Califórnia. E ironicamente encontra no mercado ilegal ou negro, que combate através de cooperação internacional portas afora, como a pedra no sapato em sua nova indústria da maconha, dado que no cenário legal os preços do grama aumentam pelos impostos. Suas vendas aumentaram em \$2.500 milhões em 2018, uma taxa de crescimento de 23%, apesar das perdas dos dois primeiros anos. Tendência em alta estimada para 2020. Por sua vez, as vendas reguladas da cannabis na Califórnia devem crescer para \$7.200 milhões em 2024, mas as ilegais continuarão sendo de \$6.400 milhões nesse ano (MCGREEVY, 2019).

As leis de maconha na Califórnia em 2020, diferentemente de outras drogas, permitem sua posse, uso e cultivo com fins recreativos. Depois de legalizar a posse da maconha em doses pequenas. Desde 1996, a cannabis é legal no estado para uso medicinal. Em 2018 o uso recreativo foi autorizado mediante a Proposição 64 aprovada em 2016. A lei permite aos maiores de 21 anos a compra, posse e consumo de até 28,5 gramas de maconha. Deve ser feita em sua própria residência ou em um estabelecimento autorizado. Penaliza-se sua venda, distribuição e tráfico (LEYES..., 2020).

Paradoxalmente, então, para um significativo setor dos Estados Unidos é mais importante pensar em como reduzir os impostos para que haja mais lojas distribuidoras de maconha legal do que o sector negro leve seus clientes por conveniência de custos. Paradoxal uma vez que destinou e destina milhares de milhões de dólares na lucha contra o narcotráfico na Colômbia e em diversas partes do mundo. Inclusive nas universidades de Davis e Berkeley, já se ensina sobre o direito da cannabis².

² Tamar Todd, professora universitária da matéria.

Na Colômbia, legalizaram-se as operações e competências jurídicas para obter licenças relacionadas com a maconha: quando for cultivada, o competente será o Ministério de Justiça e do Direito e, quando forem produzidos derivados da cannabis, será o Ministério da Saúde e Previdência Social.

Desde 2016, regulamentou-se a produção para uso nacional, fins medicinais e científicos, assim como a exportação, assim como a cannabis psicoativa, produção de sementes e produtos derivados da maconha, através das seguintes normas principais:

1. Lei 1787 de 2016
2. Decreto 613 de 2017
3. Resoluções 2891 e 2892 de 2017. (MINISTERIO DE SALUD, 2017).

Quanto aos usos recreativos da maconha na Colômbia, em maio de 2019 foi apresentado um projeto que será definido em 2020, o que mudaria totalmente a abordagem da substância específica, a partir da política pública de drogas. (EL ESPECTADOR, 2019).

O Ministério de Justiça e do Direito concedeu, pela primeira vez na Colômbia, com o apoio da Janela Única de Comércio Exterior (VUCE do MinCIT), uma autorização para a exportação de 100 mil sementes de cannabis para Denver, Colorado, nos Estados Unidos da América. Santa Marta Golden Hemp é a encarregada, e agora o governo colombiano manifesta que, enquanto na covid-19 muitas empresas estão em crise, esse novo setor atende objetivos comerciais importantes (CÁRDENAS, 2020).

Essas contradições demonstram que, em matéria de drogas, é impossível falar de uma união ou de um cenário compacto, mas sim tudo o contrário, que deve analisar-se cada uma das substâncias, atendendo suas contextos próprios, caso se deseje realizar um diagnóstico acertado para o desenvolvimento de políticas públicas efetivas e locais.

Por exemplo, na Grã Bretanha, usa-se o método conhecido como *Drug Harm Index*, onde se diagnosticam os danos ligados ao consumo de drogas, calculando os prejuízos em relação aos custos socioeconômicos e relativos ao próprio Estado, e não realizando análises isoladas (MACDONALD et al., 2005).

Da mesma forma, o departamento de polícia do Canadá em 2008 criou uma escala de priorização sobre o dano causado pela criminalidade: permitindo classificar o grau do dano de cada atividade criminosa para as sociedades. Permitindo assim uma priorização para a atuação da força pública (JOHNSTON et al., 2010). O que ajudaria a ver as ações contra o consumo como um item de *último ratio do direito penal*.

2 Resultados

- O chamado pós-conflito colombiano, que revela um cenário de paz negativo, quanto à desmobilização das Farc-Ep, move os cenários de produção e distribuição das drogas tradicionais no sistema endógeno e exógeno do narcotráfico.
- O narcotráfico é um fenômeno multicausal regulado historicamente a partir de uma abordagem de segurança unilateral repressiva que visa satisfazer quase de forma

exclusiva resultados em matéria de segurança objetiva como galo de briga dos esquemas realistas do direito internacional público.

- As medidas repressivas são necessárias, mas insuficientes para resolver as questões ligadas à atividade narcótica.
- As políticas antinarcóticas devem deixar de ver o consumidor como um delinquente e ilegal. E, para isso, é necessário investir em políticas públicas que visem prevenir o consumo ou, em caso de existência do consumo, garantir um responsável e seguro.
- As políticas relativas ao consumo têm sido políticas de governo e não de Estado.
- Se a ameaça não convencional for dinâmica, a resposta em segurança deve ser dinâmica e flexível.
- Se a ameaça for multisetorial, a resposta também deve ser.
- Embora a Colômbia, em sua história narcótica, não tem sido um consumidor significativo no que se refere ao consumo em outros estados, essa tendência começa a se reverter, com um aumento continuado de consumidores de idades muito precoces e isso se soma a preocupantes contextos de violência e pobreza. Assim como de formação de novas identidades narcóticas.
- Existe na sociedade colombiana um sentimento enraizado de rejeição e exclusão pelos consumidores de drogas, dada a marca violenta, que esse setor representa para a história contemporânea, presente e futura da Colômbia. Mas essa tendência começa a mudar. Inclusive é reforçada proporcionalmente em lugares onde o Estado não exerce um domínio eminentíssimo.
- Contradições endógenas e exógenas se refletem nas políticas de governo referentes à realidade da produção e uso da maconha nos Estados Unidos e em outros centros mundiais hegemônicos de poder político. Exigindo um sistema de controle e vigilância integral contra todas as substâncias e não focado somente na cocaína.
- A corrupção é um problema central na Colômbia. O setor do narcotráfico é capaz de cooptar os sistemas legais, o que lhes permite expandir-se após a demanda de consumo mundial que está disposta a pagar cada vez preços melhores.
- A proibição do porte da dose de uso pessoal, fomenta a criminalização do consumidor e não altera o mercado transnacional de substâncias psicoativas.
- O pós-conflito deixou as rotas do narcotráfico livres, mas não é uma dívida deste, mas sim uma regra geral do mercado.
- A ausência de ferramentas construtivistas nas relações internacionais que concentram seus esforços em matéria de segurança antinarcótica, é evidente.
- As substâncias ilícitas e psicoativas não tradicionais que entram na Colômbia provenientes da Europa e inclusive dos Estados Unidos e da China, não parecem preocupar as autoridades nacionais e internacionais
- As drogas de design se multiplicam nos criptomercados sem maior impacto quanto às condenações criminais e respectivas apreensões. As estruturas de segurança endógenas e exógenas não dedicam o mesmo interesse ao combate das drogas pós-modernas do mercado que as drogas tradicionais.

- O aparecimento no sistema internacional dos criptomercados revelou que, se as drogas são vendidas de forma virtual, a violência diminui, e já não há fronteiras invisíveis para proteger entre cartéis ou grupos de crime organizado.

3 Conclusão

A maconha não é mais um problema, mas sim um potencial negócio. Um negócio que se expandiu para fora de nosso território. Um negócio que conta com milhares de prisioneiros por sua venda ao atacado e a grandes empresários, mostrando seus fins medicinais com enormes lucros e um crescimento exponencial.

A construção da paz deve atender as variáveis da sustentabilidade democrática de uma perspectiva de fundo, integral e a longo prazo, atuando urgentemente em e com as populações mais vulneráveis da sociedade colombiana e não nas contraditórias políticas internacionais relativas à luta contra o narcotráfico de cocaína.

Pois um dos principais fatores sociais para sua produção é a brecha excludente entre ricos e pobres, bem como, a distribuição desigual da riqueza na Colômbia. Não haverá política pública antinarcótica nacional bem-sucedida, que não contemple conscientemente todos os atores para os quais está voltada.

O narcotráfico é entendido como um problema uniforme e tratado a partir de uma política majoritariamente voltada para resultados qualitativos de segurança. Não se trata de uma questão unidimensional, mas sim de uma questão complexa, dinâmica, e que não pode resumir-se ao tráfico de cocaína.

Devem realizar-se estudos separados das substâncias, mas não desconexos. Da mesma forma, os contextos particulares onde ocorre o comércio ilegal são cruciais para realizar diagnósticos acertados e não politicamente corretos. Pois as concepções morais não servem para mitigar os danos reais gerados por esse tipo de mercados, em especial, sua desmedida violência.

A falta de distribuição homogênea das ferramentas de controle legal determinadas nas políticas públicas endógenas, geralmente alinhadas com seus respectivos hegemônicos políticos, distorcem os efeitos destas nos terrenos descritos, ativando a violência não legítima, como estratégia de manutenção do poder das empresas clandestinas ou ilegais. Da mesma forma, as pesquisas acadêmicas sobre o narcotráfico balançam entre o bom e o mau e deixam de lado os intermediários desses opostos polarizados por considerações políticas, geralmente camufladas como disposições morais, e não por considerações legais.

Referências

- ABELLO, C. Prólogo. In: GÓMEZ R., H. C (comp.). **Control Territorial y Resistencias**: una lectura desde la seguridad humana. Medellín : Universidad de Antioquia, 2012.
- ÁNGEL, M. **Manual Básico de Doctrina y Protección Cruz Roja Colombiana**. Colombia: Dirección General de Doctrina y Protección, 2012.
- ARENAL, C. **Introducción a las Relaciones Internacionales**. Madrid: Ed. Tecnos. Cuarta Edición. 2010.
- ARIAS, D. **Seguridad y narcotráfico en el Caribe**: hacia una política pública en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2019.
- ARIAS, D. La internacionalización del posconflicto colombiano. **El Nuevo Liberal**, [S.l.], 30 enero 2016. Disponível em: http://elnuevoliberal.com/la-internacionalizacion-del-posconflicto-colombiano/?fb_comment_id=817567141704485_817767031684496. Acesso em: 15 jun. 2020.
- AZZELINI, D. Introducción. In: AZZELINI, D.; KANZLEITER, B. **La privatización de las Guerras**. Cochabamba, BO: CEDIB, 2005. p. [3]. Versión para el Cono Sur de América Latina.
- BESIO, F. Estructuración Multidimensional y Compleja de la Seguridad Hemisférica. **Resdal**, [S.l.], 2003. Disponível em: <https://www.resdal.org/Archivo/d00001d9.htm>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BLUMSTEIN, A. Disuasión e incapacitación lecciones aprendidas en la guerra americana contra las drogas. In: LLORENTE, M. V.; RUBIO, M. (comp.). **Elementos para una criminología local**: políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003. p. 23-38.
- BORRADOR DOCUMENTO CONPES. **Mercados internos de drogas**. Bogotá: CONPES DC, 2017.
- BOYUM, D.; CAULKINS, P.; KLEIMAN, M. Drugs, crime and public policy. In: WILSON, J. Q.; PETERSILIA, J. **Crime and public policy**. New York: Oxford University Press, 2011.
- BULLA, P.; RAMÍREZ, B.; GARCÍA, J. F.; LOVERA, M. P.; WIESNER, D. **Homicidios y venta de drogas en Bogotá**: una peligrosa dupla en Bogotá. Bogotá: FIP, 2016.
- BUZAN, B.; WÆVER, O.; WILDE, J. **Security**: a new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CALVANI, S. ¿Debería Colombia reducir aún más sus cultivos ilícitos, o al contrario, debería reducir el número de productores de cocaína, esclavos de los grupos de cocaína, esclavos de los grupos armados? In: CAMACHO GUIZADO, A. **Narcotráfico**: Europa, Estados Unidos, América Latina. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006. p. 3-12.

CAMACHO GUIZADO, A. **Narcotráfico y sociedad colombiana**: contribución a un estudio sobre el estado del arte. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos, 1992.

CÁRDENAS. Primera exportación de semilla de Cannabis autoriza Min Justicia. **Observatorio de Drogas de Colombia**, Bogotá, 6 mayo 2020. Disponible em: <http://201.217.213.202/INICIO/Noticias/ArtMID/2976/ArticleID/7233/Primera-exportaci243n-de-semilla-de-Cannabis-autoriza-MinJusticia>. Acesso em: 12 jun. 2020.

CASTELLS, J. P. Drogas por internet: formación y control frente a una globalización asimétrica. **El Debate de Hoy**, Madrid, 22 jun. 2017. Disponible em: <https://eldebatedehoy.es/ciencia/drogas-por-internet/>. Acesso em: 12 jun. 2020.

COLOMBIA. **Ley No. 1801 29 jul 2016**. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Bogotá: Congreso de Colombia, 2016a. Disponible em: <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/ley-1801-codigo-nacional-policia-convivencia.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COLOMBIA. Ministerio de Justicia y del Derecho. **Tendencias en la judicialización y alternativas al encarcelamiento para los delitos de drogas**. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho, 2016b. Disponible em: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/alternativas-encarcelamiento/CR1522016-tendencias-judicializacion-delitos-drogas.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COLOMBIA. Unidad para las Víctimas. **Reportes – RNI**. Bogotá: Unidad para las Víctimas, 2020. Disponible em: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co>. Acesso em: 15 jun. 2020.

COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. **Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia**: informe final. Bogotá: Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015. Disponible em: http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

CRUZ ROJA ESPAÑOLA. **Conflictos armados internos o no internacionales**. [2019?]. Disponible em: http://www.cruzroja.es/portal/page?_pageid=878,12647152&_dad=portal30&_schema=PORTAL30. Acesso em: 15 jun. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. **Narcomenudeo, un lucrativo negocio que mueve \$6 billones anuales**. Bogotá, DC, 2016. Disponible em: <https://Paginas/>

Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx. Acesso em: 15 jun. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. **Gasto del Estado colombiano frente al problema de las Drogas:** 2010. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, 2012. Disponível em: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/otros/gasto-publico-drogas/GP0012010-gasto-directo-estado-colombiano-antidroga-2010.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

DUNCAN, G. Narcotraficantes, mafiosos y guerreros: historia de una subordinación. In: DUNCAN, G.; VARGAS, R.; ROCHA, R.; LÓPEZ, A. **Narcotráfico en Colombia:** economía y violencia. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia, 2005.

DUNCAN, G.; VELASCO, J. D. Los “Urabeños” y el narcotráfico en Colombia: historia que se repite. **Razón Pública**, Bogotá, 20 ene. 2014. Disponível em: <https://razonpublica.com/los-urabenos-y-el-narcotrafico-en-colombia-historia-que-se-repite/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

EL ESPECTADOR. Marihuana recreativa, el punto de partida de una alianza en el Congreso. **El Espectador**, Bogotá, 23 mayo 2019. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/marihuana-recreativa-el-punto-de-partida-de-una-alianza-en-el-congreso/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ESDEGUE. **El Control Territorial en el siglo XXI:** fundamentos teóricos. Bogotá, 2017.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **El Código Nacional de Policía y Convivencia y sus efectos sobre la convivencia y la actividad económica.** Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2019. Disponível em: http://ideaspaz.org/media/website/como_va_implementacion_codigo_policia.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **Informe del gasto del Gobierno de Colombia en Lucha Antidrogas 2013-2015.** Bogotá: Fundación Ideas para la Paz, 2018. Disponível em: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/3609/Repor_Mayo_2018_Fedesarrollo_y_FIP.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 15 jun. 2020.

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ. **Las revelaciones del Bronx. Intervención de zonas de alta complejidad:** Desafíos y alternativas. Bogotá, Febrero 2017.

FUNDACIÓN PAZ Y RECONCILIACIÓN. **Los datos de la violencia en la Colombia del postconflicto.** Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación, 2018. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/los-datos-de-la-violencia-en-la-colombia-del-postconflicto-articulo-826375>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GALLÓN, G. El informe de Gutiérrez Sanín para la CHCV. **El Espectador**, Bogotá, 2 sep. 2015. Disponível em: <https://www.elespectador.com/opinion/el-informe-de-gutierrez-sanin-para-la-chcv-columna-583480/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GARAVITO, C. 702 líderes sociales y 135 excombatientes habrían sido asesinados desde firma del Acuerdo. **El Espectador**, Bogotá, 23 mayo 2019. Disponível em: <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/702-lideres-sociales-y-135-excombatientes-habrian-sido-asesinados-desde-firma-del-acuerdo/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GLOBAL COMISSION ON DRUG POLICY. **Asumiendo el control**: caminos hacia políticas de drogas eficaces. Geneva: Global Comission on Drug Policy, 2014. Disponível em: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

GOMEZ MASERI, S. Congreso de EE. UU. aprueba millonario fondo para Colombia en 2020. **Portafolio**, Bogotá, 17 dic. 2019. Disponível em: <https://www.portafolio.co/economia/congreso-de-ee-uu-aprueba-millonario-fondo-para-colombia-en-2020-536630>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GOSSAÍN, J. En Colombia, las mujeres jóvenes consumen más licor que los hombres. **El Tiempo**, Bogotá, 2019, 6 mar. 2019. Disponível em: <https://www.eltiempo.com/salud/cifras-sobre-el-consumo-de-drogas-en-colombia-a-2019-334834>. Acesso em: 15 jun. 2020.

GUTIÉRREZ SANIN, F. Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos. **Analís Político**, Bogotá, n. 43, p. 55-75, 2001.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, F.G.B de; HAESBAERT, R. (Orgs). **Identidades e territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro: Acess, 2007, 136 p.

HUNTINGTON, S. **EL choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Barcelona: Paidos, 1996.

INFOBAE. Una brigada del Ejército de EEUU llegará a Colombia para apoyar lucha contra el narcotráfico. **Infobae**, [S. l.], 20 mayo 2020a. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/colombia/2020/05/28/una-brigada-del-ejercito-de-eeuu-llegara-a-colombia-para-apoyar-lucha-contra-el-narcotrafico/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

INFOBAE. Colombia dice haber batido récord en erradicación de narcocultivos en 2019. **Infobae**, [S. l.] 9 ene. 2020b. Disponível em: <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/01/09/colombia-dice-haber-batido-record-en-erradicacion-de-narcocultivos-en-2019/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

JOHNSTON, P. **Developing and applying and organized crime harm index:** a scoping and feasibility study. Ottawa: Public Safety Canada, 2010.

LERENA, V. Nacen los «criptomercados», tiendas online de drogas en internet. **ABC Redes**, Lisboa, 25 sep. 2017. Disponível em: http://www.abc.es/tecnologia/redes/abci-nacen-criptomercados-tiendas-online-drogas-internet-201602111745_noticia.html. Acesso em: 15 jun. 2020.

LEYES sobre la marihuana en California. **Lluis Law**, Los Ángeles, 22 mayo 2020. Disponível em: <https://www.lluislaw.com/es/leyes-sobre-la-marihuana-en-california/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

LOADER, I.; WALKER N. **Civilizing Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

MACDONALD, Z.; TINSLEY, L.; COLLINGWOOD, J.; JAMIESON, P.; PUDNEY, S. **Measuring the harm from illegal drugs using the Drug Harm Index**. Colchester: Institute for Social and Economic, 2005. Disponível em: <https://www.iser.essex.ac.uk/research/publications/508483>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MCGREEVY, P. California es el mercado legal de marihuana más grande del mundo, pese al enorme sector del mercado negro que aún opera. **Los Angeles Times**, El Segundo, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://www.latimes.com/espanol/eeuu/articulo/2019-08-16/californias-mercado-legal-de-marihuana-mas-grande>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MEDINA, C. Mafia y narcotráfico en Colombia: elementos para un estudio comparado. In: VARGAS, A. **El prisma de las seguridades en América Latina:** escenarios regionales y locales. Buenos Aires: Clacso, 2012.

MINISTERIO DE SALUD. **Cannabis de uso medicinal**. Bogotá: Ministerio de Salud, 2017. Disponível em: <https://www.minsalud.gov.co/salud/MT/Paginas/cannabis-uso-medicinal.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2020.

MONTENEGRO RINCO, L.; DURÁN ESTUPIÑÁN, P. Lucha contra el narcotráfico: transferencia de una experiencia. **Criminalidad**, v. 8, n. 5, p. 57-70, 2008.

MORENO HERNÁNDEZ, M. Política criminal frente a la delincuencia organizada en México. In: GARCÍA RAMÍREZ, S.; VARGAS CASILLAS, L. A. (coord.). **Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000)**. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012. p. 148-167.

NATIONAL DEFENSE UNIVERSITY. **Strategic Assesment, 1999**. Washington, DC, 2000.

NEMOGA, G. (1995). Crisis judicial: enfoques diferentes y elementos constantes. **Revista Foro**, Bogotá, DC, n. 27, p. 107-130, jul. 1995. Disponível em: http://www.bdigital.unal.edu.co/797/6/272_-_5_Capi_4.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

OKOLIE, C *et al.* Community-based interventions to prevent fatal overdose from illegal drugs: a systematic review protocol. **BMJ Open**, London, v. 5, n. 11, 2017. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4636603/>. Acesso em: 11 jun. 2020.

OLLERO, D. J. Así funciona el mercado de la droga en Internet. **El Mundo**, Madrid, 21 jul. 2017. Disponível em: <https://www.elmundo.es/tecnologia/2017/07/21/5970fab5268e3e5c3d8b471b.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. **Informe sobre el consumo de drogas en las Américas 2019**. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos, 2019. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/main/pubs/Informe%20sobre%20el%20consumo%20de%20drogas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%202019.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PAZ CARDONA, A. J. Fracking y glifosato: los dos polémicos decretos con los que inicia el 2020 en Colombia. **Mongabay**, Menlo Park, 20 ene. 2020. Disponível em: <https://es.mongabay.com/2020/01/fracking-en-colombia-y-aspersion-aerea-glifosato/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PÉREZ GOMEZ, N. Nuevo Estatuto Nacional de Drogas: mucho ruido y pocas nueces. **Razón Pública**, Bogotá, 4 feb. 2013. Disponível em: <https://razonpublica.com/nuevo-estatuto-nacional-de-drogas-mucho-ruido-y-pocas-nueces/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

POLLACK, H.; REUTER, P. Does tougher enforcement make drugs more expensive? **Addiction**, Northhampton, v. 109, n. 12, 2014. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/add.12497>. Acesso em: 15 jun. 2020.

POSTCONFLICTO. Universidad del Rosario. Bogotá, [2019?]. Disponível em: <https://www.urosario.edu.co/jurisprudencia/jurisprudencia-reconciliacion/ur/Postconflicto/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **Presidente Duque lanza plan de choque: ‘El que hace la paga’ para los próximos 100 días**. Bogotá: Presidencia de la República: 16 ago. 2018. Disponível em: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180816-Presidente-Duque-lanza-plan-de-choque-El-que-hace-la-paga-para-los-proximos-100-dias.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2020.

RAMÍREZ, C. **Mexican Drugs**: cultura popular y narcotráfico. Madrid: Ediciones Lengua de Trapo SL, 2011.

ROCHA, R. Efectos colaterales. In: ROCHA, R. **Las nuevas dimensiones del narcotráfico en Colombia**. Nueva York: Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito, 2011.

SAAVEDRA, A. M. La tecnología de los submarinos al servicio del narcotráfico. **El País**, Cali, 6 mar. 2011. Disponible em: <https://www.elpais.com.co/judicial/la-tecnologia-de-los-submarinos-al-servicio-del-narcotrafico.html>. Acesso em: 15 jun. 2020.

SAUMETH, E. **Narco semi-sumergibles y sumergibles**. Juiz de Fora: Universidade Federal de Juiz de Fora, 2006.

SHEARING, C.; WOOD, J. **Imagining Security**. Philadelphia: Universidad de Pensilvania, 2007.

SPOERRI, P. **Los Convenios de Ginebra de 1949: orígenes y pertinencia actual**. Disponible em: <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/statement/geneva-conventions-statement-120809.htm>. 12 ago. 2009. Acesso em: 15 jun. 2020. Ceremonia para celebrar el 60º aniversario de los Convenios de Ginebra. Discurso pronunciado por Philip Spoerri, director de Derecho Internacional del CICR.

SEGÚN la Fiscalía, el microtráfico es el delito que más impacta la seguridad ciudadana. **El Heraldo**, Barranquilla, 20 dic. 2017. Disponible em: <https://www.elheraldo.co/colombia/segun-la-fiscalia-el-microtrafico-es-el-delito-que-mas-impacta-la-seguridad-ciudadana>. Acesso em: 15 jun. 2020.

TASA de homicidios en Colombia repunta en 2018 y registra cifra más alta en cuatro años. América Economía, [S.I.], 26 Junio 2019. Disponible em: <https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/tasa-de-homicidios-en-colombia-repunta-en-2018-y-registra-cifra-mas-alta>. Acesso em: 15 jun. 2020.

TOBÓN, S. GUTIÉRREZ, I. Política de drogas en Colombia: congestión y corrupción, otras caras del fracaso. **Razón Pública**, Bogotá, 1 mar. 2015. Disponible em: <https://razonpublica.com/politica-de-drogas-en-colombia-congestion-y-corrupcion,-otras-caras-del-fracaso/>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (Colombia). **Víctimas Conflicto Armado**. Bogotá, 2020. Disponible em: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UNITED NATIONS. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)**. United Nations: Geneva, 1977. Disponible em: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolII.aspx>. Acesso em: 15 jun. 2020.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. **World Drug Report 2018**. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, 2018. Disponível em: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_Booklet_2_GLOBAL.pdf. Acesso em: 15 jun. 2020.

UPRIMNY YEPES, R.; CHAPARRO HERNÁNDEZ, S. C.; CRUZ OLIVERA, L. F. C. **Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia**. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2017. Disponível em: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.

VARGAS, R. **Cultivos Ilícitos en Colombia**: elementos para un balance. [S.l.: s.n], 2005.

VERRY, P. **Diccionario de Derecho Internacional de los conflictos armados**. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores, 1998.

O conflito das Malvinas pelo prisma da Geopolítica de Recursos Naturais

The Falklands/Malvinas conflict from the perspective of the Geopolitics of Natural Resources

Resumo: O objetivo desta pesquisa qualitativa, exploratória, é fornecer uma visão geopolítica do conflito das Malvinas a partir da perspectiva dos Recursos Naturais Estratégicos, para inferir elementos essenciais de análise que podem balizar o curso do conflito nos próximos anos. A questão Malvinas e sua consequente projeção para o continente antártico pode apresentar novas perspectivas para a América do Sul em geral, mas principalmente para a Argentina, considerando que o Atlântico Sul possui uma natureza prodigiosa, com pesca abundante e variada, rica em minerais e hidrocarbonetos, e que, ao mesmo tempo, existem pleitos sobrepostos de jurisdições marítimas pela Argentina e pela Grã-Bretanha.

Palavras-chave: Malvinas. Recursos Naturais. Antártida. Zona Econômica Exclusiva. Jurisdições Marítimas

Abstract: The objective of this exploratory, qualitative research is to provide a geopolitical view of the Falklands conflict, from the perspective of Strategic Natural Resources, to infer essential elements of analysis that may mark the course of the conflict in the coming years. The Falklands issue and its consequent projection towards the Antarctic continent may present new perspectives for South America in general, but mainly for Argentina, considering that the South Atlantic is prodigiously endowed with nature, with abundant and varied fishing, rich in minerals and hydrocarbons, and that, at the same time, the existence of overlapping demands of maritime jurisdictions by Argentina and Great Britain.

Keywords: Malvinas. Natural Resources. Antarctica. Exclusive Economic Zone. Maritime Jurisdictions.

Jorge Gabriel Perez

Ejército Argentino, Estado Mayor General del Ejército. Buenos Aires, Argentina.
jorgegabrielperez@gmail.com

Recebido: 27 abr. 2020

Aprovado: 17 jun. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



Creative Commons
Attribution Licence

1 Introdução

Com o apoio da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), celebrada em Montego Bay, em 1982, o valor dos recursos naturais e os espaços oceânicos não somente aumentaram sua importância estratégica, mas também representam uma contribuição essencial aos interesses nacionais, começando pelo desenvolvimento econômico que proporcionam (GANEAU, 2019).

Nesse sentido, a partir daquele ano, que coincide com o fim da Guerra entre a Grã-Bretanha e a Argentina, a extensão da Jurisdição da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) até as 200 milhas náuticas, aumentou ainda mais o valor geopolítico e estratégico das Ilhas Malvinas¹, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul. (KOUTOUDJIAN, 2011, p.72).

Terribile (2018, p. 97), afirma que foi do interesse das partes em conflito privilegiar certos objetivos que podem ser enquadrados de uma perspectiva geoestratégica. São exemplos disso a preservação dos recursos naturais e da biodiversidade, o aumento das exportações, o desenvolvimento da indústria pesqueira, a ocupação, a ativação de portos regionais e o reforço da presença no mar. Koutoudjian (2019, p. 11), acrescenta que a situação dos hidrocarbonetos nas Ilhas Malvinas adquire cada vez maior relevância, com o aumento crescente do espaço submarino como fonte de recursos petrolíferos no âmbito mundial, e pontualmente com as intensas explorações que são financiadas pelo governo britânico.

Battaleme *et al.* (2011, p. 103-104) expressam que cada país, dependendo de sua localização geográfica, seus vizinhos, suas necessidades e suas possibilidades, considerará um determinado recurso como estratégico. As considerações sobre a relevância de um recurso permitem ver que, onde quer que ele esteja, haverá competição, seja para manter esse recurso disponível, seja pela intenção de obter o lucro de seu controle e exploração.

Nesse contexto, o objetivo do presente artigo é **determinar, a partir da abordagem particular da Geopolítica dos Recursos Naturais, quais são os elementos essenciais de análise que devem ser considerados, para entender o Conflito das Malvinas até o término do Tratado Antártico (em 2041)**; partindo da hipótese de que, até esse momento, a Grã-Bretanha não terá interesse em modificar o Status Quo imperante, razão pela qual a Argentina pode conseguir uma aproximação indireta ao tratamento da Soberania, efetuando uma manobra geoestratégica baseada nos interesses existentes sobre os recursos naturais, presentes na zona de conflito.

Por esse motivo, este trabalho analisa a situação dos recursos nos espaços marítimos das Ilhas Malvinas, Geórgias e Sandwich do Sul, e como eles estão presentes nos interesses, tanto argentinos como britânicos.

Para a análise estratégica, o protagonista, isto é, a perspectiva da análise, parte da República Argentina. Os dados que sustentam a análise, correspondem às duas primeiras décadas do século XXI. Utilizou-se o método exploratório (quanto a esse fim), documental e bibliográfica (quanto aos meios) (VERGARA, 2008, p. 44-45). O estudo se apoiou nos debates sobre a origem dos conflitos interestatais na América do Sul: Longa Paz versus Paz Violenta (BATTAGLINO, 2008, 2012; CENTENO, 2002; FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, 2017;

1 As Ilhas Malvinas também são denominadas Falkland Islands. Para este trabalho foi acordado utilizar somente o termo Malvinas.

KAKOWICZ, 1998; MARTÍN, 2006); e disputas geopolíticas por recursos naturais (ARNAUD, 2014; BLACKWILL; HARRIS, 2016; KLARE, 2003; KOUTOUDJIAN, 2019; SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009; WIKTER, 2012, entre outros). Para tratar da definição dos atores e seu interesse dentro de um conflito, o trabalho se apoiou nas definições de Cal et al. (2016) e Frischknecht & Lanzarini (2015).

Como fontes, levantaram-se documentos de tratados e acordos assinados entre a Argentina e a Inglaterra sob o marco da ONU; o Informe Shackleton (1976) e convenções internacionais sobre o uso de recursos e espaços marítimos; fundamentalmente a UNCLOS (1982); diretrizes científicas e técnicas da CLPC² e o Tratado Antártico (1961). Como suporte histórico sobre a Guerra Malvinas, utilizaram-se autores de diferentes países: argentinos (AYUSO; ANGUERA; PÉREZ SEOANE, 1985; DELGADO, 2012; RODRÍGUEZ, 2005; RUDA, 1964); ingleses (BECK, 1983, 1988; FRANKS, 1983; FREEDMAN, 2005a, 2005b) e brasileiros (MARTINS, 2016; VALÉRIO; HENTZ, 2013).

2 A Geopolítica de Recursos Naturais

Michael Klare (2003, p. 24) afirma que desde o fim da Guerra Fria, os problemas de recursos retomaram um lugar central no planejamento dos países. O autor apresenta três fatores relacionados a controvérsias na área dos recursos naturais: maior demanda, maior escassez e, competição e tensão para dominar os recursos. À medida que o consumo de recursos aumenta, a escassez também aumentará mais rapidamente e os governos estarão sob mais pressão para resolver o problema a qualquer custo (KLARE, 2003, p. 23).

Klare, acrescenta que quando a Armada norte-americana alega sobre a segurança das “linhas de comunicação marítima” nos Estados Unidos (referindo-se especificamente às linhas comerciais intercontinentais), seu argumento geralmente deriva do que foi apresentado pelo almirante Mahan no final do século XIX. No entanto, a abordagem atual representa mais do que um simples retorno ao passado; principalmente, reflete a crescente importância da energia industrial, as dimensões econômicas da segurança e dos recursos naturais.

Concretamente sobre os recursos, no que diz respeito à Geopolítica de Recursos Naturais, o autor afirma:

Enquanto a água, o petróleo e o gás natural alimentam a competição mais intensa, outros conflitos estão se formando sobre minerais, pedras preciosas e madeira serrada, principalmente em países em desenvolvimento que não têm muitas outras fontes internas de riqueza. As fações étnicas e políticas que procuram aproveitar um recurso lucrativo, em uma mina de cobre muito produtiva, por exemplo, um campo de diamantes ou em uma plantação de madeira, muitas vezes são arrastadas para lutas internas sangrentas que atra-

² A CLPC é o órgão encarregado de estudar os pleitos com vistas à extensão dos Estados litorâneos além das 200 milhas marinhas. Trata-se de um organismo autônomo composto por vinte e um membros, especialistas em geologia, geofísica e hidrografia, escolhidos pelos próprios Estados Partes da Convenção.

A tarefa da Comissão é dupla, pois, por um lado, analisa as solicitações apresentadas pelos Estados litorâneos e emite suas correspondentes recomendações; por outro, presta assessoria científica e técnica voltada para a formulação das apresentações

vessam várias gerações. À medida que aumenta a demanda por esse tipo de recursos e muitos países pobres deslizam pela ladeira da dívida. A intensidade do conflito sobre essas áreas em disputa só pode aumentar (KLARE, 2003, p. 15, tradução nossa).

Entrando na segunda década dos anos 2000, Klare (2008) destaca um denominador comum que, para ele, estará presente nas próximas guerras: a busca, a caça e a apropriação de recursos naturais que se esgotam: gás, petróleo, carvão, reservas florestais, minerais, como urânio, titânio, cobalto, cobre, níquel, platino e estanho.

Autores como Blackwill e Harris (2016) afirmam que a tendência a usar a energia e os recursos com sentido geopolítico não é nova. Os autores afirmam que os estados usam energia e produtos básicos para ajudar a si mesmos a partir de necessidades geopolíticas e que a escassez de recursos é um fator crucial na política mundial na era posterior à Guerra Fria (BLACKWILL; HARRIS, 2016, p. 85-86).

Senhoras, Moreira e Vitte (2009, p. 3) sugerem que, partir do momento em que os recursos naturais se tornaram “campos de atração e gravitação da intervenção humana para a exploração sistemática”, adquiriram uma conotação geopolítica e estratégica, portanto, um recurso natural estratégico é essencial para o funcionamento do sistema de produção capitalista e para a manutenção da hegemonia regional e global.

Esta perspectiva, permite ainda focalizar o conflito das Malvinas à luz da visão sobre os mesmos no marco regional (América do Sul). Um consenso internacional sobre a literatura argumenta que a América do Sul é uma área marcada por uma ‘longa paz’ (BATTAGLINO, 2008, 2012; CENTENO, 2002; KACOWICZ, 1998; MARTÍN, 2006), em comparação com a magnitude dos eventos ocorridos no século XX no restante do mundo, fundamentalmente as duas guerras mundiais em 1914-1918; 1939-1945, ou a intensidade das guerras levadas a cabo contra o Iraque em 1991 e 2003 (FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, p. 8). A literatura especializada sugere que os conflitos interestatais na América do Sul são de menor importância, tanto quanto à sua duração quanto ao equipamento e a tecnologia utilizados. Portanto, de acordo com Centeno (2002, p. 37, tradução nossa), pode-se dizer que “os últimos dois séculos não viram o nível de guerra que era comum em outras regiões”.

No entanto, o conflito de Malvinas, que teve seu ponto de máxima violência com a Guerra de 1982, mas que continua sem solução, aparece em uma linha de argumentação oposta à da “longa paz” sul-americana (FRANCHI; GLASER; VILLARREAL, 2017, p. 12). Tomando o conflito das Malvinas, entre outros, David Mares (2001, p. 255, tradução nossa) aponta que “a afirmação de que a América Latina é a região mais pacífica do mundo é empiricamente incorreta”. A disputa atual e futura pelos recursos naturais no mundo (KLARE, 2003) parece corresponder a essa linha de pensamento (“Paz Violenta”) (MARES, 2001), principalmente pelas riquezas naturais presentes na América do Sul em geral, e a situação específica no Atlântico Sul Ocidental.

3 Breve aproximação histórica do conflito: a presença perene dos recursos naturais

A partir do dia 3 de janeiro de 1833, quando a Grã-Bretanha tomou posse das Ilhas Malvinas, iniciou-se o conflito, que está perto de completar 200 anos (AYUSO; ANGUERA;

PÉREZ-SEOANE, 1985; DELGADO, 2012, p. 25; FREEDMAN, 2005a, p. 7; RUDA, 1964). Até se produzir a definitiva consolidação política e territorial Argentina, já iniciada a segunda metade do século XIX, salvo alguns protestos diplomáticos formais (seis em total) apresentados ao governo do Reino Unido, a questão das Malvinas esteve majoritariamente ausente da agenda argentina.³

Inclusive desde as origens do conflito, Arnaud (2014) acrescenta que, a cada ano, uma dezena de navios ingleses e norte-americanos pescavam em torno das Ilhas Malvinas e no litoral patagônico que consideravam desabitado. Ocorria uma depredação da riqueza aquícola e uma “abusiva caça da baleia da qual extraíam o óleo para a iluminação na Europa e nos Estados Unidos, do elefante, do lobo marinho e da foca” (ARNAUD, 2014, p. 7, tradução nossa).

A partir do ano 1880 e praticamente até o ano 1945, com a chegada de Perón à presidência argentina, o país se tornou um grande dependente dos investimentos europeus, e principalmente britânicos. Isso posicionou a Argentina, por volta do ano 1920, entre os países com maior desenvolvimento do mundo Rodríguez (2005, p. 27, 29), Fiel (1973, p. 247) e Phelps (1938, p. 99). Isso (a dependência) pode explicar de certo modo porque a questão Malvinas, nesse período, também não ocupava um papel central na política argentina, inclusive na visão do principal geopolítico argentino da primeira metade do século XX: o Almirante Storni (MARTINS, 2016a, p. 4, 10, 2016b, p. 49).

Com as presidências de Perón (1946-1955) produziu-se uma virada copernicana nessa visão. O presidente argentino não somente destacará os direitos da soberania argentina, pelo que sua posição geográfica representa, e a consequente importância geoestratégica, mas também começará a vislumbrar a importância que as “reservas de alimentos e matérias-primas” terão no mundo vindouro (PERÓN, 1953).

A partir do ano de 1960, com a aprovação da Resolução 1514 pela Organização das Nações Unidas, que estabeleceu, por um lado, a necessidade de pôr fim rápido ao colonialismo, mas ao mesmo tempo, que todos os povos têm direito à sua autodeterminação, iniciou-se um período de duas décadas de negociações diplomáticas em relação ao conflito, que terminariam abruptamente com a guerra, em 1982.

Precisamente um dos pontos de inflexão mais importantes nesse período de negociações foi o denominado “Relatório Shackleton” (1976), diretamente vinculado aos recursos naturais circundantes às Malvinas. O documento estimava que nas ilhas poderiam localizar-se os maiores recursos mundiais ainda não explorados de proteínas. Essa afirmação é válida tanto para a pesca como para as algas marinhas e para a coleta costeira de mariscos. Em relação à pesca, argumentava que grande parte dos limites de pesca no Atlântico Sul Ocidente se localizavam em um raio de 200 milhas em torno das ilhas. Mas, além disso, o especialista Richard Johnson, que integrou a equipe selecionada de seis especialistas que acompanharam Lord Shackleton⁴, a partir dos estudos realizados na região, previu a existência de grandes depósitos de petróleo no mar do sul, nas proximidades das Ilhas Malvinas (VELASCO, 1977, p. 31-32).

3 Os textos completos desses “protestos” estão em “The Falkland Islands Dispute in International Law and Politics: A Documentary Sourcebook”, escrito por Raphael Perl em 1983.

4 Geógrafo inglês. Desde 1971, Shackleton foi presidente da Royal Geographic Society e, posteriormente, foi designado Cavaleiro da Ordem da Liga, em 1974. De 1976 a 1992, foi Presidente do Comitê Conjunto de Honras e Escrutínio Político. O relatório de Lord Shackleton, encomendado por James Callaghan, descreveu o futuro econômico das Ilhas Malvinas. Essa missão foi descrita pelo Governo Argentino como uma “ação unilateral”, o que aumentou as tensões entre ambos os países (BECK, 1983).

O resultado desse relatório, somado a uma série de acontecimentos políticos em ambos os países (renovação de autoridades na Junta Militar governante na Argentina e o retorno dos Conservadores com Margaret Thatcher na Grã-Bretanha), provocaram um forte aumento das tensões entre ambos os países (BECK, 1983; FRANKS, 1983).

Após o fim da guerra, e depois de um período de estagnação nas negociações, a partir dos acordos de Madri (1989 e 1990), houve uma aproximação que propiciou negociações bilaterais, impulsionadas pelos Estados Unidos (BECK, 1988), em que a importância dos recursos naturais na região voltaria à agenda de ambos os países, e foi um dos principais elementos a considerar na continuidade das negociações.

4 Os atores do conflito

Tomando como referência a definição de Cal et al. (2016, p. 75), devemos considerar como ator todo ente que tem interesse dentro de um conflito. Precisamente a racionalidade, isto é, a estrutura de interesses de um ator dentro de um determinado conflito, é o que permite entender sua trama (CAL et al., 2016, p. 76).

Embora seja verdade que o conflito das Malvinas é uma disputa de soberania entre a Argentina e o Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, Martin (2015, p. 296) afirma que, no Atlântico Sul Ocidental, destaca-se também a presença do Brasil por possuir o litoral mais extenso e capacidade militar para exercer presença e influência na região (ESPÓSITO NETO, 2006). Acrescenta que, naturalmente, os Estados Unidos também têm interesses no Atlântico Sul, uma vez que, além de ser um aliado estratégico do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, um fato que confirma o interesse desse ator, é a reativação da IV Frota Americana (2008), com sede e influência primária no Caribe, mas com clara projeção para o Atlântico Sul.

Por outro lado, como afirma Zurutuza (2017, p. 61), deve somar-se à China, com uma presença cada vez maior no Atlântico Sul, no início desenvolvendo uma intensa atividade pesqueira, nem sempre em águas internacionais, e com crescente projeção mundial.

Para delimitar e focar melhor o trabalho, serão analisados os interesses dos dois principais atores do conflito.

5 Interesses argentinos e britânicos enquadrados na Questão Malvinas

Um interesse, é um objeto, ao qual se atribui um valor determinado (CAL et al., 2016, p. 62). Ao mesmo tempo, esses objetos podem ser ideais (intangíveis) ou reais (tangíveis). Mas é importante entender que, sobre esses objetos valorizados, instala-se a vontade dos atores, e passam a ser um interesse de cada um (FRISCHKNECHT; LANZARINI, 2015, p. 24-26).

5.1 Interesses argentinos

A partir dos trabalhos de Vaca (2017, p. 7), Terribile (2018); Zurutuza (2017) e Ganeau (2019), como da análise bibliográfica e entrevistas realizadas para este trabalho, infere-se a seguinte estrutura de interesses da República Argentina, no marco da questão Malvinas:

Tabela 1 – Interesses argentinos na Questão Malvinas

Interesse (objeto com valor)	Descrição
Soberania Nacional	Exercício pleno dos direitos soberanos sobre os espaços terrestres e marítimos ocupados pela Grã-Bretanha.
Integridade Territorial	Indivisibilidade dos territórios e espaços marítimos reivindicados do restante do território argentino.
Plataforma Continental	Extensão natural do continente de acordo com a definição da UNCLOS, conforme a apresentação argentina na Comissão Exterior da Plataforma Continental (CLPC), pretendida pelo Reino Unido.
Zona Econômica Exclusiva (ZEE)	Espaço Marítimo, pretendido pelo Reino Unido, em conformidade com a definição da UNCLOS e apresentação argentina na CLPC.
Pesca	Recurso aquícola na ZEE pretendida e comercializada pelo Reino Unido.
Hidrocarbonetos	Reservas de petróleo e gás nos espaços marítimos e terrestre em posse do Reino Unido.
Presença no Atlântico Sul	Influência do Estado Argentino no Atlântico Sul.
Projeção Antártica	Posição relativa favorável para incidir sobre os futuros pleitos de soberania sobre a Antártida.
Kelper's	Habitantes das Ilhas Malvinas.
Opinião Pública Internacional	Opinião Pública Internacional favorável à causa argentina.
Forças Navais	Componentes do Poder Naval argentino (capacidades atuais e potenciais) em condições de controlar o espaço marítimo.

Fonte: O autor, com base em dados de Vaca (2017), Terribile (2018); Zurutuza (2017) e Ganeau (2019).

5.2 Interesses britânicos

Usando como referência documental os trabalhos de Vaca (2017, p. 11) e Pansa (2015), infere-se a seguinte estrutura de interesses do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, no marco da questão Malvinas:

Tabela 2 – Interesses britânicos na questão Malvinas

Interesse (objeto com valor)	Descrição
Estatura Estratégica britânica	Atitude decidida do estado britânico para manter sua postura rígida em matéria de soberania e proteger seus interesses.
Kelper's	Habitantes, cidadãos britânicos das Falklands/Malvinas.
Soberania	Exercício pleno dos direitos soberanos sobre os espaços terrestres e marítimos.
Direito de Autodeterminação	Direito dos kelper's a decidir sua própria forma de governo, e a estruturar-se livremente sem ingerências externas.
Zona Econômica Exclusiva	Espaço Marítimo, pretendido pelo Reino Unido, em conformidade com a definição da UNCLOS para estados arquipelágicos.
Pesca	Recurso aquícola como recurso e em processo de comercialização.
Plataforma Continental	Extensão natural do arquipélago de acordo com a definição da UNCLOS, segundo a apresentação britânica na CLPC. ⁵
Hidrocarbonetos	Recursos que estão sendo analisados como parte de um processo de exploração.
Projeção Antártica	Posição insular no Atlântico Sul que favorece suas pretensões territoriais futuras em continente antártico.
Forças Armadas	Forças militares nas Ilhas Malvinas e nas demais ilhas de ultramar (no Atlântico), em capacidade de reforço.

Fonte: O autor, com base em dados de Vaca (2017) e Pansa (2015).

⁵ O Reino Unido ocupa 438 mil km² em torno das Malvinas; 1,2 milhões de km² em torno das ilhas Geórgias do Sul y Sandwich do Sul; reivindica perante a ONU uma plataforma continental de 350 milhas em torno das ilhas do sul (vários milhões de km²); reclama como próprias parte da Antártida e, consequentemente, o oceano Antártico que pressupõe um espaço superior as 3,5 milhões de km² (PANSA, 2015, p. 13).

6 O Cenário

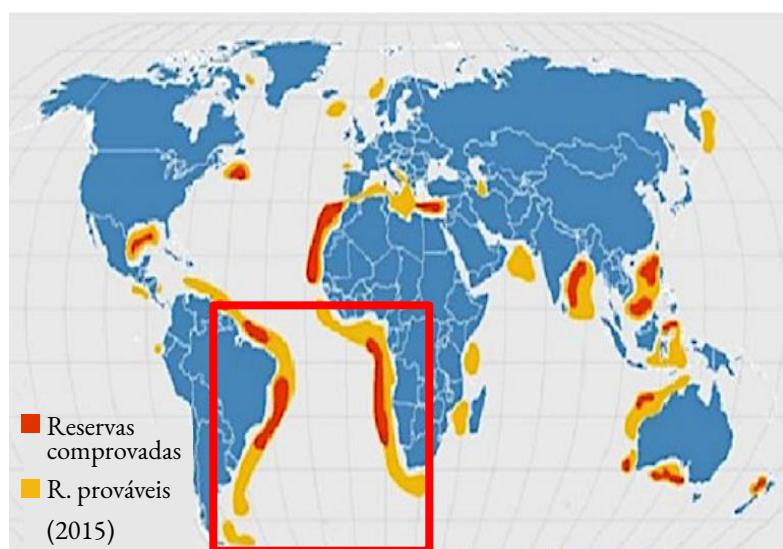
6.1 O Atlântico Sul Ocidental e os recursos naturais

O Atlântico Sul Ocidental é um oceano quase vazio de presença humana que tende a adensar-se muito lentamente, longe ainda dos avatares dos mares do hemisfério norte (KOUTOUDJIAN, 2019). Para o autor, no Atlântico Sul já não há jogos geopolíticos, mas sim interesses geoeconômicos, por suas potencialidades energéticas, alimentícias e mineira. Isso faz que esse espaço geográfico constitua um tabuleiro de particular atenção mundial.

Nessa mesma linha de pensamento, Arnaud (2014, p.7), argumenta que os países são regidos por necessidade, interesse e ganância. No entanto, não encontra nada novo ao falar da riqueza do Atlântico Sul. De fato, assevera que a princípios do século XIX existia um grande interesse na região, motivado pelos “mesmos objetivos, com suas variantes, que hoje existem: estratégicos, alimentos e fontes de energia”.

Para Witker (2012, p. 7) o principal eixo sobre o qual gira o conflito das Malvinas, é a existência de campos petrolíferos *off shore* e a possibilidade tecnológica de explorá-los de forma rentável (diferentemente do que ocorria na década de 80). Este eixo central tem em seu vértice outro elemento ausente em 1982, um Brasil possuidor de um dos “maiores campos petrolíferos do mundo, o que coloca esse país em uma posição muito promissora no mercado mundial dos hidrocarbonetos”.

Figura 1 – Gráfico de reservas de Petróleo Off Shore comprovadas e prováveis

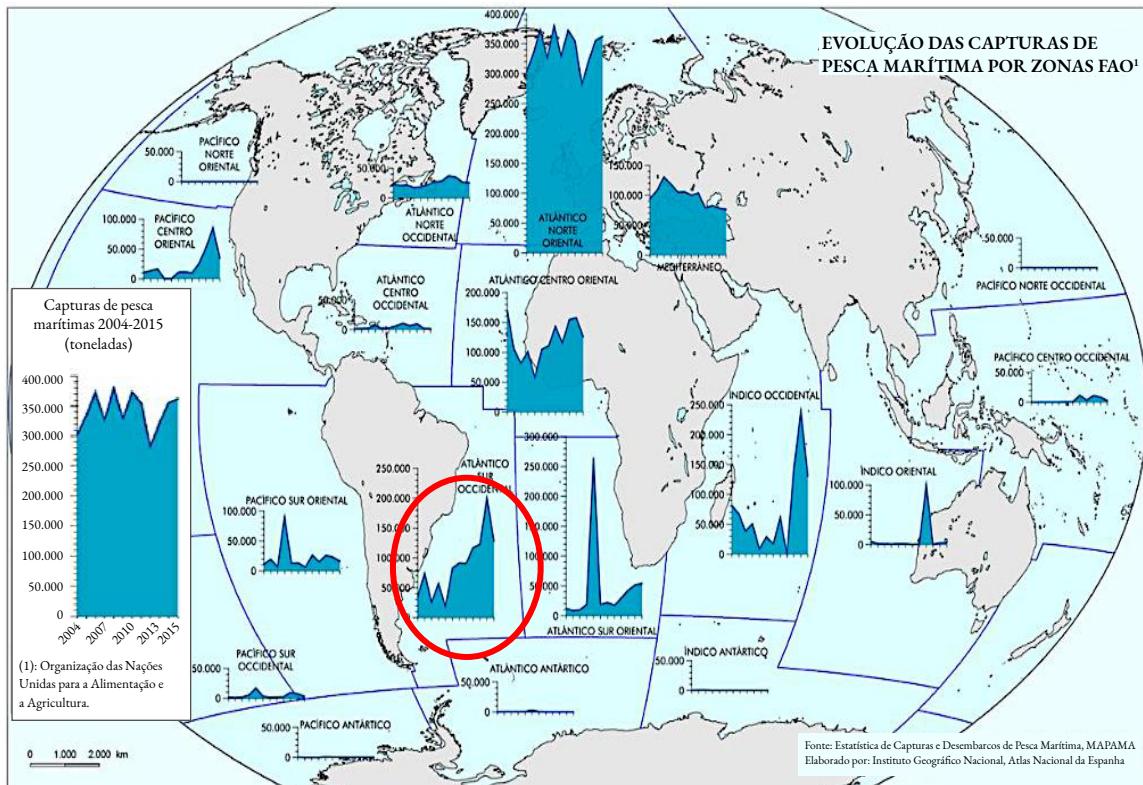


Fonte: Dupuy et al. (2015, p. 7).

Outro aspecto, não menor para o referido autor, reside na riqueza aquícola da região, a qual, aos poucos, foi ocupando um lugar preponderante na vida Econômica dos habitantes das Ilhas Malvinas e suscitou o interesse de empresas de vários países, diante do surgimento de um grande negócio que, embora não seja desprezível na atualidade, tem um potencial ainda maior.

Isso pode ser observado nos dados fornecidos pelo Atlas Nacional da Espanha (2020) (com base na informação da FAO para o período 2004/2015), onde se localiza o Atlântico Sul Ocidental como a região de maior crescimento sustentado de capturas no mundo, passando de 50 mil toneladas (2004), a um pico de 200 mil toneladas em 2014.

Figura 2 – Evolução das capturas pesqueiras no mundo (período 2004-2015)



Fonte: Atlas Nacional da Espanha (2020).

6.2 O Mar Argentino e as Ilhas Malvinas

Altieri (2015, p. 14, tradução nossa), cita Koutoudjian (2011, p. 25) para obter uma aproximação à definição do Mar Argentino:

É a fortaleza defensiva do centro-sul da Argentina, especialmente o principal núcleo geoconômico e político do país, localizado no estuário do Prata e na grande península da Patagônia. O Mar Argentino, no Atlântico Sul Ocidental, é o vínculo de projeção para a Antártida. Além disso, no centro geográfico do nosso mar, localizam-se as Ilhas Malvinas, com sua extensão legal e administrativa para as Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, que constituem o principal problema geopolítico e estratégico da República Argentina.

Figura 4 – Mar Argentino Atual



Fonte: Telam (SE PRESENTÓ..., 2016)⁶.

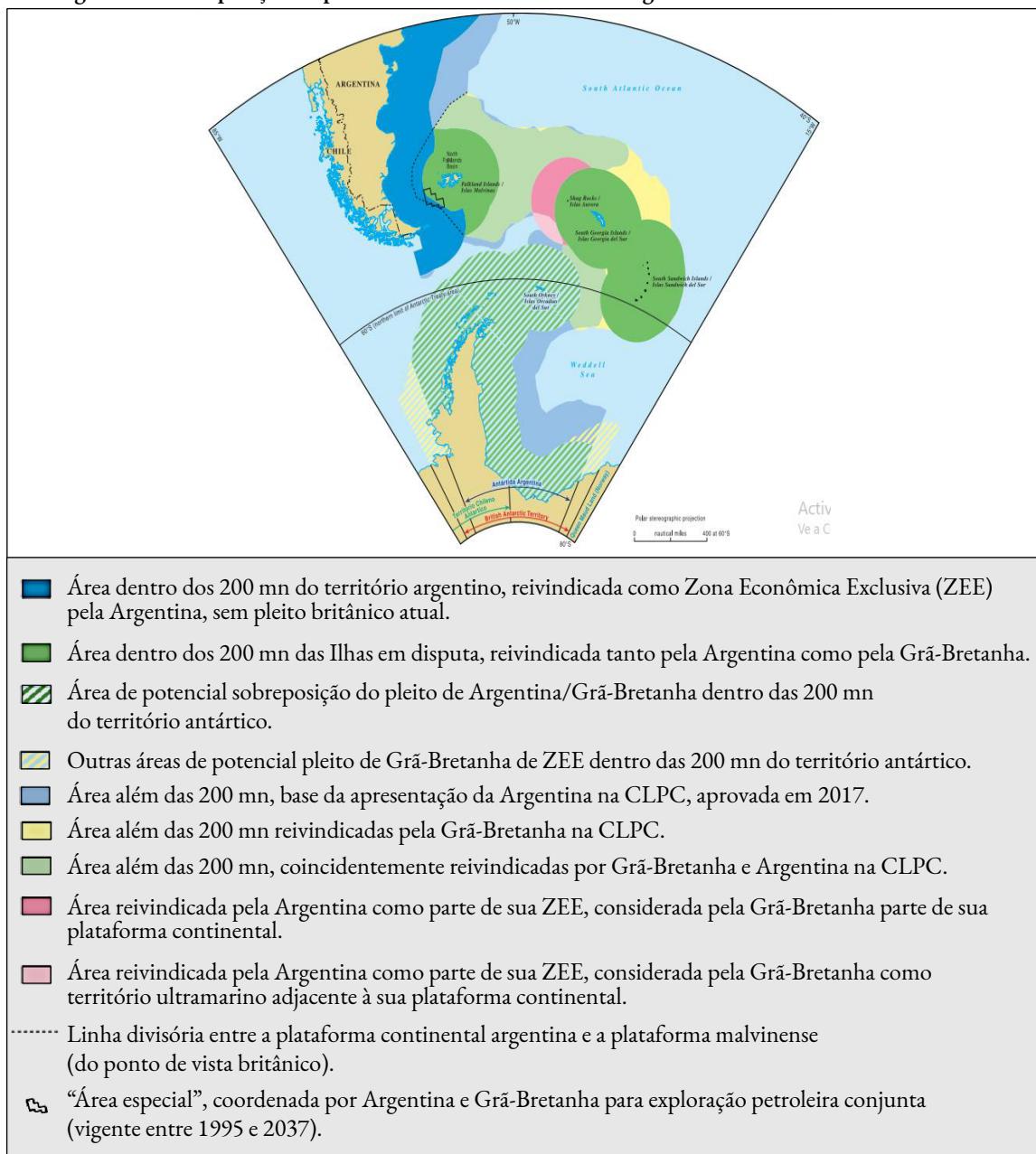
Esta definição nos permite abordar dois temas centrais referentes ao espaço geográfico em que se desenvolve a questão Malvinas: os aspectos econômicos (baseados nos recursos naturais) e a projeção das Ilhas para o continente Antártico, que, em definitiva, também gira em torno aos recursos naturais ali existentes.

Em relação ao espaço e aos impactos econômicos, com o advento da Convenção do Mar em 1982 e a recente extensão da plataforma continental argentina, como se observa na Figura 4, existe uma sobreposição de pleitos soberanos entre argentinos e britânicos. Isso, implica uma discussão sobre o controle e usufruto de aproximadamente 2,6 milhões quilômetros quadrados incluindo as ilhas e os espaços marítimos adjacentes (GANEAU, 2019). O autor acrescenta que:

⁶ Segundo dados da apresentação final argentina do ano de 2016 (a primeira foi apresentada em 2009) para a Comissão de Limites da Plataforma Continental, aprovada pela ONU em 2017, a partir da qual se reconhece um aumento de 1,7 milhões de Km² na superfície marítima argentina.

O valor da Jurisdição insular e marítima [das Malvinas e zonas marítimas adjacentes] foi aumentando à medida que o “direito do mar” foi ampliando a soberania e os direitos soberanos e econômicos dos países litorâneos com o aumento das distâncias dos limites referentes às linhas de base. No século passado os direitos se estendiam ao alcance de um tiro de canhão, mas a partir da Convenção do Mar de 1982 os limites econômicos se estenderam até as 200 milhas náuticas e com o reconhecimento da plataforma continental estendida a Jurisdição pode chegar até distâncias próximas a 350 milhas náuticas. É assim como o valor das Jurisdições insulares do Atlântico Sul Ocidental em disputa, seus espaços marítimos adjacentes e os interesses marítimos ali existentes vieram incrementado seu valor de forma exponencial segundo o aumento das distâncias máximas. (GANEAU, 2019, p. 7-8, tradução nossa)

Figura 4 – Sobreposição de pleitos territoriais britânicos e argentinos no Atlântico Sul Ocidental



Fonte: International Boundaries Research Unit (2010).

Além da abordagem geopolítica dos recursos naturais, as Ilhas Malvinas, Geórgias do Sul e Sandwich do Sul não podem ser negligenciadas como um enclave estratégico, uma vez que estão localizadas em frente ao trecho de Magalhães e ao lado da Passagem de Drake e do Canal de Beagle, dando lugar, ao controle das passagens bioceânicas Atlântico-Pacífico pelo Sul. Isso é importante tanto no controle das ilhas, que permite o domínio do tráfico marítimo desde a África do Sul e América do Sul até o Atlântico Norte, assim como na comunicação do Oceano Índico com o Atlântico Sul e o Pacífico Sul, uma rota de navegação comercial que ganha cada vez maior importância (FORMENTO et al., 2017, p. 3). Acrescenta-se, da lógica interpretação da Figura 3, a projeção ao continente antártico que proporciona, podendo observar-se na Figura 4, a sobreposição de territórios nesse continente reivindicados por ambos os países, a partir da posição geográfica das Ilhas Malvinas, Geórgias e Sandwich do Sul.

7 A análise dos interesses relacionados aos Recursos Naturais

Os interesses, enquanto objetos ideais ou reais que adquirem diverso valor atribuído por cada ator, relacionam-se entre si por decisão das vontades e a partir deles se está em condições de descrever o conflito como tal. Assim, a relação gerada entre os atores por controlar interesses relacionados é a causa da existência do conflito. Portanto, o conflito é idealizado, representado, desenhado na mente dos atores através de interesses (CAL et al., 2016; FRISCHKNECHT; LANZARINI, 2015).

Para Ganeau (2019, p. 3), os recursos marinhos podem ser vivos ou não vivos, renováveis ou não renováveis, como os hidrocarbonetos, os minerais ou a pesca, entre outros. De acordo com a mencionada interpretação do significado de interesse, “valor” é a medida da importância que um ator atribui ao objeto considerado. Com base nessa interpretação, podem contemplar-se diferentes critérios para representar o valor dos usos e recursos mencionados, que vão bastante mais além do conhecido valor econômico.

A análise do valor dos interesses marítimos deve contemplar um “cenário marítimo” que compreende os fundos, a massa de água, sua superfície e a massa atmosférica que interage com a água, assim como os litorais que são a transição entre a terra e a água. Daí que uma mente habitualmente situada em grandes espaços continentais tenha dificuldades para interpretar plenamente as complexidades e necessidades do mar (GANEAU, 2019, p. 3, tradução nossa).

A análise terá como foco os hidrocarbonetos e a pesca, assim como a projeção antártica, pelos interesses que esta possui a partir da visão geopolítica dos recursos naturais.

7.1 Hidrocarbonetos

A partir da crescente importância do espaço submarino como fonte de recursos petrolíferos (bacias off shore), que na região das Malvinas começou a ser explorada a meados da década de 1970 (missão Shackleton)⁷ e que, como afirma (KOUTOUDJIAN, 2019, p. 11), no âmbito mundial teve um aumento exponencial a partir de 1980, passando de 4% do total de petróleo extraído

⁷ Para 1975, as Malvinas começaram a ser pensadas como um polo exportador de hidrocarbonetos pela coroa britânica. Como destaca o biotecnologista Federico Bernal, “o claro ponto de inflexão na estratégia diplomática britânica em relação às ilhas, passando da ambiguidade para a intransigência crescente é a partir de 1975” (PANSA, 2015, p. 77, tradução nossa).

no mundo, a superar 22% da atualidade, é que devemos contextualizar a situação dos hidrocarbonetos no Atlântico Sul Ocidental.

O processo de exploração nos mares adjacentes às Ilhas Malvinas começou em 1993, mas não foi até 2008, a partir de novos estudos, que se vislumbrou a possibilidade teórica de obter 60 bilhões de barris off shore, o que significava reservas potenciais superiores às reservas que o Reino Unido possui no Mar do Norte (WITKER, 2012, p. 7), o que levou as autoridades britânicas, em fevereiro de 2010, a autorizar a Desire, Falkland Oil e Rockhopper a realizar novos estudos voltados para o litoral norte das ilhas, o sector que aparecia como mais promissor. Um ano depois, a Rockhopper Exploration, anunciou que, nas quatro áreas adjudicadas, ao norte das ilhas, haveria mais de 4 bilhões de barris, o equivalente a 15% da disponibilidade britânica no Mar do Norte. O campo mais importante da bacia norte é o denominado “Sea Lion” (KOUTOUDJIAN, 2019). Atualmente, a zona na qual vêm sendo desenvolvidas perfurações está perto de começar a produzir petróleo.

Figura 5 – Localização do campo de Sea Lion (bacia norte das Ilhas Malvinas)

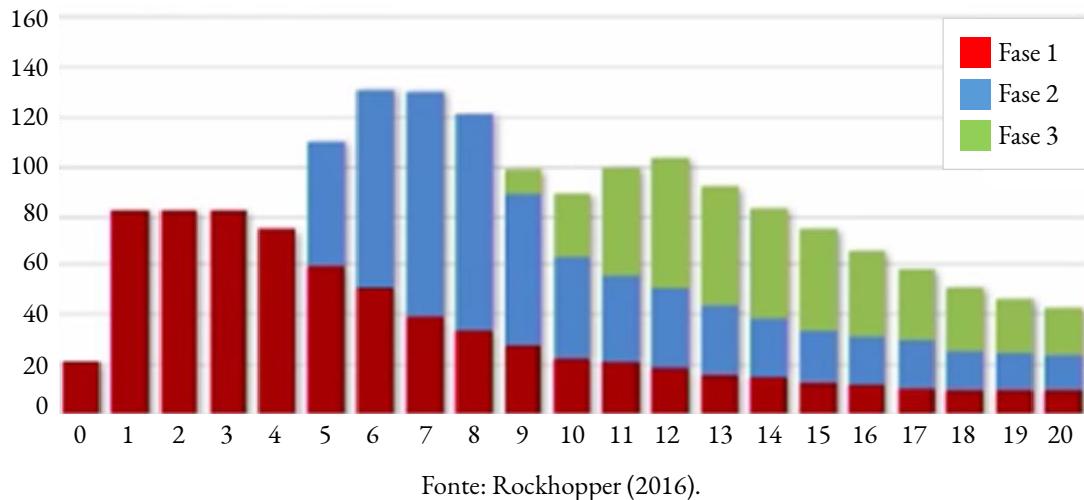


Fonte: Compañía... (2018).

Cabe mencionar que a atração de investimentos em matéria de exploração de hidrocarbonetos nas ilhas, não foi considerável até o ano de 2010. O ponto de inflexão produziu-se, precisamente, após a descoberta de óleo cru no campo de Sea Lion. Em 2016, Rockhopper anunciou o início do desenvolvimento da primeira das três fases projetadas no Projeto de Desenvolvimento de Sea Lion. Embora a produção tecnicamente recuperável, descoberta e auditada, beire um mínimo de 500 milhões de barris, o cenário que as operadoras apresentam oficialmente projeta uma cifra próxima a um bilhão de barris a ser extraídos em um prazo de 20 anos (ROCKHOPPER, 2017)⁸, conforme o que se pode apreciar na Figura 6. Até maio de 2019, a empresa mantinha, somente para a Fase 1, as estimativas de 85 mil barris diárias e um total de, pelo menos, 250 milhões de barris (ROCKHOPPER, 2020).

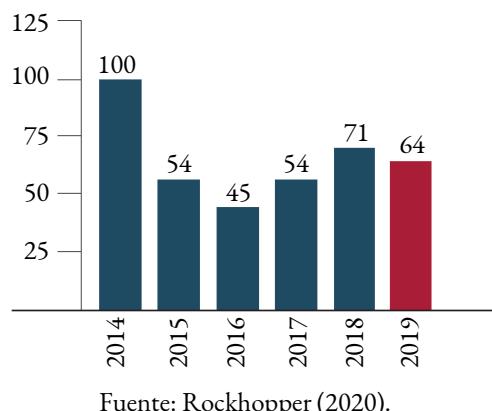
⁸ Segundo dados obtidos da apresentação do CEO de Rockhopper, em setembro de 2017, na Conferência Oil Capital.

Figura 6 – Produção estimada desde o primeiro ano de exploração em milhões de barris por fase (as estimativas de Rockhopper eram começar em 2020)



No entanto, ainda hoje, o trabalho hidrocarbonífero no Atlântico Sul, e particularmente no mar ao redor das Malvinas, é caro e representa um alto risco. A incerteza é ainda maior em relação à quantidade e qualidade do óleo cru e, principalmente, à sua viabilidade comercial. O custo do barril que torna viável a Fase 1 de Sea Lion é de 35 dólares (Rockhopper, 2016). No momento da redação deste artigo, o preço do Barril Brent estava sendo negociado a 37 dólares (em 15 de junho de 2020), tendo-se recuperado de valores historicamente baixos, devido à crise Econômica mundial causada pela pandemia da COVID-19 (chegou a ser negociado abaixo dos 20 dólares⁹).

Figura 7 – Preço médio do barril de Brent em USD. Período 2014-2019



⁹ Segundo informações disponíveis em: <https://br.investing.com/commodities/brent-oil-streaming-chart>.

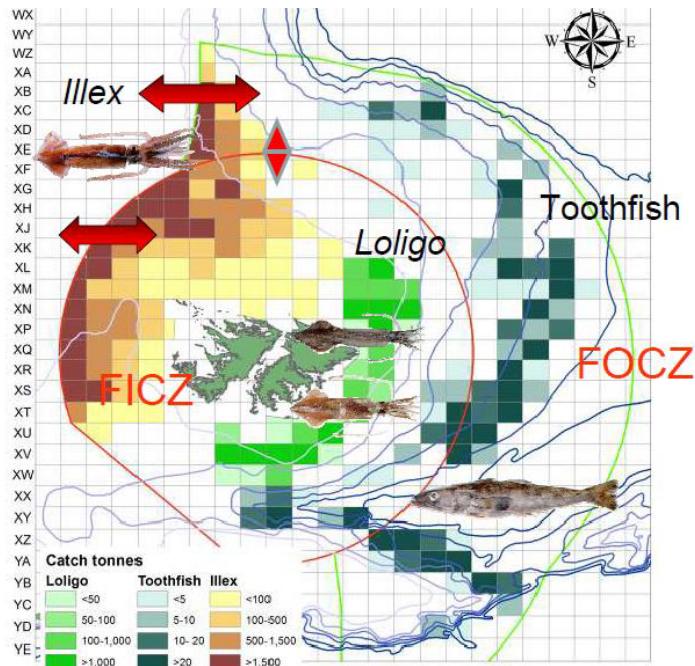
Estas perspectivas, requerem uma estratégia ativa por parte da República Argentina, entendendo que, no marco dos Tratados de Madri (1989 e 1990)¹⁰, poderiam ser estabelecidos acordos adicionais para chegar a um entendimento que proteja completamente as posições legais vigentes, mas que também permita estender a cooperação sobre novas áreas a serem exploradas (como, por exemplo, a bacia Sul), como uma forma de aproximação inicial que permita um reposicionamento mais vantajoso para uma futura abordagem integral sobre a questão Malvinas, na qual a situação dos hidrocarbonetos seja convocada a ocupar uma posição central. De fato, a bacia de Sea Lion, é o quinto campo descoberto em importância na década passada em águas pouco profundas (ROCKHOPPER, 2020).

7.2 Riqueza aquícola

As zonas circundantes às Malvinas e às ilhas do Atlântico Sul contam com recursos pesqueiros de relevância crescente: lula (*illex* e *loligo*), merluza (toothfish), krill, algas, moluscos, cetáceos, escamudo e bacalhau, entre outros (CAMARGO, 2014, p. 602; KOTOUDJIAN, 2019).

O setor pesqueiro nas Ilhas teve um crescimento exponencial a partir de 1986, quando o Reino Unido criou a “primeira zona interina de preservação e administração das ilhas Malvinas” o FICZ (Falkland Islands Conservation Zone) de 150 milhas, equivalente a unos 210 km² (CAMARGO, 2014, p. 602; PANSA, 2015, p. 73).

Figura 8 – Zona de Conservação e Administração Pesqueira Malvinas
(distribuição geográfica de capturas das principais espécies – setembro de 2014)

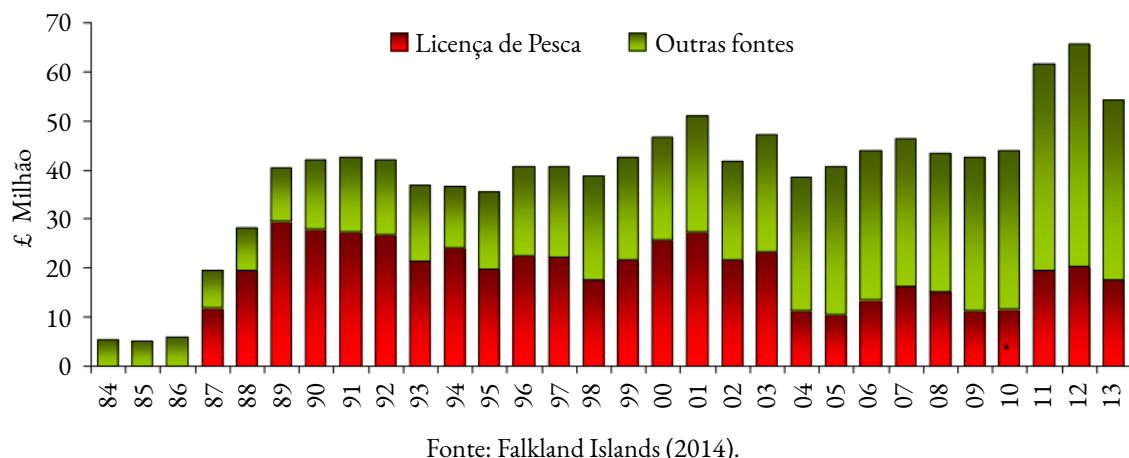


Fonte: Falkland Islands (2014).

10 Em ambos os tratados, a Argentina e o Reino Unido da Grã-Bretanha restabeleceram as relações diplomáticas após a Guerra das Malvinas.

Desde então, a pesca se tornou um grande negócio, que trouxe grandes benefícios para os habitantes das ilhas. De fato, o PBI das Malvinas em 1986 era de 9,8 milhões de libras e, em 1987, após a liberalização da pesca saltou para 30,7 milhões de libras (13,7 milhões desse total diretamente relacionados com a pesca). Com uma captura média de 260 mil toneladas de peixe ao ano nas ilhas (BARTON, 2002, p. 127) e receitas médias de 20 milhões de libras de um total de entre 40 e 65 milhões desde 1987, a pesca foi a fonte de recursos mais rentável nas Malvinas (CAMARGO, 2014), até o início da exploração de petróleo, como pode observar-se na Figura 9.

Figura 9 – Receitas por atividades econômicas das Ilhas Malvinas (1984-2013)



Fonte: Falkland Islands (2014).

Para um melhor entendimento do que foi dito, em todo o litoral argentino, a pesca chega a 800 mil toneladas ao ano, enquanto nas Ilhas supera as 200 mil toneladas ao ano, o que permite dimensionar o potencial em matéria pesqueira da região (KOUTOUDJIAN, 2019).

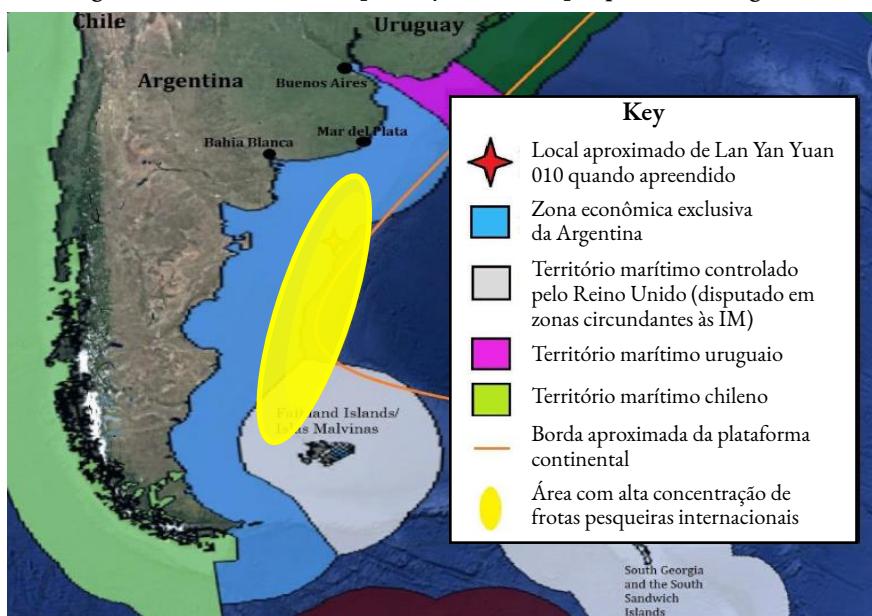
Para Testa (2015, p. 69), a singularidade estratégica da região, reside, entre outras coisas, em seus recursos aquícolas atuais e gigantescos, produto do esgotamento em outros mares do mundo, o que gera preocupação, devido à superexploração, a que pode ser submetido o Atlântico Sul Ocidental. Por esse motivo, este enorme espaço marítimo está tornando-se cada vez mais importante no comércio pesqueiro global.

Precisamente essa situação, atrai a presença de numerosas frotas estrangeiras nas imediações do Mar Argentino, pescando no limite das Zonas Econômicas Exclusivas do mar argentino e Malvinas (muitas vezes dentro delas, de forma ilegal) entre as quais não se pode esquivar a presença chinesa, o que gerou alarme entre as autoridades argentinas. De fato, enquanto este artigo está sendo redigido, o Poder Executivo argentino encaminha um projeto de lei ao Congresso Nacional para

“[...] aumentar as restrições e multas a aqueles que praticam a pesca ilegal em águas argentinas, incluindo as que circundam as Ilhas Malvinas. O regulamento visa evitar o saque pelos navios pesqueiros que entram sem autorização nos espaços marítimos argentinos, com o objetivo de defender os recursos naturais no Atlântico Sul” (ARGENTINA, 2020, n.p., tradução nossa).

Essa situação também se apresenta entre as autoridades das Ilhas Malvinas. O Diretor de Recursos Naturais das Ilhas, John Barton¹¹ tornou públicas as preocupações do governo dos ilhéus em 2018, a partir do aumento notável de navios pesqueiros estrangeiros na região (FALKLANDS CONCERN..., 2012).

Figura 10 – Zona com alta presença de navios pesqueiros estrangeiros



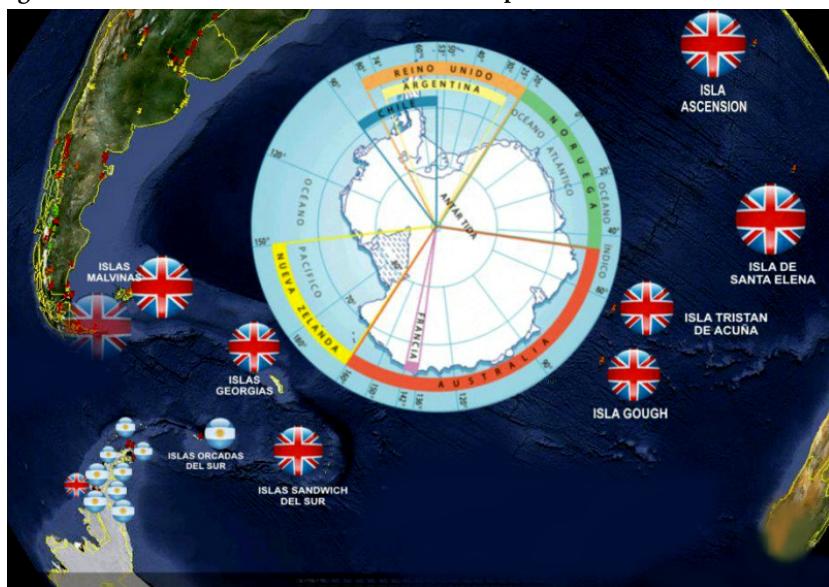
Fonte: China... (2016).

7.3 A projeção antártica

É importante entender que, para Grã-Bretanha, na sucessão de bases que possuem no Atlântico Sul, as Ilhas Malvinas, Geórgias e Sandwich do Sul são um elo a mais nessa cadeia, cuja importância é crucial. Com base na visão da Geopolítica clássica, isso não somente garante à Grã-Bretanha o controle do Atlântico Sul e a comunicação entre os Oceanos Índico, Atlântico e Pacífico, mas também lhe proporciona uma projeção para o continente Antártico e, portanto, a possibilidade de reivindicar território sobre este. É evidente que, no complexo sistêmico de possessões ultramarinas, as Malvinas constituem a “porta” de acesso para a Antártida.

¹¹ Após 33 anos no desempenho da função, em 2019, o governo das Ilhas Malvinas designou para o cargo Andrea Clausen, especialista em biologia marinha.

Figura 11 – Bases britânicas no Atlântico Sul e pleitos territoriais na Antártida



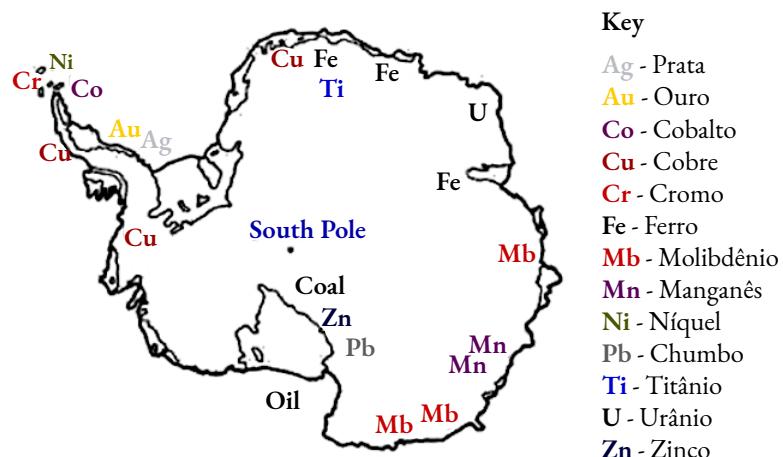
Fonte: Juventud Marítima (2019).

Do ponto de vista dos recursos naturais, a mencionada projeção abre as portas para uma fonte de recursos renováveis (riqueza aquícola), recursos não renováveis (hidrocarbonetos e minerais) e uma imensa reserva de água doce.

Justamente as enormes massas de gelo (água), presentes na Antártida, representam uma das grandes riquezas do Continente, estima-se que suas reservas constituam cerca de 80% do total de água doce do planeta, o que a torna um recurso potencial de primeira ordem para o abastecimento da população mundial, além de outros diversos usos.

No que diz respeito aos recursos não renováveis, somente na península antártica (região do continente onde existem pleitos sobrepostos de soberania de Argentina, Chile e Grã-Bretanha), está comprovada a existência de jazidas de níquel, cobalto, cromo, ferro, urânio, zinco, chumbo, titânio, urânio, manganês, cobre, ouro, prata e molibdênio¹².

Figura 12 – Jazidas minerais comprovadas na Antártida

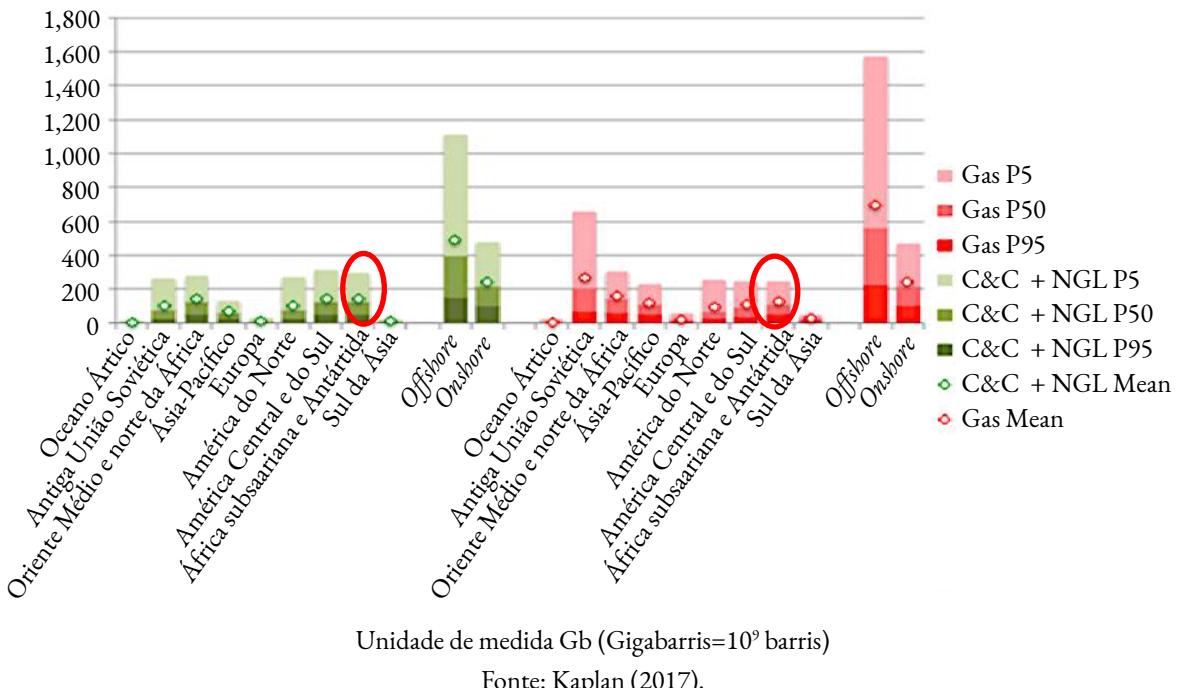


Fonte: Minerals (2014).

12 Informações disponíveis em: https://www.coolantarctica.com/Antarctica%20fact%20file/science/threats_mining_oil.php

Da mesma forma, Kaplan (2017), empregando dados do Serviço Geológico dos Estados Unidos (USGS), posiciona a Antártida entre as regiões do planeta com maiores reservas estimadas de gás e petróleo no mundo.

Figura 13 – Reservas mundiais estimadas de gás e petróleo ainda não descobertas 2017



Fonte: Kaplan (2017).

Embora seja verdade que, a curto prazo, o Tratado Antártico (1961) serve para conter os pleitos dos países e para proteger todos os recursos da Antártida, a proximidade do término do referido tratado (em 2041¹³), pode fazer emergir numerosos conflitos que aguardam definição.

Por isso, e com grande adesão ao que foi afirmado por Cisneros (2013), as Malvinas e a Antártida não devem ser considerados temas independentes, ao menos pela política exterior argentina. Uma consciência territorial plena, da qual se deve depreender uma visão geopolítica, pode permitir entender que ambas as disputas possuem a mesma natureza.

8 Conclusões

Como afirma Bégarie (1988), uma visão geoestratégica aguda deve basear-se na exploração sistemática das possibilidades oferecidas pelos grandes espaços, onde os recursos têm um papel transcendental. Isso, obriga as nações a um trabalho de exploração permanente de seus interesses em todos os espaços soberanos. Esse processo, que nasce nas ideias, deve passar para a ação, de forma coordenada e sinérgica, entre todos os fatores do Poder Nacional.

13 Na reunião internacional realizada em 1991 (Madri), conveniou-se prorrogar por 50 anos o Tratado Original, que declara a Antártida patrimônio de toda a humanidade.

Visando obter elementos essenciais para a análise futura da questão Malvinas (objetivo do trabalho), e conforme o exposto em seu desenvolvimento, observa-se:

- Do ponto de vista restrito aos recursos naturais, existem dois elementos centrais na evolução do conflito: os hidrocarbonetos e a pesca. Esse aspecto coincide com os postulados de Klare (2003, 2008), em relação à guerra pelos recursos que se apresenta como principal foco de conflito entre os Estados, após o fim da Guerra Fria.

No que se refere aos hidrocarbonetos, haverá, nos próximos anos dois indicadores cruciais no tabuleiro geral do conflito: a concretização da extração (por fases) das estimativas do campo de Sea Lion (Cuenca Malvinas Norte) e, ao mesmo tempo, os resultados de outras explorações que possam ser realizadas na Bacia Sul das Malvinas. Paralelamente, a Argentina poderia tentar uma nova aproximação para concretizar com Grã-Bretanha zonas de exploração conjunta, atendendo às dificuldades e aos custos associados a essa tarefa no Atlântico Sul Ocidental e à escassa margem de lucro que proporciona para as empresas britânicas o atual preço do petróleo.

Em matéria pesqueira, os incipientes indícios de redução das capturas totais devem ser acompanhados com atenção, não somente nas águas circundantes às Malvinas, mas também no Mar Argentino. Assim, é imperativo recuperar o controle rigoroso da pesca no pesqueiro meridional, não somente pela Argentina, mas também pelos ilhéus. Esse aspecto pode ser um ponto de contato para o qual confluam os esforços argentinos e britânicos, para coordenar estratégias que defendam o mar austral em geral dos predadores estrangeiros.

- Do ponto de vista clássico da geopolítica, mas com inegáveis pontos de contato com os recursos naturais, encontram-se dois aspectos de essenciais: a demarcação das Zonas Econômicas Exclusivas reivindicadas por ambos os países e a questão da Antártida.

No que se refere ao primeiro, as claras sobreposições existentes, principalmente a partir do reconhecimento da ONU à reivindicação argentina sobre a extensão de sua Jurisdição marítima, pode gerar um aumento das tensões existentes na década que se inicia, o que certamente exigirá uma ativa estratégia de ambos os países, onde a Diplomacia e a Defesa deverão articular-se inteligentemente para chegar a soluções racionais.

Por fim, destaca-se que o término do Tratado Antártico aparece no horizonte. O principal fundamento para a reivindicação de soberania britânica nesse continente se baseia em suas possessões ultramarinas nas Ilhas Malvinas, Geórgias e Sandwich do Sul. Sem dúvida, os recursos naturais estimados e a serem descobertos no continente antártico, dificultam qualquer negociação centrada na soberania (das Ilhas Malvinas) que possa ser proposta pela Argentina a curto prazo.

Para finalizar, expressa-se a necessidade de aprofundar a consciência territorial, sem a qual não há visão geopolítica possível. Isso se aplica também aos recursos naturais, o que

implica repensar e ressignificar as Malvinas geopoliticamente a partir dessa perspectiva; conflito que em seu passado, presente e futuro permite aproximar-nos, em maior medida, da conceitualização da “Paz Violenta” imperante na região, do que da de “Longa Paz”. A evolução da questão Malvinas no século XXI (e seus interesses associados) será crucial para inclinar a balança, definitivamente, para algum dos lados da biblioteca.

Referências

- ALTIERI, M. Poder naval en el Atlántico Sur Occidental del siglo XXI: nuevo escenario mundial y competencia por el control del espacio marítimo entre los años 2002 Y 2015. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 10., 2015, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Abed, 2015.
- MINERALS. **Antarctica Information**, [s. l.], 13 jun. 2014. Disponível em: <https://bit.ly/3filaER>. Acesso em: 12 jun. 2020.
- ARGENTINA. Presidencia. **El Presidente enviará tres proyectos de ley para darle estatus de política de Estado al reclamo argentino de soberanía sobre las Malvinas**. Buenos Aires, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/39yFMH8>. Acesso em: 16 jun. 2020
- ARNAUD, V. G. Malvinas, Atlántico Sur y Antártida: la realidad actual. In: ANTICIPO DE ANALES DE LA ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS DE BUENOS AIRES, 8 abr. 2014, Buenos Aires: **Anais** [...]. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, 2014.
- ATLAS NACIONAL DE ESPAÑA. **Instituto Geográfico Nacional**, 2020. Disponível em: <http://atlasnacional.ign.es/wane/Pesca_y_acuicultura>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- AYUSO, F. B.; ANGUERA, M. M.; PÉREZ-SEOANE, S. **La campaña de Malvinas**. Madrid: San Martín, 1985. (Colección historia del siglo de la violencia: campañas).
- BARTON, J. Fisheries and fisheries management in Falkland Islands conservation zones. **Aquatic Conservation**, Hoboken, v. 12, n. 1, p. 127-135, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3iSeO1t>. Acesso em: 8 jun. 2020.
- BATTAGLINO, J. M. Palabras mortales: ¿rearme y carrera armamentista en América del Sur? **Nueva Sociedad**, [s. l.], n. 15, p. 23-34, 2008.
- BATTAGLINO, J. M. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 131-151, 2012. ISSN 0034-7329.
- BATTALEME, J. et al. La Geopolítica de los Recursos Naturales Estratégicos: del mito a la realidad. **Revista de la Escuela Superior de Guerra**, Buenos Aires, n. 577, p. 102-115, enero-abril 2011. ISSN 0327-1137.
- BECK, P. The Anglo-Argentine dispute over title to the Falkland Islands: changing British perceptions on sovereignty since 1910. **Millennium Journal of International Studies**, London, v. 12, n. 1, p. 6-24, 1983.

- BECK, P. **The Falkland Islands as an international problem.** London: Routledge, 1988.
- BÉGARIE, H. C. **Geoestrategia del Atlántico Sur.** Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 1988.
- BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by other means.** Geoeconomics and Statecraft.
- CAL, C. et al. **La cuestión estratégica.** Análisis y conducción. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2016.
- CAMARGO, F. R. D. Ilhas Falklands: o despertar econômico. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. *Anais* [...]. Porto Alegre: Ed. Letra1, 2014. p. 599-611. Disponível em: <https://bit.ly/3ecGuKM>. Acesso em: 10 jul. 2020.
- CENTENO, M. A. **Blood and debt:** war and the nation-state in Latin America. Philadelphia: Penn State University Press, 2002.
- CHINA on the brink of fishing conflict in South America. **Diálogo Chino**, London, 11 May 2016. Disponível em: <https://bit.ly/2Oh8hyY>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- CISNEROS, A. Antártida y Malvinas: ¿un mismo conflicto? **Boletín del Centro Naval**, Buenos Aires, n. 836, p. 277-286, 2013.
- COMPANÍA británica confirmó proyecto de explotación de petróleo en Malvina. **Lavoz**, [S. l.], 21 mayo 2018.
- DELGADO, C. A. B. Cuestión Malvinas. Atlántico Sur, Plataforma Continental y Antártida. **Relaciones Internacionales**, La Plata, v. 21, n. 42, p. 177-195, 2012.
- DUPUY, H. A. et al. **La cuenca del Atlántico Sur:** una región geopolítica en transición. La Plata: Sedici, 2015.
- ESPÓSITO NETO, T. A política externa brasileira frente ao Conflito das Falklands/Malvinas. **História: Debates e Tendências**, Passo Fundo, v. 6, p. 111-131, 2006.
- FALKLANDS CONCERN with vast fishing fleet gathering on high seas. **Mercopress**, 12 jan. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/2DDKass>. Acesso em: 13 jul. 2020.
- FALKLAND ISLANDS. **Natural Resources:** fisheries. Falkland Islands: Falkland Islands Government, 2014.

FIEL, F. D. I. R. L. **Las inversiones extranjeras en la Argentina.** [S. l.: s. n.], 1973.

FORMENTO, W. et al. Malvinas: relevancia geoestratégica en las relaciones globales de poder del Siglo XXI. **Memoria Académica**, La Plata, 10 nov. 2017.

FRANCHI, T.; GLASER, E. F.; VILLARREAL, R. X. Taxonomy of interstate conflicts: is South America a peaceful region? **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 11, n. 2, e0008, 2017.

FRANKS, O. S. **Franks Report**. London: Falkland Islands Review Committee, 1983.

FREEDMAN, L. **The official history of the Falklands Campaign**. London: Routledge, 2005a. v. 1.

FREEDMAN, L. **The Official History of the Falklands Campaign**. London: Routledge, 2005b. v. 2.

FRISCHKNECHT, F.; LANZARINI, M. **Lógica, teoría y práctica de la estrategia**. Buenos Aires: Instituto Universitario Naval, 2015.

GANEAU, E. L. Las jurisdicciones marítimas como sustento de los intereses marítimos argentinos y sus necesidades de protección. **Primero Bahía**, Buenos Aires, 2019.

JUVENTUD-MARÍTIMA. Juventud Marítima Juan Ocampo, 2019. Disponível em: <<https://juventudmaritimasonmu.com/2019/09/06/el-dominio-total-de-gran-bretana-en-el-atlantico-sur/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

INTERNACIONAL BOUNDARIES RESEARCH UNIT. **Claims and potential claims to maritime jurisdiction in the South Atlantic and Southern Oceans by Argentina and the UK**. Durham: IBRU, 2010.

KACOWICZ, A. M. **Zones of peace in the third world**. New York: Sunny Press, 1998.

KAPLAN, G. Non-OPEC Mid-size Oil Producers. **Peak Oil Barrel**, [S. l.], 29 nov. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3iX7j9f>. Acesso em: 10 jun. 2020.

KLARE, M. T. **Guerra por los Recursos**: el Futuro escenario del conflicto global. Barcelona: Urano, 2003.

KLARE, M. T. **Planeta sediento, recursos menguantes**: la nueva geopolítica de la energía. [S. l.]: Tendencias, 2008.

KOUTOUDJIAN, A. Geopolítica del Mar Argentino. **Revista de la Escuela de Guerra Naval**, Buenos Aires, n. 57, p. 69-93, oct. 2011.

KOUTOUDJIAN, A. Las Malvinas, Georgias y Sandwich del Atlántico Sur: un camino necesario para la soberanía argentina. 2019. Artigo não publicado.

MARES, D. **Violent peace**: militarized interstate bargaining in Latin America. New York: Columbia University Press, 2001.

MARTÍN, F. E. **Militarist peace in South America**: conditions for war and peace. New York: Palgrave McMillan, 2006.

MARTIN, J. M. Geopolítica del Atlántico Sur. *In*: KOUTOUDJIAN, A. **Geopolítica del Mar Argentino**. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2015.

MARTINS, M. A. F. Sobre a geopolítica de Segundo Storni: raízes epistemológicas do seu pensamento e percepção da política sul-americana. *In*: Simpósio Internacional Pensar e Repensar a América Latina, 2., 2016, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo, Prolam, 2016a.

MARTINS, M. A. F. **Terra e mar no pensamento geopolítico argentino**: da disputa hegemônica no cenário doméstico a sua influência sobre a Geopolítica do Brasil. 2016. Tese (Doutorado em Integração da América Latina) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016b.

PANSA, R. **Los intereses británicos en las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur en el siglo XXI**. Tesina (Grado) – Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, p. 1-126. 2015.

PERÓN, J. D. **Discurso en la Escuela Superior de Guerra**. Buenos Aires: ESG, 1953.

PHELPS, V. L. **The international economic position of Argentina**. Philadelphia: University of Pennsylvania, 1938.

ROCKHOPPER. **Building a well-funded, full-cycle, exploration-led E&P company**. London: Rockhopper, 2016.

ROCKHOPPER. **Creating value through building a well-funded, full-cycle, exploration-led E&P company**. Rockhopper Exploration PLC. London. 2020. Oil Capital Presentation. Disponível em: <https://bit.ly/305I0dV>. Acesso em: 13 jul. 2020.

RODRÍGUEZ, A. B. **La vinculación internacional de Argentina 1880-1930:** las relaciones internacionales y la ideología de la élite gobernante. 2005. Tese (Mestrado em Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2005.

RUDA, J. M. **Alegato Ruda.** Islas Malvinas. Nueva York: ONU, 1964. Intervención del representante argentino, embajador José María Ruda, en el Subcomité III del Comité Especial de la ONU.

SE PRESENTÓ el nuevo límite exterior de la plataforma continental argentina. **Telam**, Buenos Aires, 28 mar. 2016. Disponible em: <https://bit.ly/2Wbds88>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SENHORAS, E.; MOREIRA, F.; VITTE, C. S. A agenda exploratória de recursos naturais na América do Sul: da empiria à teorização geoestratégica de assimetrias nas relações internacionais. In: ENCUENTRO INTERNACIONAL DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 12., Montevidéu, 2009. **Anais** [...]. Madri: AGE, 2009.

TERRÍBIL, H. **Enfoque estratégico para una prospectiva naval.** Buenos Aires: [s. n.], 2018.

TESTA, A. **La Guerra de Malvinas 02 abr/14 jun 1982 – Argentina y RUGB y la importancia geoestratégica del archipiélago en el Atlántico Sur.** Buenos Aires: Escuela Superior de Guerra, 2015.

VACA, M. A. **Influencia del poder naval en la cuestión estratégica Malvinas.** Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2017.

VALÉRIO, M. A. G.; HENTZ, L. A. S. Islas Malvinas versus Falkland Islands: o arquipélago da discordia. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 198, p. 189-209, 2013.

VELASCO, J. E. G. El Informe Shackleton sobre las Islas Malvinas. **Revista de Política Internacional**, Madrid, n. 153, p. 31-56, sep./oct. 1977.

VERGARA, S. **Métodos de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2008.

WITKER, I. Claves geopolíticas en torno al conflicto del Atlántico Sur. **Revista Política y Estrategia**, Santiago, n. 119, p. 69-88, 2012.

ZURUTUZA, S. **La cuestión de Malvinas:** hacia la construcción de un nuevo periodo estratégico mediante una estrategia nacional. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval, 2017.



DIRETRIZES PARA AUTORES E INFORMAÇÕES ADICIONAIS

Todo o processo de submissão deverá ser realizado através de nossos sistema de gerenciamento editorial, disponível em:

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index> (link reduzido: bit.ly/cmmbr)

Em caso de dúvidas, entre em contato conosco pelo email: **info.cmm@eceme.eb.mil.br**

O manuscrito:

1. deverá ser original e inédito;
2. não ter sido publicado ou estar em processo de avaliação por outra revista, e que uma eventual submissão a outra revista apenas ocorrerá após o retorno da avaliação;
3. não ter sido publicado uma versão substancialmente similar em anais de eventos.

Diretrizes para autores

As diretrizes a seguir são fundamentais para um bom fluxo editorial. Por favor, leia atentamente as instruções para ter certeza que seu artigo atende a todos os requisitos. Os requisitos normativos completos devem ser acessados diretamente em nosso sistema.

As submissões de artigos estão abertas em fluxo contínuo. Outras publicações como entrevistas ou relatórios técnicos serão selecionados diretamente pela equipe editorial.

Foco e Escopo

A Coleção Meira Mattos é um periódico interdisciplinar que publica artigos científicos relacionados a Segurança, Defesa e Ciências Militares, que promovam o diálogo entre acadêmicos e profissionais, integrando questões sobre as Forças Armadas e a Sociedade. São publicados artigos revisados por pares e, ocasionalmente, entrevistas e relatórios técnicos selecionados, sobre temas atuais e de interesse para a área.

Formatação

Os trabalhos deverão ser enviados em formato Word ou RTF.

Estrutura

Idioma: poderão ser submetidos artigos em português, inglês ou espanhol.

Título: o título deverá ser breve, limitado a 22 palavras (incluindo, quando houver, o subtítulo).

Resumo: com no máximo 150 palavras no idioma do texto e em inglês (quando submetido em português ou espanhol). Deverá descrever os objetivos, metodologia e resultados.

Palavras-chave: no mínimo três e no máximo cinco.

Tabelas, gráficos e imagens: sempre que possível, utilize formatos editáveis para que as traduções possam ocorrer diretamente na imagem. A qualidade das imagens deverá ser de 300dpi quando não forem próprias do Word/Excel (tabelas e gráficos). O conteúdo gráfico deverá ser incluído somente se proverem informações indispensáveis para o entendimento do artigo.

Límite de palavras: o artigo deverá possuir entre 6000 a 8000 palavras, incluindo pré-textuais e referências. Entretanto, artigos maiores ou menores poderão ser publicados desde que justificados pelo conteúdo da contribuição.

Notas de rodapé: a inclusão de notas deverá ser a mínima necessária e apenas para informações cruciais. Deverá ser incluída na mesma página da indicação da nota, não utilize notas de fim. Evite utilizar as notas para referenciar, privilegie o uso das citações autor-data diretamente no texto. Para notas de textos informativos disponíveis na Internet, de interesse do leitor e que não sejam citações diretas ou indiretas, como notícias, sites institucionais ou de empresas, documentos eletrônicos, tabelas ou dados estatísticos, deverá ser indicado o link e data de acesso, conforme exemplo a seguir:

[Texto explicativo]. Disponível em: [site]. Acesso em: [dia mês ano] abr. 2019.

Maiores informações disponíveis no site do Exército Brasileiro. Disponível em: www.eb.mil.br. Acesso em: 02 abr. 2019.

Outras recomendações

Indicação de financiamentos: deverá ser indicado como nota de rodapé do título se a pesquisa é financiada e quem financiou. Indicar também, quando houver, o número do processo. Conforme a seguinte estrutura:

Estudo/Pesquisa financiado pelo [órgão de fomento], através do [projeto/programa], [edital/processo].

Exemplo:

Estudo financiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), através do Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), edital 27/2018.

Dados sobre o(s) autor(es): deverão ser informados somente nos metadados preenchidos no sistema durante a submissão do artigo. Serão publicados somente o nome completo, vínculo institucional e endereço de e-mail.

Exemplo:

Tássio Franchi

Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Instituto Meira Mattos. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

editor.cmm@eceme.eb.mil.br

Não serão aceitos artigos com mais de 4 (quatro) autores/coautores.

Solicitamos que a titulação dos autores seja no mínimo mestrado ou similar e, preferencialmente, que um dos autores tenha título de doutor.

Documentos suplementares: Outros documentos podem ser inseridos durante a submissão para auxiliar os revisores no processo de avaliação do artigo. Entretanto, somente o artigo será publicado e disponibilizado no periódico.

Citações e Referências

A CMM adota as normas brasileiras para as referências e para as citações, respectivamente ABNT 6023:2018 e 10520:2002.

Para autores não familiarizados com a norma ABNT, solicitamos que adequem o máximo possível suas citações e referências conforme os exemplos a seguir. Todas as referências e citações serão revisadas por especialistas, garantindo sua uniformidade. Entretanto, não serão aceitos artigos normalizados em outros padrões de apresentação.

Consulte os requisitos normativos completos e exemplos de referências e citações em nosso site.

Declaração de Direito Autoral

A Coleção Meira Mattos (CMM) está licenciada sob as condições do Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Sob esta licença, a CMM permite:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

Aviso

Para qualquer reutilização ou distribuição, você deve deixar claro a terceiros os termos da licença a que se encontra submetida esta obra.

Agradecimentos
Volume 14, números 49, 50 e 51, 2020

Agradecemos o apoio financeiro e administrativo das seguintes instituições e seus órgãos vinculados. Bem como a todos(as) os(as) funcionários(as) envolvidos que colaboraram direta e indiretamente com a Coleção Meira Mattos em 2020.

Ministério da Defesa



MINISTÉRIO DA
DEFESA

Departamento de Ensino



**Divisão de Cooperação
Acadêmica**



MINISTÉRIO DA
DEFESA

**Departamento de Educação e
Cultura do Exército**



**Diretoria de Educação
Superior Militar**



**Dir. do Patrimônio Histórico
e Cultural do Exército**



**Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército**



**Coordenadoria de Avaliação e
Desenvolvimento da Educação
Superior Militar no Exército**



EB Conhecer



Agradecimentos
Volume 14, números 49, 50 e 51, 2020

A Coleção Meira Mattos reconhece e agradece aos pares que voluntariamente participaram da indispensável tarefa de avaliar o conteúdo científico dos artigos submetidos para o periódico neste ano de 2020.

A todos(as) nossos sinceros agradecimentos!

Alexander Zhebit	Laércio Camilo Rodrigues
Analúcia Danilevicz Pereira	Luís Alexandre Fuccille
Angela Nogueira Neves	Luiz Octávio Gavião
Anselmo de Oliveira Rodrigues	Margarida Maria Rocha Bernardes
Caleb Guedes Miranda dos Santos	Marina Gisela Vitelli
Carla Christina Passos	Marina Malamud
Carlos Eduardo De Franciscis Ramos	Mario Eduardo Moura Sassone
Claudio Roberto Stacheira	Paolo Rosi d'Ávila
Cleber Batalha Franklin	Patricia de Oliveira Matos
Vinícius Damasceno do Nascimento	Marcos Aurelio Guedes de Oliveira
Daniela Vieira Secches	Paulo Wilton da Luz Camara
Eduardo Xavier Ferreira Glaser Migon	Rafael Pinheiro de Souza
Fabiano Pellin Mielniczuk	Raul Kleber de Souza Boeno
Fernanda das Graças Corrêa	Ricardo Borges Gama Neto
Fernando da Silva Rodrigues	Ricardo Pereira Cabral
Carlos Eduardo Franco Azevedo	Rodolfo Ilario da Silva
Helio Caetano Farias	Rubens de Siqueira Duarte
Isabel Rocha de Siqueira	Tamiris Santos Pessoa
Jailson Honorato Pinto Junior	Tomaz Espósito Neto
Juraci Ferreira Galdino	Viviane Machado Caminha
Karina Furtado	

Coleção Meira Mattos

revista das ciências militares

Publicação



EXÉRCITO BRASILEIRO
Braso Forte - Mão Amiga



ECEME

Edição

