Revista da Escola de Guerra Naval

Rev. Esc. Guerra Nav., Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, setembro/dezembro 2023.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

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

COMANDANTE DA MARINHA
Almirante de Esquadra Marcos Sampaio Olsen

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

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

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

DIRETOR DA ESCOLA DE GUERRA NAVAL
Vice-Almirante Gustavo Calero Garriga Pires

ISSN 1809-3191

e-ISSN 2359-3075

setembro/dezembro de 2023, v. 29, n. 3

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

---

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

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

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

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

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ian Speller *(Maynooth, Irlanda)*

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

Luis Bittencourt (Georgetown University, Estados Unidos)

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

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

Mônica Herz *(PUC-RJ, RJ, Brasil)*

Natalia Cintra (*Research Fellow Univesity of Southcampton*, Inglaterra)

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

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

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

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

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

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

EQUIPE EDITORIAL

Editor Científico
Rafael Zelesco Barretto
Flávia Rodrigues de Castro

Editor de Texto
Marjourie Andreza de Arujo Cruz Marques

Editora de Layout
Giovana dos Santos Gimenes
Giovanna Teixeira de Moura Machado

Leitores de Prova
Walter Maurício Costa de Miranda

EQUIPE TÉCNICA

Secretaria de Comunicação Social
Elaine Pires

Revisores
Daniele Felizola de Oliveira

Diagramação e Programação Visual
Giovana dos Santos Gimenes
Giovanna Teixeira de Moura Machado

Normatização
Marjourie Andreza de Araujo Cruz Marques
Raphaela Ambrozini dos Santos

Indexado em:

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

Revista da Escola de Guerra Naval – v. 29, n. 3, (setembro/dezembro 2023). – Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 1968 – v22 cm.
Quadrimestral
ISSN 1809-3191 e-ISSN 2359-3075
1. Brasil. Marinha – Periódicos. I. Brasil. Marinha. Escola de Guerra Naval. II. Título.
CDD:355

PALAVRAS DO DIRETOR

É com grande entusiasmo que apresentamos a mais recente edição da Revista da Escola de Guerra Naval, uma publicação inovadora e dedicada prioritariamente aos temas de Defesa e Poder Marítimo. Este periódico, concebido em 1968, se origina da necessidade de criar um espaço de diálogo e pesquisa que aborde as complexidades e os desafios contemporâneos enfrentados na área de Defesa, com um foco particular na importância estratégica do Poder Marítimo.

Nesta edição, iniciamos com o artigo "Relevância e Impactos dos Sistemas de Controle do Tráfego Marítimo: uma análise sobre o porto do Rio de Janeiro". Este artigo destaca a relevância destes sistemas não só para a segurança nas atividades marítimas e de navegação, mas também pelo seu papel em gerar impactos benéficos nas áreas Econômica, Ambiental, Estratégica e de Defesa.

Seguem-se artigos com temas como: o realismo nas relações entre Ucrânia e Rússia; o pensamento naval estratégico brasileiro; os compromissos do desarmamento nuclear; gestão institucional; ética militar; mudanças climáticas, defesa e migração e o lugar do planejamento estratégico.

Assim, com mais de 50 anos de existência, o nosso periódico procura constantemente se aprimorar, enfrentando o desafio atual de ampliar sua visibilidade tanto no Brasil quanto internacionalmente, servindo como porto seguro para artigos com elevada especificidade. Tal característica distingue sobremaneira nossa Revista e a insere no seleto rol de periódicos científicos qualificados pela Coordenaçãode Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Pano caçado! Derrota traçada! Excelente singradura!

Apreciem a navegação em nossa REGN. Tenham todos uma agradável leitura!

Gustavo Calero Garriga Pires
Vice-Almirante
Diretor

SUMÁRIO

ARTIGOS

RELEVÂNCIA E IMPACTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLE DE TRÁFEGO MARÍTIMO: UMA ANÁLISE SOBRE O PORTO DO RIO DE JANEIRO 495
Jéssica Germano De Lima Silva
William De Sousa Moreira

O "RETORNO DO REALISMO"? IDENTIDADE, NACIONALISMO E CONTROVÉRSIAS HISTORIOGRÁFICAS NAS RELAÇÕES ENTRE UCRÂNIA E RÚSSIA 525
Daniel Edler Duarte
Marcelo M. Valença

POLITICAL GEOGRAPHY AND BRAZILIAN NAVAL STRATEGIC THINKING IN STRATEGIC STUDIES: REVISITING CONCEPTS IN MARINE SPATIALITY 559
Alexandre Rocha Violante
Eurico De Lima Figueiredo

OS COMPROMISSOS DO DESARMAMENTO NUCLEAR: REALIDADE OU RETÓRICA?. 592
José Augusto Abreu de Moura
Alvaro Augusto Dias Monteiro

GESTÃO INSTITUCIONAL NA FAB: O EMPREGO DO BALANCED SCORECARD PARA A AVALIAÇÃO ORGANIZACIONAL NO COMGAP 627
Fernando Vitor Da Silva Neves
Newton Hirata

IMPLICAÇÕES DA ÉTICA UTILITARISTA NA FUNDAMENTAÇÃO DA ÉTICA MILITAR 663
Leonardo Nunes Camargo

MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DEFESA E MIGRAÇÃO: UMA AGENDA EMERGENTE NO NORTE GLOBAL 682
Bruno Magalhães

O LOCUS E O MODUS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: ONDE E COMO FAZER? 709
André Beirão

JÉSSICA GERMANO DE LIMA SILVA

Doutora e Mestra em Estudos Marítimos pela Escola de Guerra Naval (PPGEM-EGN). Pesquisadora do Núcleo de Avaliação da Conjuntura (NAC-EGN), Editora Adjunta e Revisora do Boletim Geocorrente. Pesquisadora sênior do Grupo de Pesquisa de Tendências de Impacto Marítimo-Naval (TIMAN), do Laboratório de Simulações e Cenários (LSC-EGN). Pesquisadora do Grupo Economia do Mar (GEM-EGN) no subgrupo de Transporte e Infraestrutura. Colaboradora do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (CEPE-MB). Professora colaboradora e Alumni do William J. Perry Center for Hemispheric Studies (WJPC) da National Defense University (NDU) - United States Department of Defense (US DoD).

WILLIAM DE SOUSA MOREIRA

Professor e instrutor no corpo docente da Escola de Guerra Naval (EGN). Possui doutorado em Ciências Navais pela EGN (2003), no Sistema de Ensino Naval, e é Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2013). É o assessor de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) da EGN e leciona no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, na linha de pesquisa "política, gestão e logística em CT&I no ambiente marítimo". Foi professor visitante no King's College London (2021-23), no *Defence Studies Department da School ofSecurity Studies.*

DANIEL EDLER DUARTE

Pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP). Anteriormente, foi pesquisador de pós-doutorado CAPES/Pró-Defesa na Escola de Guerra Naval (EGN). Completou o PhD em Politics and International Studies no Department of War Studies, King's College London (KCL). Daniel também foi professor e pesquisador assistente no Centro de Relações Internacionais da Fundação Getulio Vargas (CPDOC/FGV). Sua pesquisa atual aborda a produção e o uso de novas tecnologias de segurança, com foco na implementação de dispositivos de vigilância biométrica, de câmeras corporais e de sistemas de policiamento preditivo.

MARCELO M. VALENÇA

Professor de política internacional na Escola de Guerra Naval (EGN). Ele tem doutorado em Relações Internacionais (2010) e bacharelado em Direito (2004), ambos pela PUC-Rio. Em sua pesquisa, Marcelo explora a convergência entre as abordagens críticas da política internacional, dos estudos marítimos e do direito internacional. Suas publicações abordam temáticas principalmente nos campos dos Estudos Críticos de Segurança, Política Externa Brasileira, ordens de segurança regional marítima, normas e instituições internacionais e aprendizado ativo. Marcelo também é coordenador do Grupo de Pesquisa em Ordens Marítimas ("GEOM") e do Laboratório de Métodos Inovadores de Ensino ("LabMEI").

ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE

Professor Colaborador da Graduação em Relações Internacionais da UFF
Doutor e Mestre em Estudos Estratégicos pelo PPGEST- INEST UFF
Pesquisador do Núcleo de Estudos Avançados (NEA- INEST UFF)
Especialista em Relaçoes Internacionais pela PUC-RIO
Especialista em Direito Internacional pela UCAM-RJ

EURICO DE LIMA FIGUEIREDO

Professor Emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor Titular de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da UFF.
Doutor em Notório Saber em Ciência Política pela UFF.
Primeiro Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF). Coordenador do Núcleo de Estudos Avançados (NEA -INEST UFF).
Ex-Diretor de Relações Institucionais e Ex- Presidente da Associação Brasileira de Estudos da Defesa (ABED).

JOSÉ AUGUSTO ABREU DE MOURA

Capitão de Mar e Guerra reformado da Marinha do Brasil, Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, autor do livro "A Estratégia Naval Brasileira no Pós-Guerra Fria", colaborador do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha e ex-instrutor da Escola de Guerra Naval, onde também foi Professor do Programa de Pós-Graduação em

Estudos Marítimos e Coordenador Associado do Projeto "O Programa do Submarino Convencionalmente Armado ante as Salvaguardas Adicionais da AIEA", da CAPES. Atualmente, expande o escopo desse projeto como Pós-doutorando da UFF, em estudos ao qual se vincula o presente artigo.

ALVARO AUGUSTO DIAS MONTEIRO

Almirante de Esquadra Fuzileiro Naval Reformado tendo comandado o Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil. Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense, presentemente, é pesquisador senior do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados do INEST/UFF, Conselheiro do Centro de Estudos Político Estratégicos da Marinha do Brasil, Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos e Coordenador Associado do Projeto "O Programa do Submarino Convencionalmente Armado ante as Salvaguardas Adicionais da AIEA" da CAPES, tema que desperta interesse pelo pleno cumprimento do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares.

FERNANDO VITOR DA SILVA NEVES

Tenente-Coronel da Força Aérea Brasileira, do Quadro de Oficiais de Infantaria da Aeronáutica. É Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força Aérea (UNIFA), Bacharel em Ciências Militares com habilitação em Infantaria da Aeronáutica pela Academia da Força Aérea (AFA), Tecnólogo em Gestão de Micro e Pequenas Empresas e Bacharel em Administração (2018), ambas pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Especialista em Planejamento e Gestão Estratégicos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente serve na Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica onde exerce a função de instrutor do Curso de Comando e Estado-Maior.

NEWTON HIRATA

Doutor e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (FFLCH/USP). Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Professor Associado da Academia da Força Aérea (AFA), no Curso de Formação de Oficiais Aviadores, Intendentes e de Infantaria,

Pirassununga-SP. Docente do Programa de Pós-Graduação Profissional em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (PPGCA-UNIFA), Rio de Janeiro-RJ. Editor da Revista Defesa e Segurança (RDS) da AFA. Tem experiência na área de Ciência Política e Administração, atuando principalmente em: Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), relações internacionais, defesa, segurança, defesa QBRN e administração pública.

LEONARDO NUNES CAMARGO

Doutor em Filosofia na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2022). Membro dos Grupos de Trabalhos: GT Hans Jonas e GT Filosofia da Tecnologia e da Técnica. Atualmente pesquisa temas relacionados ao transumanismo e o pensamento de Hans Jonas, tendo como enfoque os temas sobre: liberdade, técnica, tecnologia, ética e bioética. Professor de Filosofia da Academia da Força Aérea Brasileira (AFA).

BRUNO MAGALHÃES

Bruno Magalhães tem sólida experiência em pesquisa e ensino, especializado na complexa interação entre migração, degradação ambiental, extrativismo e desigualdades pós-coloniais. Bruno Magalhães é atualmente professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Universidade de Amsterdã (UvA).

ANDRÉ BEIRÃO

Pós- Doutor (Univ. de Lisboa); Doutor em Direito (UERJ), Mestre em Ciência Política (UFRJ), Mestre em Ciências Navais pela Escola de Guerra Naval (EGN). Capitão de Mar e Guerra (RM1) da Marinha do Brasil. Professor do Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos (PPGEM-EGN). Coordenador-Geral do Observatório de Políticas Marítimas (CAPES/MD) – EGN/UNB/UFCE/FURG. Premiado em 1º lugar no VI Concurso CAPES/MD de Teses sobre Defesa Nacional. Autor de diversas obras, como os livros “Reflexões sobre a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar”, “O valor do Mar” e “Economia Azul”.

10.21544/2359-3075.29245

RELEVÂNCIA E IMPACTOS DOS SISTEMAS DE CONTROLE DE TRÁFEGO MARÍTIMO: UMA ANÁLISE SOBRE O PORTO DO RIO DE JANEIRO

Jéssica Germano De Lima Silva[1]
William De Sousa Moreira[2]

RESUMO

Este artigo discute os possíveis benefícios da implementação de sistemas de gerenciamento e informação do tráfego de embarcações ("*vessel traffic management information system*" - VTMIS) no âmbito do Porto do Rio de Janeiro, sob tutela da Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ). A partir de uma base teórica, conceitual e empírica, defende-se que os sistemas de gerenciamento de tráfego marítimo possuem importância tanto para a segurança da navegação e das operações no espaço marítimo, como para a geração de impactos positivos relacionados a questões econômicas, ambientais, estratégicas e de defesa. Trata-se de uma pesquisa aplicada de natureza exploratória, cujas análises se apoiam no método indutivo, com elementos empíricos obtidos em pesquisa de campo na CDRJ. Realizou-se um levantamento bibliográfico e documental, artigos científicos e relatórios técnicos, em âmbito nacional e internacional. Foram ouvidos especialistas no tema. O trabalho aponta a natureza dual dos benefícios advindos do emprego de tecnologias avançadas na gestão das atividades portuárias, seja para a segurança da navegação, seja para a eficiência dos processos e atividades do porto, seja para o meio ambiente, seja para o incremento da consciência situacional marítima e, por conseguinte, da segurança marítima. Contudo, um alerta é feito para possíveis impactos sociais derivados de uma acelerada automação e digitalização dos serviços portuários. Por fim, a pesquisa conclui que é necessária a implementação de um sistema de gerenciamento e informação do tráfego de embarcações, no modelo VTMIS, para a adequação do porto aos padrões internacionais, no sentido de manter a competitividade e a sobrevivência do empreendimento portuário.

Palavras-chave: porto do Rio de Janeiro; portos; gerenciamento de tráfego de embarcações; VTMIS; VTS; portos inteligentes; e-*Navigation*.

[1] Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM) da Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: jehgermano7@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0009-0007-7399-7357

[2] Assessor de ciência, tecnologia e inovação (CT&I) da EGN, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: williamsm2k@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0003-0281-6436

INTRODUÇÃO

"Estar ao alcance de um porto era estar ao alcance do mundo"
Eric J. Hobsbawn

Os portos são conectores fundamentais do mundo globalizado e poderosos elos de intermodalidade para as linhas de comunicação marítimas. Desde as talassocracias da Antiguidade aos empórios mercantis mediterrâneos da Idade Média, atracadouros e portos foram determinantes para o desenvolvimento dos impérios comerciais de cada época. Eric Hobsbawn destacou a conexão entre o porto e a via marítima que, no início do século XIX, poderia ser a mais fácil, barata e, em alguns casos, a mais rápida rota de acesso, em virtude das limitações do transporte terrestre. Nesse sentido, aquele autor afirmou que "Estar ao alcance de um porto era estar ao alcance do mundo", sugerindo que, naquela visão, "Hamburgo [seria] mais acessível a partir da Bahia do que do interior da Pomerânia".[3]

Os portos seguem sendo infraestruturas críticas estratégicas e requisitos essenciais do transporte marítimo e intermodal. Ademais, da eficiência dos portos depende em boa medida a eficiência da atividade econômica como um todo. Assim é que, em tempos de guerra, a minagem do acesso e o consequente fechamento de um porto representa um enorme impacto, razão pela qual os países que podem buscam capacitar suas marinhas em *guerra de minas*, com plataformas especializadas em varredura ou caça de minas.

Sabe-se que aproximadamente 80% do volume do comércio global de mercadorias se dá por via marítima (UNCTAD, 2021), sendo que cerca de dois terços desse comércio ocorrem em países emergentes, como o Brasil. No cenário nacional, o transporte marítimo é o responsável por mais de 95% das cargas exportadas e importadas. Em adição, destaca-se que cerca de 80% do produto interno bruto (PIB) do Brasil tem origem nos estados costeiros (Brasil, 2018). Esses dados põem em protagonismo o papel dos portos, públicos ou privados, como vetores estratégicos do desenvolvimento econômico dos países.

Ao longo da história, os empreendimentos portuários

3 "*To be within the reach of a port was to be within the reach of the world*". Hobsbawn, E. J. (2010, p. 21. Tradução livre).

movimentaram cargas, produtos e *commodities*, com uso intensivo de mão de obra humana. Contudo, o avanço da ciência e da tecnologia veio propiciando a adoção de modelos de operação automatizados, com sistemas centrados em redes e interconectados com outras plataformas, visando principalmente a redução de custos e a maximização dos lucros. Assim surgiu o conceito de "*smart port*", o porto inteligente que congrega em si os elementos tecnológicos da chamada *Indústria 4.0*, sobretudo aquelas relacionadas, por exemplo, às tecnologias de informação e comunicação (TIC) e à Internet das coisas (IoT), (Gorges, 2020; Yau *et* al., 2020).

Atualmente, os maiores portos do mundo atuam nos padrões estabelecidos pela lógica do "e-*Navigation*", como os de Roterdã, Xangai e Cingapura. Esse é um conceito da Organização Marítima Internacional (IMO)[4], estruturado na harmonização por meios tecnológicos de sistemas de navegação e serviços de apoio em terra, com vistas à proteção, à segurança e à preservação do ambiente marinho (IMO, 2008).[5] Desse modo, os *smart ports* automatizam grande parte de suas operações, com sistemas e serviços interconectados mediante redes de compartilhamento de dados e informações.

Apesar de os portos dos países desenvolvidos buscarem a continuada evolução tecnológica, a automação e a interoperabilidade de operações, o caso brasileiro se revela distinto. Embora majoritariamente dependente do comércio internacional, em geral o Brasil apresenta um preocupante quadro de defasagem tecnológica em relação ao setor portuário de outros países (Souza *et al*., 2020), ressalvadas exceções de alguns terminais específicos de portos privados ou públicos.

Nesse sentido, esta pesquisa perscrutou a relevância econômica, de defesa e estratégica do projeto do Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações ("*Vessel Traffic Management Information System*" - VTMIS) no Porto do Rio de Janeiro (RJ), e teve como objetivo central compreender os motivos pelos quais o VTMIS pode ser um elemento importante para a plena operação, eficiente e segura, das atividades desenvolvidas no porto em questão, com transbordamentos para a área de defesa.

---

4 IMO - Sigla em inglês da "International Maritime Organization".

5 A IMO define e-Navigation como a "Coleta, integração, intercâmbio, apresentação e análise harmonizados de informações marítimas, a bordo e em terra, por meios eletrônicos, com o propósito de aprimorar a navegação de berço a berço do cais e serviços relacionados, para a proteção e a segurança no mar, bem como a preservação do ambiente marinho". Disponível em: https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/eNavigation.aspx. Tradução livre.

No plano metodológico, realizou-se uma pesquisa aplicada, bibliográfica e documental, com o levantamento de artigos científicos e relatórios que tratam sobre o tema em foco, tanto da literatura nacional como da internacional, buscando exemplos de portos no Brasil e no mundo. Uma pesquisa de campo na administração da CDRJ possibilitou levantar dados empíricos e colher a experiência de especialistas e profissionais da área. As análises se apoiaram no método indutivo e focaram espacialmente no Porto do RJ.

PORTOS, CIDADES E SISTEMAS DE CONTROLE DE EMBARCAÇÕES

Portões continuamente abertos ao mundo, os portos são caminhos para os fluxos de riquezas, por meio de importações e exportações de bens e serviços, mas também para ilícitos e crimes, como o tráfico de drogas, de armas, de pessoas e de biodiversidade, o contrabando, o descaminho e a lavagem de dinheiro. Políticas de segurança pública consistentes não podem prescindir dos serviços aliados[6] no esforço interagencial voltado à vigilância dos portos, especialmente em cidades marcadas por altos índices de criminalidade.[7] Requerem, portanto, sistemas de monitoramento, controle e acompanhamento por parte das instituições de Estado, autoridades e agentes policiais, aduaneiros, sanitários e ambientais, entre outros.

Portos desenvolvem relações simbióticas com as cidades em que se encontram, tamanhas são as influências e interferências recíprocas que pautam a coexistência de ambos. Caso em análise neste trabalho, o Porto do Rio de Janeiro localiza-se na costa oeste da Baía de Guanabara, na cidade e estado do RJ, com extensão de orla marítima do Centro até os bairros da Gamboa, Saúde, São Cristóvão e Caju. Trata-se de um empreendimento portuário de uso público, com características marítimas, em operação desde 1910.

A Autoridade Portuária (AP) é a Companhia Docas do Rio

6 Os denominados "serviços aliados" abrangem os órgãos da administração pública que possuem alguma relação com os serviços portuários, como: forças policiais, órgãos ambientais, alfandegários, sanitários e técnicos.

7 Cita-se como exemplo o Decreto Nº 11.765, de 1 de novembro de 2023, que autoriza o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem (GLO) nos portos do Rio de Janeiro, Itaguaí e Santos, e em nos aeroportos internacionais do RJ e SP (BRASIL, 2023). O citado Decreto foi motivado pelo agravamento da crise de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

de Janeiro (CDRJ), que adota o nome fantasia de "PortosRio", sendo responsável pela gestão e operação do referido empreendimento. Em termos econômicos, o porto em tela movimentou em cargas, apenas no ano de 2022, o total de 10,2 milhões de toneladas, sendo 6,1 milhões de carga conteinerizada (Companhia Docas do Rio de Janeiro, 2023).

Já no aspecto energético, o Estado do Rio de Janeiro é responsável por 80% da produção nacional de petróleo, com perspectivas de aumento desse percentual, contribuindo assim para a segurança energética do país (FIRJAN, 2021). O Estado possui uma indústria de petróleo e gás expressiva, o que se reflete no crescente tráfego de embarcações na Baía de Guanabara. Os atores desse ecossistema realizam as atividades-fim e de apoio ao setor petrolífero no espaço marítimo e nos portos brasileiros, em especial no Rio de Janeiro e adjacências. Daí advém mais um elemento de preocupação, quanto à possibilidade de ocorrência de sinistros e acidentes com tais embarcações, que poderiam gerar consequências ambientais e socioeconômicas de larga escala, com prejuízos diretos e indiretos incalculáveis.

Os meios navais dedicados à atividade petrolífera coexistem no interior do espaço marítimo adjacente ao Porto do RJ com outros tipos de embarcações, de distintos portes e finalidades, como rebocadores, containeiros, cruzeiros, barcos pesqueiros, veleiros, barcos de turismo e lazer, navios de guerra da Marinha do Brasil (MB), assim como embarcações em estado de deterioração ou mesmo abandonadas em fundeadouros. Tal condição de tráfego marítimo intenso e diversificado impõe desafios à segurança da navegação, das infraestruturas da região, do meio ambiente e, em última análise, da segurança marítima. Decorre, pois, uma elevada demanda por consciência situacional desse espaço, de modo a viabilizar a adequada gestão das embarcações que circulam nessa área e evitar situações problemáticas e riscos.

Todavia, apesar do longo período de existência e da relevância para a economia, em âmbito municipal, estadual e nacional, o Porto do RJ ainda carece de estruturas e meios tecnologicamente aprimorados que permitam equiparação aos seus pares internacionais. Contudo, cabe notar que, no bojo da CDRJ, existem iniciativas voltadas à evolução tecnológica, como o exemplo do Projeto do Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações (*Vessel Traffic Management Information System* - VTMIS), em curso desde 2019.

O projeto piloto desenvolvido no âmago do empreendimento

portuário possui base em um convênio que contempla um Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a CDRJ e a Marinha do Brasil, voltado ao desenvolvimento de projetos e atividades que sejam de interesse comum em relação às áreas de monitoramento, vigilância e segurança marítima. As ações conjuntas objetivam implantar, no Porto do RJ, o supracitado Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações, de forma integrada ao Projeto Piloto do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul® (SisGAAz), um projeto estratégico (PE) da MB, sob a égide do Comando de Operações Marítimas e Proteção da Amazônia Azul (COMPAAz) (Brasil, 2019). O citado projeto estratégico da MB tem por missão:

> monitorar e controlar, de forma integrada, as AJB [águas jurisdicionais brasileiras] e as áreas internacionais de responsabilidade para operações de socorro e salvamento a fim de contribuir para a mobilidade estratégica, representada pela capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade (Brasil, 2019, p. 1).

A ideia é que, quando operacional, o projeto desenvolvido no Porto do RJ possua interfaces de integração ao SisGAAz, de modo a prover informações úteis tanto à atividade portuária e seus reflexos na economia com um todo e, em especial, na economia do mar[8], como ao projeto de vigilância, monitoramento e controle do tráfego marítimo por parte da MB, voltado à defesa e à segurança marítima[9]. Cabe ressaltar que essa última é essencialmente um desafio interagencial, sendo, pois, do interesse das diversas instituições de Estado com responsabilidades sobre esse enorme portão de entrada e saída do país, que é um porto.

Pela importância para a soberania nacional, a MB necessita monitorar e proteger o espaço marítimo conhecido como Amazônia Azul®, ampliando a consciência situacional marítima sobre ele e buscando formas de garantir que o espaço esteja seguro e estável, para o pleno desenvolvimento das atividades econômicas que geram empregos e renda

8 A economia do mar é um aspecto da economia que foca as diversas atividades econômicas no domínio marítimo, incluindo as faixas litorâneas que exercem atividades relacionadas ou dependentes do mar.

9 Na língua portuguesa, o mesmo termo "segurança" abrange dois conceitos que são separados na língua inglesa: "security", associado à segurança nacional e à defesa; e "safety" ligado à segurança da navegação e da vida humana no mar.

para a população, assim como receitas e riquezas ao Brasil.

O volume de informações a serem processadas e disponibilizadas pelo projeto do VTMIS no Porto do RJ frisam a relevância dos sistemas e serviços de tráfego de embarcações, que operam em conjunto com os navios, serviços de apoio e sistemas portuários para harmonizar as atividades marítimas, tornando-as precisas, seguras e eficientes. Assim, mais que uma questão de competitividade, a adaptação tecnológica das atividades portuárias se impõe não só no que tange à sobrevivência do negócio, mas pelo que pode proporcionar em termos de apoio à consciência situacional e à proteção de áreas marítimas vitais para o município, para o estado e o país. Em última análise, o agregado de capacitações advindas de um sistema abrangente como o acima citado dá ao empreendimento portuário do RJ uma natureza dual, com benefícios para o desenvolvimento, a segurança e a defesa.

SISTEMAS E SERVIÇOS CONTROLE DE TRÁFEGO DE EMBARCAÇÕES

Ao se discutir os sistemas e serviços de tráfego de embarcações diretamente relacionados aos portos, faz-se necessário conceituar seus principais elementos, os quais são foco deste artigo. Esses sistemas são fundamentais para a eficiência na operação portuária, sobretudo no espectro dos portos inteligentes, que possuem uma dinâmica de processos centrados em redes, com elevado teor tecnológico em sua cadeia de atividades.

A instituição internacional responsável por regulamentar os serviços de tráfego de embarcações[10] é a Organização Marítima Internacional, que consiste em uma agência especializada das Nações Unidas (ONU). A IMO define e adota "medidas para melhorar a segurança do transporte marítimo internacional e para prevenir a poluição dos navios. Também está envolvida em questões legais, incluindo as de responsabilização e compensação, assim como facilitação do tráfego marítimo internacional" (IMO, 2019, p.1).

Os conceitos apresentados a seguir são baseados nas "Normas da Autoridade Marítima" (NORMAM-26),[11] documento orientador publicado

10 Através da Resolução A.857(20) "Guidelines For Vessel Traffic Services" (IMO, 1997).

11 Normas da Autoridade Marítima para Serviço de Tráfego de Embarcações (VTS) (Brasil, 2022).

pela Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN – MB), que é um dos braços representativos da Autoridade Marítima (AM) do país, exercida pelo Comandante da Marinha.[12] O documento em questão é alinhado às regulações emanadas da IMO, de modo a legitimar e introduzir as normas, procedimentos e padrões internacionais no contexto nacional.

Um primeiro tipo de sistema de monitoramento de embarcações a ser apresentado é o Serviço Portuário Local (*Local Port Service* - LPS), em razão de seu nível mais baixo de complexidade tecnológica. O LPS "é um serviço projetado para melhorar a segurança portuária e a coordenação dos serviços portuários com a comunidade, através da divulgação de informações aos navios e aos operadores de atracação e terminal" (Portland Port, 2023). Trata-se de uma instrumentação de coordenação destinada a gerenciar operações no contexto portuário, proporcionando a disseminação de informações pertinentes à condução das atividades inerentes ao empreendimento (Brasil, 2022, p.20). Em um contraste notável em relação a outros sistemas de supervisão de embarcações, a Autoridade Portuária assume a responsabilidade de determinar tanto os equipamentos quanto o escopo do LPS, alinhando-os de acordo com suas necessidades específicas e a complexidade das operações em vigor no porto. Dessa forma, ressalta-se que o LPS, em questão, não necessariamente se pauta por diretrizes ou padrões internacionais estabelecidos por órgãos competentes.

Um segundo tipo de sistema é o "*Vessel Traffic Service*" (VTS). Conforme a NORMAM, é um "auxílio eletrônico à navegação, com capacidade de prover a monitoração ativa do tráfego aquaviário" (Brasil, 2020, p. 06). No caso brasileiro, o propósito anunciado está diretamente associado às responsabilidades da Autoridade Marítima, entre elas a de "ampliar a segurança da vida humana no mar, a segurança da navegação e a proteção ao meio ambiente nas áreas em que haja intensa movimentação de embarcações ou risco de acidente de grandes proporções" (Brasil, *ibid*.). Em alinhamento com a IMO, o VTS deve ser um sistema com capacidades suficientes para interagir com o tráfego marítimo e atores envolvidos nas operações, respondendo às situações que se desenvolvem em sua área de responsabilidade (IMO, 1997).

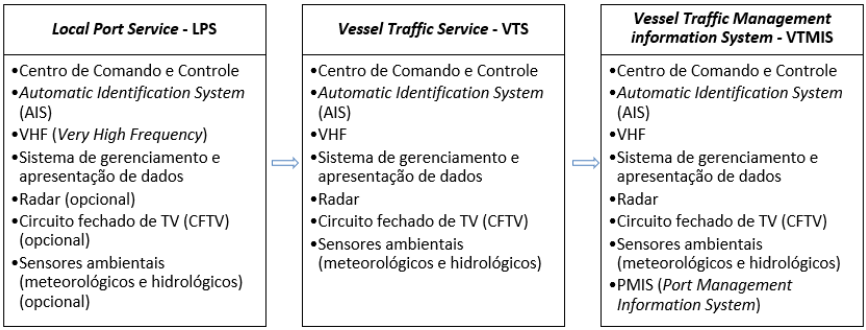
Um terceiro e mais sofisticado sistema é o "*Vessel Traffic Management Information System*" (VTMIS). É uma ampliação do VTS considerada como "um Sistema Integrado de Vigilância Marítima, que permite aos serviços aliados e outras agências interessadas o compartilhamento direto dos

12 Cf. Lei Complementar 97/99, Art. 17 parágrafo único.

dados do VTS, de forma a aumentar a efetividade das operações portuárias ou da atividade marítima como um todo" (Brasil, 2020, p. 09). O VTMIS congrega em seu escopo diversos sistemas, meios, elementos e tecnologias relacionados ao gerenciamento da cadeia de atividades marítimas e portuárias, como por exemplo: de gestão portuária, processamento financeiro, planejamento de atracação de embarcações, segurança orgânica, movimentação de cargas, taxas de serviços, gestão ambiental, apoio à praticagem, entre outros (Brasil, 2022).

É imperativo ressaltar que os sistemas acima mencionados exibem uma relação de progressão intrínseca entre si, denotando uma conexão estreita pautada no grau de desenvolvimento e sofisticação das tecnologias, sistemas, equipamentos e funcionalidades inerentes às suas respectivas abrangências. Em outras palavras, à medida que um LPS é aprimorado com a incorporação de equipamentos, sistemas e capacidades adicionais, ele ascende à categoria de VTS. Esse último, por sua vez, quando recebe refinamentos, melhorias e capacidade de integração entre os atores, ascende à condição de VTMIS. A figura abaixo detalha a citada progressão indicando, da esquerda para a direita, os sistemas e equipamentos de cada fase.

Figura 1 – Características e diferenças entre LPS, VTS e VTMIS



Fonte: Adaptação de Villas-Bôas, Briglia e Vidal, 2022. p. 202.

Sobre o empreendimento atualmente em andamento no Porto do RJ, destinado à instauração do Sistema de Gerenciamento de Informações de Tráfego de Embarcações, é notório observar que, em seu estágio inaugural, não dispunha sequer de um Sistema de Serviço Portuário Local em funcionamento. Consequentemente, a PortosRio tem

empreendido esforços com o intuito de realizar a implementação de cada uma das três fases destinadas à ativação dos sistemas de monitoramento do tráfego de embarcações. A primeira etapa sendo a instauração do LPS, seguida pela consecução VTS e, por último, a realização do VTMIS propriamente dito. A concretização desses sistemas está intrinsecamente ligada a procedimentos licitatórios, aquisição de serviços técnicos, bem como à aquisição e instalação de equipamentos de elevada complexidade tecnológica. Não menos importante é o processo de integração de uma pluralidade de equipamentos, visando à sua atuação conjunta (Villas-Bôas, Briglia e Vidal, 2022).

Cabe considerar que um empreendimento do porte e importância do Porto do RJ necessita dispor de um sistema de gerenciamento do tráfego marítimo adequado para sua segurança. Numa visão holística, tal sistema deve abranger a segurança de suas operações, estruturas, colaboradores e entorno, assim como as embarcações e respectivos tripulantes que operam em seu espaço marítimo. Desse modo, mediante as evidências levantadas, considera-se que o VTMIS poderá tanto garantir os elementos supracitados, assim como auferir benefícios socioeconômicos à administração portuária.

Para o desenvolvimento acurado das citadas atividades, em conjunção com os serviços de tráfego de embarcações, necessita-se que o porto seja suprido de dados e informações em tempo real, que possibilitem o melhor conhecimento do domínio marítimo. Assim, faz-se necessária uma série de tecnologias e equipamentos como: sensores diversos, radares, tecnologia de *Association for Information Systems* (AIS), boias meteo-oceanográficas, câmeras com imagens de alta definição, marégrafos, enlaces de dados e informações etc. Isso, para que seja possível o conhecimento do trajeto, carga e posicionamento das embarcações, assim como do contexto ambiental, ou seja: das condições de marés, correntes, visibilidade, vento, clima, profundidade de canal etc.

Assim sendo, percebe-se que os sistemas de tráfego de embarcações estão profundamente relacionados ao conceito de *e-Navigation* e aplicação aos denominados *smart ports*. Entende-se, pois, que existem diversos benefícios diretos e indiretos, obtidos por meio do status de *smart port* e, consequentemente, através da utilização de sistemas aprimorados como o VTS e VTMIS. Destes benefícios, pode-se salientar quatro domínios distintos: operacional, ambiental, energético e de "*safety* & *security*" (Quadro 1).

Quadro 1 - Benefícios Tangíveis e Intangíveis da Implantação dos Sistemas de Gestão de Tráfego de Embarcações nos portos

	Tangíveis	Intangíveis
Domínio Operações	Maior precisão no cálculo do ETA ("*Estimated Time of Arrival*"), dando maior assertividade ao gerenciamento de filas para atracação, inclusive subsidiando as agências de navegação responsáveis pelos navios.	Melhora na coordenação da cadeia náutica e do complexo portuário, com contribuição para a descarbonização pela redução dos tempos de espera para atracação e de permanência no porto, a partir de um maior, melhor e mais preciso fluxo de dados e informações aos atores responsáveis pelos processos.
	Maior controle estatístico da área molhada do porto	
	Aumento da produtividade da prancha - processo de embarque e desembarque de mercadorias.	
	Maior controle de dados e informações para melhoria na assertividade e insumos analíticos aos tomadores de decisão que gerenciam as operações portuárias.	
	Maior interação informacional entre porto e embarcações.	
	Gestão informacional do VTMIS para identificação dos gargalos operacionais, direcionando a administração portuária para investir na produtividade e compra de novos equipamentos.	
Domínio Ambiental	Utilização da gestão informacional promovida pela conectividade para auxiliar na prevenção acidentes com altos custos ambientais.	Mapeamento dos principais gargalos na gestão ambiental, tanto do porto quanto das embarcações
	Gerenciamento mais adequado dos resíduos e potenciais poluentes das embarcações, evitando até mesmo alguns incidentes com poluentes.	
	Auxílio mais preciso na gestão ambiental, fornecendo acesso a variáveis e informações como: maré, vento e águas de estuário.	
Domínio Energético	Gestão dos recursos energéticos das embarcações (geradores de energia) para reduzir a emissão de poluentes nas operações dos navios.	Redução de gastos dos armadores e dos administradores portuários com energia
	Utilização das informações provenientes das bases energéticas *off-shore* para acompanhamento das condições climáticas (ex: boias oceanográficas).	Busca pela autossuficiência portuária
Domínio *Safety* e *Security*	Compartilhamento entre os atores de todos os níveis, que inclua dados, tecnologias wireless, sensores, câmeras, entre outros *softwares* e *hardwares*.	Prevenção de poluição e ocorrência de acidentes
	Sistemas de vigilância otimizados para antever e reagir a ameaças físicas e contatar as autoridades competentes.	
	Gerenciamento de riscos às atividades portuárias e às operações das embarcações.	
	Identificação de ameaças potenciais ao porto, internas e externas.	

Fonte: Adaptado de relatório de pesquisa - Escola de Guerra Naval; Fundação Ezute (2021).

O quadro apresentado reflete uma conjunção de pesquisas e estudos consolidados sobre o VTMIS e VTS em âmbitos nacional e internacional, capazes de atestar o quanto esses sistemas são fundamentais à logística marítima em um contexto de *e-Navigation*. Advoga-se que o

compartilhamento de informações ocorrido no setor portuário mediante a operação de tais sistemas é capaz de fomentar o aprimoramento das atividades marítimas, possibilitando assim o subsídio à tomada de decisão, com vistas à proteção do meio ambiente marinho, salvaguarda da vida humana no mar e à segurança da navegação (Escola De Guerra Naval; Fundação Ezute, 2021).

Em adição, o relatório em comento, com base nos pontos de vista de diversos autores, defende que os avanços tecnológicos, digitalização e automação no setor portuário promovem uma positiva interconectividade entre os atores envolvidos nas atividades marítimas. Assim, desta relação, apresenta-se um espaço marítimo interdependente, mais produtivo, seguro e eficiente que dialoga em tempo real com todas as contrapartes, provendo benefícios à cadeia logística marítima e à toda comunidade envolvida nesta (Escola de Guerra Naval; Fundação Ezute, 2021).

EXEMPLOS DE VTS E VTMIS E SEUS BENEFÍCIOS

Os avançados sistemas e serviços de tráfego de embarcações são uma característica e uma tendência do setor de transporte e da economia no cenário internacional. No Brasil não pode ser diferente e há, atualmente, dois exemplos exitosos de portos que operam com esse tipo de sistema: o Porto de Vitória, administrado pela empresa Vports, e o Porto do Açu, administrado pela empresa Prumo Logística S/A.

Ademais, existem outros esforços de portos públicos e privados focados no desenvolvimento de projetos de sistemas e serviço de tráfego de embarcações, visando maior eficiência das operações e serviços portuários. Diversos portos ao redor do mundo já operam há décadas esses sistemas e serviços de tráfego de embarcações. Possuem, portanto, infraestruturas e estruturas mais consolidadas e maduras, auferindo benefícios nas mais diversas áreas, advindos da operação assertiva de seus respectivos VTMIS.

O primeiro caso de destaque é o do Porto de Roterdã, localizado nos Países Baixos, considerado o décimo maior porto de contêineres do mundo, que movimentou no ano de 2020 o total de 14,35 milhões de TEU[13] (World Shipping Council, 2022). Roterdã é um *smart port*, que funciona como um *hub* para toda a Europa e possui suas operações interconectadas, automatizadas e centradas em redes. O processo de automação de operações

13 TEU – "Twenty-foot equivalent unit" ou "unidade equivalente a 20 pés". Trata-se de uma medida-padrão referente a um container de 20 pés.

permite que, no conjunto, logre-se um ganho de efetividade, economia e segurança. Tais operações são administradas pelo Sistema de Gestão Portuário (*Port Management System* – PMS) do empreendimento europeu, que possui interfaces com o VTMIS e diversos serviços. O arranjo foi capaz de reduzir o tempo de permanência dos navios em 30 minutos, mediante planejamento mais eficiente das atracações das embarcações e das movimentações de cargas. Com a implementação do arranjo tecnológico, estima-se uma economia anual de € 150 milhões para os cofres porto, no âmbito das embarcações, considerando-se o custo de € 10.000 por hora por navio (Port of Rotterdam; British Ports Association, 2019).

As cifras de economia não se resumem somente ao tempo de estadia no berço de atracação das embarcações, visto que também houve uma redução do número de incidentes e sinistros, o que equivale a € 7 milhões por ano. Há, ainda, a possibilidade de que os trabalhadores portuários sejam alocados de forma mais harmônica e eficientemente, o que gera uma economia anual de € 2 milhões. No conjunto, o empreendimento acentua a economia anual de € 160 milhões em decorrência da operação do PMS e dos sistemas e serviços a ele integrados, como no caso do VTMIS, mandatório para aquele tipo de operação (Port Of Rotterdam; British Ports Association, 2019).

Outro país que não se pode deixar de citar ao se tratar de gestão portuária é a China, segunda maior economia do mundo, com um PIB de USD $14.72 trilhões e principal parceiro comercial do Brasil (The World Bank, 2022). Devido sua intensa atividade comercial com diversos países do mundo, a China concentra alguns dos maiores portos, em termos de movimentação de cargas em escala global. Um exemplo a ser destacado é o do Porto de Qingdao, sétimo maior do mundo, localizado na costa leste da China, defronte ao Mar Amarelo, um dos mares marginais do Oceano Pacífico. O porto possui VTS desde 1999 e movimentou o total de 22 milhões de TEU no ano de 2020 (World Shipping Council, 2022).

Hongliang (2016) aborda a experiência do referido porto chinês, a partir da análise de dados do PIB da cidade de Qingdao, da capacidade de movimentação de carga do porto, das informações sobre os serviços do VTS e do número de embarcações que utilizaram aquele sistema, isso no intervalo de 2000 a 2015. Foram empregados modelos de cálculos matemáticos e a metodologia *Fuzzy*,[14] com o objetivo de avaliar a eficácia

14 "A Teoria de Conjuntos Fuzzy e os Conceitos de Lógica Fuzzy podem ser utilizados para traduzir em termos matemáticos a informação imprecisa expressa por um conjunto de regras

do VTS, com seu custo-benefício econômico e benefícios sociais. O autor reconhece que os custos iniciais e de manutenção do VTS são elevados e dependem da disponibilidade desses e aceitação por parte da administração portuária (pública ou privada). Além do custo de investimento inicial, os valores envolvem o custo operacional ao longo da vida útil do VTS, o que inclui contratação de serviços, reposição de peças e sistemas, pagamento de pessoal etc. Isso requer uma perspectiva de longo prazo para o VTS e a consciência dos valores gastos e aqueles requeridos para a manutenção do Sistema (Hongliang, 2016).

Ao tratar dos benefícios econômicos diretos, Hongliang aponta que se encontram em três espectros: i) o benefício de segurança, decorrente da redução de acidentes; ii) o benefício de proteção ambiental; e iii) o benefício de eficiência de tráfego. Em relação aos benefícios sociais, o citado autor argumenta que estes extrapolam o campo econômico, ao passo em que contribuem para: melhora da reputação do governo; elevação da imagem do porto; conscientização da segurança pública, que se pode compreender também como a consciência situacional marítima; apoio às atividades dos serviços aliados, ao exemplo de busca e salvamento (SAR); e garantia de direitos, necessidades e interesses da comunidade marítima. Obviamente esses benefícios são de complexa mensuração, o que os tornam mais intangíveis (Hongliang, 2016).

Em outro exemplo chinês, Mou, Zhou, Du e Tang (2016) analisaram o caso do VTS do Porto de Zhoushan, ativo desde o ano de 2003, em que focaram o fluxo do empreendimento desde 2003 até 2012. Os autores utilizaram um arcabouço de metodologias, dados e elementos quantitativos, como por exemplo o fluxo de tráfego de embarcações, fluxo de carga e número de acidentes, para calcular os benefícios do VTS para a China. Para tal, realizaram um estudo de caso com o Porto de Zhoushan, segundo maior da China e terceiro maior do mundo em movimentação de cargas, que atingiu o volume de 28,7 milhões de TEU em 2020 (World Shipping Council, 2022).

Como resultado, os autores categorizaram os benefícios da operação do VTS em quatro áreas, a saber: i) benefício de segurança: que resultou na redução de acidentes e não ocorrência de possíveis acidentes; ii) benefício de eficiência: com a melhoria da capacidade de trânsito do canal, melhora da capacidade de navegação na neblina e melhora na capacidade de navegação noturna dos navios; iii) benefício ambiental: redução de

linguísticas" (TANSCHEIT, 2004, p. 339).

perdas causadas por acidentes com derramamento de óleo; e iv) redução do custo de supervisão: com a redução do uso de navios de patrulha (Mou; Zhou; Du; Tang, 2016). O quadro a seguir resume esses benefícios.

Quadro 2 - Benefícios da operação do VTS

Segurança	Redução de acidentes e não ocorrência de possíveis acidentes.
Eficiência	Melhorias nas capacidades de trânsito do canal, de navegação na neblina e de navegação noturna dos navios.
Ambiental	Redução de perdas por acidentes com derramamento de óleo.
Custos	Redução do uso de navios patrulha em supervisão.

Fonte : Mou; Zhou; Du; Tang (2016).

Em termos financeiros, os benefícios do VTS do Porto de Zhoushan foram avaliados em 5,9 milhões de yuan por ano. Ao final do trabalho, aplicou-se uma metodologia quantitativa que em síntese quantifica os custos de implementação e manutenção do VTS com os benefícios financeiros auferidos pela utilização dele. O modelo resulta em uma razão de 5,2 para 1 em relação aos ganhos. Assim, os indicadores da pesquisa destacam os benefícios diretos produzidos pelo VTS, acentuando que são consideráveis e muito positivos (Mou; Zhou; Du; Tang, 2016).

Com o objetivo de facilitar a visualização dos benefícios dos sistemas de gestão de tráfego de embarcações, o quadro (Quadro 3) a seguir serve para destacar esses elementos, tendo como base os casos internacionais de portos apresentados anteriormente. Importa observar que estão sendo apontadas as vantagens advindas de cada empreendimento portuário e, portanto, algumas opções tendem a se repetir, o que mostra a convergência entre os benefícios dos referidos sistemas.

Quadro 3 - Benefícios decorrentes dos Sistemas de Gestão de Tráfego de Embarcações

Nº	Benefício	Área	Porto	País
1	Planejamento eficiente das atracações das embarcações	Tráfego marítimo	Porto de Roterdã	Holanda
2	Redução de filas e tempo de operações a bordo	Tráfego marítimo		
3	Melhorias no processo de gestão e movimentação de cargas	Logística		
4	Redução do número de incidentes e sinistros	Segurança / Proteção ambiental		
5	Gestão eficiente dos trabalhadores portuários	Gestão		
6	Eficiência de tráfego aquaviário	Tráfego marítimo	Porto de Qingdao	China
7	Consciência Situacional Marítima das operações	Segurança Marítima		
8	Elevação da imagem e reputação do porto	Social		
9	Redução de acidentes	Segurança / Proteção ambiental		
10	Apoio às atividades aliadas	Operações portuárias / Segurança		
11	Redução de acidentes e não ocorrência de outros possíveis acidentes	Segurança / Proteção ambiental	Porto de Zhoushan	China
12	Melhora da capacidade de trânsito do canal	Tráfego marítimo		
13	Melhora da capacidade de navegação na neblina			
14	Melhora na capacidade de navegação noturna			
15	Redução de perdas causadas por acidentes com derramamento de óleo	Segurança / Proteção ambiental		
16	Redução do custo de vigilância decorrente do uso de navios de patrulha	Segurança Marítima		

Fonte: Desenvolvimento próprio com base em Port of Rotterdam; British Ports Association, 2019; Hongliang, 2016; Mou; Zhou; Du; Tang, 2016.

Os três casos internacionais apresentados revelam perspectivas positivas para a relevância e os benefícios, inclusive econômicos e de segurança, dos sistemas de gerenciamento de tráfego marítimo como o VTS e VTMIS. Os exemplos são utilizados para frisar a necessidade da existência de um sistema dessa natureza no Porto do RJ, que seja capaz de alçar o empreendimento a um patamar internacional de atuação, garantindo sua competitividade e sobrevivência.

Para que seja possível mensurar e até mesmo calcular os ganhos gerados pela implementação de sistemas como o VTS e VTMIS em um porto, são necessários modelos matemáticos complexos, disponibilidade

de diversos dados e informações confiáveis a respeito das atividades. Isto, dentro de uma série histórica, com informações de vários anos, além de recursos financeiros e tempo de maturidade dos sistemas, para que seja possível a realização de uma pesquisa capaz de produzir evidências cientificas relevantes. Tal situação faz com que a literatura sobre o tema careça de estudos contundentes que apontem os exatos benefícios econômicos de sistemas como o VTS e VTMIS, sobretudo no âmbito de países em desenvolvimento.

Outrossim, os ganhos ditos intangíveis do VTS e VTMIS têm potencial de favorecer diversas outras áreas relacionadas à atividade portuária e à segurança e à defesa, tais como: salvaguarda da vida humana no mar, responsabilidade social, proteção do meio ambiente marinho, prevenção da poluição hídrica, redução de acidentes, identificação de atividades criminosas, aumento da consciência situacional marítima etc. Ademais, é válido supor que a não materialização de eventos danosos ao porto e seu ambiente resulta em economia de recursos e, por outro lado, caso de fato ocorram, os custos e ônus para a reversão/resolução poderão ser bem maiores. Os custos com prevenção tendem a ser menores que aqueles com reparação. Assim, sob o ponto de vista de ganhos econômicos, parte-se do pressuposto que um ambiente portuário seguro, tecnologicamente integrado e eficiente será capaz de atrair um maior número de cargas, embarcações e clientes, o que proporcionará melhores desempenhos operacionais e, consequentemente, econômicos (Kapidani; Bauk; Davidson, 2021).

Conforme os exemplos destacados de portos estrangeiros, os benefícios potenciais do VTS e do VTMIS estão relacionados à segurança da navegação, à proteção ambiental, ao desenvolvimento sustentável e ao aumento da eficiência das operações nos empreendimentos portuários.

Como vantagem decorrente da implementação do VTMIS pode-se considerar também a melhora na eficiência da gestão das embarcações, com a redução das filas e tempos de estadia atracados, e o desenvolvimento de operações portuárias aprimoradas, alinhadas às normas padrões marítimos internacionais. Esse conjunto de elementos destacados poderá melhorar a imagem do porto e de seus serviços perante a comunidade marítima nacional e internacional, com vistas à possibilidade de atração de novos clientes.

Observou-se, também, que urge ao setor portuário brasileiro a modernização de sua estrutura para atender dos padrões e exigências

internacionais, com vistas à execução sustentável de suas atividades e objetivando a preservação da competitividade do país no mercado internacional. Com a possibilidade da materialização do projeto do VTMIS, o Porto do RJ poderá se tornar um modelo aos demais empreendimentos do país e da região, além de auferir ganhos econômicos, aprimorar a eficiência e a precisão de suas atividades, reduzir ou até mesmo evitar acidentes e riscos ambientais. Poderá, ainda, garantir a segurança da navegação e contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável do estado do RJ e do Brasil.

A DIMENSÃO SOCIAL DOS PORTOS

Os portos se deixam pensar também como construções políticas, sociais e técnicas. Os avanços da ciência e de suas aplicações fazem acelerar a automação e a digitalização das atividades, características da *Indústria 4.0* e dos *smart ports*, elevando-os a um patamar tecnológico inédito. Estão presentes processos, serviços e produtos inovadores que "incluem a robótica, a manufatura aditiva, conectividade em rede de pessoas, sistemas e equipamentos, capacidade de processamento e análise de grandes massas de dados (*big data*)" e a inteligência artificial, instrumentando novos produtos e serviços (MOREIRA, 2018, p. 306).

A possibilidade de integração dessas tecnologias pode provocar não apenas mudanças nas esferas econômicas, que alteram os paradigmas dos negócios, das indústrias e das relações interpessoais, mas também desencadear transformações no tecido social. Adicionalmente, esse desenvolvimento tecnológico pode acarretar efeitos negativos, tais como desemprego em larga escala, a diminuição de oportunidades de trabalho, a obsolescência de certas profissões e a precarização da mão de obra, especialmente em portos em que há emprego de estiva. Esses desafios decorrem, sobretudo, da automação dos processos produtivos e, em alguns casos, dos serviços (Schwab, 2016).

As implicações sociais desse processo podem ser severas, como mostra a experiência histórica desde a primeira Revolução Industrial, com a mecanização da indústria ocorrida a partir da máquina a vapor. O movimento "*luddism*"[15], no início do século XIX, bem representam essa

15 Movimento iniciado em Nottingham (1811), Inglaterra, por trabalhadores da indústria têxtil que sentiram seus empregos ameaçados pela mecanização advinda da Revolução Industrial, notadamente com a máquina a vapor. O nome deriva de um suposto líder, Nelson Ludd.

possibilidade. As defasagens entre o surgimento de inovações tecnológicos e o tempo para a política gerar mecanismos de proteção social tendem a gerar hiatos gerenciais que podem tensionar o tecido social no mundo do trabalho.

Uma das consequências severas desse processo é a possibilidade do desemprego, decorrente de mudanças estruturais na Economia, que pode ser causada pela introdução de novas tecnologias. O desequilíbrio entre as capacitações do capital humano atualmente existente e as novas habilidades requeridas para um grau elevado de automação e digitalização dos serviços nos espaços portuários pode alijar do mercado de trabalho contingentes expressivos de trabalhadores.

Na concepção de Lima *et* al. (2021), ao longo do tempo, as inovações tecnológicas têm levado à redução de oportunidades de emprego, particularmente no setor industrial. Os autores enfatizam que nas revoluções industriais anteriores, a automação já havia substituído o trabalho humano pelo trabalho realizado por máquinas, e o advento da *Indústria 4.0* segue essa tendência. Portanto, o progresso tecnológico pode ter implicações substanciais nas dinâmicas sociais, incluindo o desemprego estrutural de indivíduos com menor qualificação profissional, cujas ocupações estão mais ligadas ao trabalho físico do que ao intelectual (Lima *et* al., 2021).

No caso do porto do RJ, os atores políticos, sociais e econômicos com responsabilidades sobre esse processo, entre eles os sindicados e órgãos de gestão de mão de obra, devem considerar as ações e investimentos em qualificação ou requalificação de pessoal e outros mecanismos que possibilitem mitigar os efeitos adversos que possam advir desse processo.

A DIMENSÃO AMBIENTAL E SUSTENTÁVEL DOS PORTOS

O tema da sustentabilidade possui grande relevância na atualidade. A ciência vem alertando que o consumo excessivo de recursos naturais, a gestão inadequada de resíduos, os incêndios florestais e, em geral, a degradação ambiental causada pelo homem têm causado danos à biodiversidade do planeta. O fantasma da mudança climática faz-se presente na atualidade, com enorme senso de urgência e prognósticos severos com relação ao futuro. As preocupações alcançam a saúde dos oceanos, a elevação do nível do mar em função do aquecimento global, a acidificação e a elevação de temperatura média dos mares, entre outros

alertas.

Com o objetivo de reverter a degradação dos oceanos, as Nações Unidas elaboraram a Agenda 2030, juntamente com os Estados, entidades, instituições e indivíduos. Trata-se de "um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade", voltado ao desenvolvimento sustentável em nível global (Nações Unidas, 2015, p. 1).[16] Assim, para viabilização dessa Agenda, foram concebidos dezessete objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), que contemplam "169 metas para erradicar a pobreza, proteger o planeta e trazer prosperidade para todos os seres humanos nos próximos 15 anos" (Nações Unidas, 2015, p. 8), ou seja, até o ano de 2030.

Cabe lembrar que, nesse contexto, as Nações Unidas também proclamaram a "Década da Ciência Oceânica para o Desenvolvimento Sustentável (2021-2030)", iniciativa em prol da recuperação e preservação saúde dos oceanos. Um exemplo desse propósito é o ODS 14 – "Proteger a Vida Marinha". Por outro lado, embora não consensual, o conceito de "Economia Azul" transformou-se em expressão da moda, advogando em geral o uso mais inteligente e racional dos recursos do mar para o desenvolvimento sustentável, cobrindo diversas áreas da atividade econômica no ambiente marítimo, "da pesca aos ecossistemas marinhos". Tudo clama pela colaboração da comunidade internacional e por uma melhor integração entre as ciências da natureza e as ciências humanas" (HEIDKAMP; MORRISEY; GERMOND-DURET, 2023, p.15).

O empenho mundial das Nações Unidas direcionou as ações de intervenientes de diferentes esferas, principalmente dos segmentos produtivos, que compreenderam a relevância da sustentabilidade. Nota-se que a comunidade internacional foi adquirindo progressivamente mais informações sobre o assunto e passou a demandar que as empresas se ajustassem a essa nova realidade.

No contexto portuário, navios, embarcações e plataformas marítimas diversas têm elevado potencial de poluição, seja pela emissão de gases do efeito estufa a partir dos motores de combustão, seja por eventuais derramamentos de combustíveis, óleos diversos e produtos químicos, seja pelas águas servidas e pelo lixo produzido a bordo. Cabe acrescentar o perigo da *bioinvasão* pelas águas de lastro, que podem inserir espécies exógenas. A própria área portuária em si e seu entorno, nas

16 O documento foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU, através da Resolução A/RES/70/1, de 21 de setembro de 2015.

partes terrestre e marítima, inseridas nos ambientes urbanos, podem gerar impacto relevante em função do tamanho, dinâmica, acessos intermodais e volume de atividades.

Assim sendo, os agentes econômicos desse setor, incluindo autoridades portuárias e empresas, se organizam com o objetivo de promover o crescimento sustentável dos empreendimentos nas áreas ambiental, social e de governança no modelo "*environmental, social and Governance*" - ESG. As iniciativas ESG desempenham um papel fundamental na concretização da Agenda 2030 e na integração das questões de sustentabilidade nas operações dos portos e terminais marítimos em nível global.

Outra questão relacionada à sustentabilidade que merece ser considerada é o impacto das mudanças climáticas nos portos. Essas alterações podem ter efeitos sobre as infraestruturas e operações portuárias, o entorno das instalações e as áreas circundantes. Compreende-se que os empreendimentos portuários geralmente são estruturas diretamente expostas ao ambiente marítimo, tornando-se suscetíveis a diversos tipos de condições naturais adversas, incluindo, principalmente, enchentes, alagamentos, tempestades e tsunamis. Esses riscos afetam não apenas os portos em si, mas também áreas ao redor. Portanto, a gestão portuária deve ter uma atitude proativa e considerar ativos fora de sua administração direta, como estradas e ferrovias de acesso, pois danos causados pelas mudanças climáticas podem prejudicar o acesso de pessoas e mercadorias ao porto (Da Silva et al., 2022). Em todo o mundo, os portos estão trabalhando na direção de desenvolver capacidades e tecnologias que os tornem resilientes ou, no mínimo, adaptáveis a essas mudanças e aos eventos extremos associados ao clima (Jeevan et al., 2020).

Os sistemas relacionados ao e-*Navigation* podem ser úteis nesse contexto. As tecnologias associadas aos portos inteligentes têm um papel crucial na abordagem dos desafios operacionais e logísticos apresentados aos portos e às atividades marítimas pelas mudanças climáticas globais e seus eventos extremos. No entanto, essas adaptações requerem modificações na infraestrutura dos empreendimentos, o que ressalta a necessidade de recursos, conhecimento técnico e um planejamento a médio e longo prazo, incluindo estratégias para a execução e implementação dessas mudanças (Selén, 2022).

Pode-se observar uma preocupação com a melhoria da resiliência das infraestruturas portuárias em relação às mudanças climáticas, por

meio da adoção de soluções tecnológicas personalizadas, aliadas a práticas de gestão exemplares e uma atitude proativa por parte das respectivas administrações portuárias, entidades governamentais e comunidade marítima. Isso, por sua vez, propiciará o desenvolvimento de operações portuárias mais eficazes, seguras, sustentáveis e com um menor impacto ambiental (Bin Yahya, 2019). Exemplos elucidativos emergem nas estratégias de operação adotadas por portos na Ásia e Europa, onde se busca a incorporação de inovações tecnológicas do setor marítimo, visando às dimensões econômicas, sociais e ambientais da sustentabilidade (Kapidani; Bauk; Davidson, 2020).

Desse modo, no âmbito internacional, a gestão portuária tem priorizado a busca pelo desenvolvimento tecnológico e pela implementação de soluções inovadoras no contexto do e-*Navigation*. Isso inclui o estabelecimento de padrões de interoperabilidade entre as diversas atividades portuárias, o que contribui para otimizar a eficiência, as práticas de proteção ambiental e, simultaneamente, para a garantia da sustentabilidade de suas operações (Jeevan et al., 2020). Cabe ainda considerar que, como apontam Godoy Junior, Silva Filho e Lima (2020, p. 433), "a crescente busca por atividades ecologicamente sustentáveis vêm trazendo mudanças dentro das indústrias e consequentes diversificações de investimentos em novas técnicas e tecnologias que proporcionem a conciliação de sustentabilidade com eficiência".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os portos são os conectores por excelência do transporte marítimo global, possuindo importância estratégica inquestionável. Num cenário de avanços acelerados da ciência e da tecnologia, como em outros setores, os portos estão passando pela adaptação a processos e recursos típicos da quarta Revolução Industrial.

As alterações que estão em curso na atualidade são as que correspondem aos *smart ports*, que já têm sido assimiladas pelos países desenvolvidos. Esses avanços indicam resultados promissores, com portos mais econômicos, eficientes, precisos, seguros, otimizados e ambientalmente moldados.

Para alcançar esses benefícios, é essencial contar com sistemas, meios e plataformas de alta tecnologia, como por exemplo o Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações (VTMIS –

"*Vessel Traffic Management Information System*"), voltados à segurança da navegação, à proteção ambiental, ao desenvolvimento sustentável e à eficiência operacional dos portos.

Esta pesquisa observou uma carência de produção bibliográfica e documental autóctone, referente a estudos que possam quantificar ou comprovar incisivamente a economia de recursos financeiros advinda da implementação de modelos de VTMIS ou VTS. Isto, devido à complexidade em se valorar o que pode ser potencialmente economizado nos portos, pelo impedimento ou prevenção de ocorrência de eventos danosos decorrentes da navegação e do transporte marítimo.

Os casos internacionais levantados consideram alguns dos benefícios econômicos originados nesses sistemas em tela. Destacam o ganho de receitas advindos da eficiência de alocação de embarcações, gestão das filas, movimentação de cargas ou de configuração mais eficiente dos trabalhadores portuários. A redução, por exemplo, dos tempos de espera para a atracação e de permanência dos navios contribui para a descarbonização e, consequentemente, para a Agenda 2030 da ONU.[17]

Nesse sentido, os benefícios do VTS e VTMIS também podem ser colaterais (indiretos ou intangíveis), relacionadas às áreas de segurança ("*safety" e "security*"), ambiental, operacional e logística. Destaca-se a possibilidade do compartilhamento de informações com órgãos do governo e serviços aliados (agências), ampliando a consciência situacional e evitando que problemas em outras áreas possam extravasar no porto e sua cadeia de operações. Desse modo, a maior previsibilidade das atividades econômicas e riscos associados contribui para o melhor controle operacional na região e, consequentemente, para o aumento da segurança marítima.

Observa-se assim como as tecnologias da Indústria 4.0, com características disruptivas, automatizam cada vez mais as atividades produtivas no "mundo marítimo digital", das quais os Estados são cada vez mais dependentes. Cabe considerar, contudo, que a automação e digitalização do empreendimento portuário embute desafios sociais de magnitude, requerendo ações e investimentos em qualificação ou requalificação de pessoal para atuar nesse novo ambiente.

O fato é que, seja pelo conceito de Economia do Mar ou de Economia Azul, as atividades produtivas a elas relacionadas mostram-se

17 Em especial o objetivo para o desenvolvimento sustentável ODS 13 - Ação contra a mudança global do clima.

cada vez mais baseadas em ciência, tecnologia e inovação, situação que exige aos países se capacitarem a absorver ou produzir essas tecnologias, sob pena de se tornarem dependentes dos demais Estados ou atores que possuem tais capacidades, o que pode ser prejudicial à soberania.

Por fim, as informações de empreendimentos internacionais, as evidências e os elementos destacados no presente artigo parecem suficientemente relevantes para destacar a importância e a necessidade da implementação dos VTMIS no porto do Rio de Janeiro. O futuro dos portos depende da priorização e concretização de projetos tecnológicos como o VTS e VTMIS, seguidos de seus inúmeros benefícios.

Se no início do século XIX "estar perto de um porto era estar perto do mundo" (Hobsbawm, 2010, p.21), na atualidade estar próximo de um *smart port* é estar fortemente conectado ao ecossistema econômico, ambiental e intermodal do mundo globalizado e poder oferecer contribuição significativa para o desenvolvimento nacional e para a segurança marítima.

RELEVANCE AND IMPACTS OF MARITIME TRAFFIC CONTROL SYSTEMS: AN ANALYSIS OF THE PORT OF RIO DE JANEIRO

ABSTRACT

This article discusses the possible benefits of implementing vessel traffic control systems within the Port of Rio de Janeiro under Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ) supervision. From a theoretical, conceptual, and empirical basis, the work argues that maritime traffic management systems are essential for the safety of navigation and operations in the maritime domain and for generating positive impacts related to economic and environmental issues, strategy and defence. This is an applied and exploratory research whose analyses are based on the inductive method, with empirical elements obtained in field research at CDRJ. A national and international bibliographic and documentary survey was conducted to structure the argument, covering related literature, scientific articles, and technical reports. Experts on the topic were consulted. The work warns of possible social problems arising from accelerated automation and digitalization of the port undertaking. Finally, based on data and information from international examples, the research concludes that it is necessary to implement a Vessel Traffic Management and Information System in the VTMIS model to adapt the port of Rio de Janeiro to international standards to maintain the competitiveness and survival of the port enterprise.

Keywords: port of Rio de Janeiro; ports; vessel traffic management; VTMIS; VTS; smart ports; *e-Navigation*.

Nota dos autores - Agradecimentos.
Este artigo deriva de pesquisa de doutorado profissional de Jéssica Germano de Lima Silva, sob orientação de William de Sousa Moreira. Os autores agradecem ao Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa IV), numa parceria entre o Ministério da Defesa e a CAPES-MEC (Edital Nº 27/2018), por meio do projeto "Economia de Defesa no Brasil: Gastos Militares e Suas Interfaces com a Indústria e Inovação".
Os autores reconhecem e agradecem as valiosas contribuições prestadas pelo CMG (RM1) Marcelo Santiago Villas-Bôas, profissional especialista na temática da pesquisa.

REFERÊNCIAS

BIN YAHYA, N. Adopting a green port standard for world's sustainability. **Journal of Arts & Social Sciences**, Omã, v. 2, n. 2, p.1-11, 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.765, de 1 de novembro de 2023. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO) nos portos [Rio de Janeiro, Itaguaí e Santos] e aeroportos [internacionais do RJ e SP]. **Diário Oficial da União**: seção 1. Brasília, DF, ano 161, p. 1, 1 nov. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11765.htm . Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. Marinha. Comando de Operações Navais. **Acordo de Cooperação Técnica firmado entre a CDRJ e a MB**. Rio de Janeiro, 2019.

BRASIL. Marinha. Diretoria de Hidrografia e Navegação. **Normas da Autoridade Marítima para Serviço de Tráfego de Embarcações (VTS) 4ª Rev.** Brasília, 2020.

BRASIL. Marinha. Diretoria de Hidrografia e Navegação. **Normas da Autoridade Marítima para Serviço de Tráfego de Embarcações (VTS) 5ª Rev.** Brasília, 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Comércio exterior representa 25% do Produto Interno Bruto brasileiro.** 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2018/09/comercio-exterior-representa- 25-do-produto-interno-bruto-brasileiro. Acesso em: 13 jun. 2022.

COMPANHIA DOCAS DO RIO DE JANEIRO. **Porto do Rio de Janeiro.** 2022. Disponível em: https://www.portosrio.gov.br/pt-br/portos/porto-do-rio-de-janeiro. Acesso em: 30 jun. 2022.

DA SILVA, L. G. C. H.; CARNEIRO, J. C.; DOBROCHINSKI, J. P. H.; SOSSAI, F. G. G.; ISHIKAWA, A. K.; BRENTANO, T. B. Resiliência climática em portos: o caso do Porto do Açu. **Revista Brasileira de Transportes**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 20-47, 2022.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL; FUNDAÇÃO EZUTE. **Relatório de pesquisa:** logística marítima e a importância do VTMIS. Escola de Guerra Naval: Rio de Janeiro, 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Anuário do petróleo no Rio 2021**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2021.
GODOY JUNIOR, Ederaldo; SILVA FILHO, José Barbosa da; LIMA, André Gonçalves de. A mudanças na indústria marítima e o desenvolvimento tecnológico. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 26, n. 2, p. 432-466, 2020.

GORGES, Suzane Carolyne. **Smart Ports**: caracterização e investigação da implementação de práticas inteligentes em portos e terminais brasileiros. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Naval) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2020.

HEIDKAMP, P.; MORRISEY, J. E.; GERMOND-DURET, C. (Org.) **Blue economy**: people and regions in transitions. London: Routledge, 2023. DOI: 10.4324/9781003280248. E-book.

HOBSBAWM, E. J. **The Age of Revolution**: Europe, 1789-1848. London: Orion Books, 2010. E-book.

HONGLIANG, Lu. **Study on the effectiveness evaluation of Qingdao VTS.** 2016. Dissertação (Mestrado em Assuntos Marítimos) - World Maritime University, China, 2016.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **About IMO**. 2022. Disponível em: https://www.imo.org/. Acesso em: 21 maio 2022.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Framework for the implementation process for the e-Navigation strategy.** London: IMO, 2008.

INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. **Guidelines for vessel traffic services.** IMO: Geneva, 1997. Disponível em: https://wwwcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Safety/Documents/A.857(20).pdf. Acesso em: 30 jun. 2022.

JEEVAN, Jagan; RAMAMOORTHY, Karpagavalli; MOHD, Nurul Haqimin Salleh; HU, Yancai; PARK, Gyei-Kark. Implication of e-Navigation on maritime transportation efficiency. **WMU J marit affairs**, Michigan, v. 19, n. 1, p. 73-94, 2020.

KAPIDANI, N; BAUK, S; DAVIDSON, I. Digitalization in Developing Maritime Business Environments towards Ensuring Sustainability. **Sustainability,** [s. l.], n. 12, v. 9, p. 2-35, 2020.

LIMA, Y.; BARBOSA, C.E.; DOS SANTOS, H.S.; DE SOUZA, J.M. Understanding technological unemployment: a review of causes, consequences, and solutions. **Societies**, Canadá, v. 11, n. 50, p. 1-17, 2021.

MOREIRA, William S. Do carvão ao petróleo e à energia nuclear: a Marinha se Transforma. In: ABREU, G. M.; BARBOSA JÚNIOR, I. Marinha do Brasil: uma síntese histórica. Rio de Janeiro: Diretoria do Patrimônio Histórico e de Documentação da Marinha, 2018. p. 284-307.

MOU, J.-M.; ZHOU, C.; DU, Y.; TANG, W.-M. Evaluate VTS benefits: a case study of Zhoushan Port. **International journal of e-Navigation and Maritime Economy,** Coreia do Sul, n. 3, p. 22-31, 2015.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** Organização das Nações Unidas. 2015.

PIRES, G. C. Garriga. MOREIRA, William S. et al. Segurança, defesa e economia do mar. In: THAUAN, S., et al. **Economia Azul**: vetor para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Essential Idea, 2022. p. 713-729.

PORT OF ROTTERDAM; BRITISH PORTS ASSOCIATION. **White Paper: moving towards a global network of ports.** 2019. Disponível em: https://connect.portofrotterdam. com/portforward-digital-maturity-bpa. Acesso em: 20 jun. 22.

PORTLAND PORT. **Local Port Service**. Disponível em: https://www.portland-port.co.uk/ Local+Port+Service. Acesso em: 26 jan. 2023.

SELÉN, Valter. **How ports should adapt to and prepare for climate**

change-related risks. Vaisala. 09 mai. 2022. Disponível em: https://www.vaisala.com/en/blog/2022-05/ports-and-climate-change-part-1-state-play-european-ports-valter-selen-espo. Acessoem: 27 maio 2022.

SOUZA, Erivelto Fioresi; NETO, Francisco José Kliemann; ANDRIOTTI, Rafael Fontoura; CAMPAGNOLO, Rodrigo Rech. Avaliação dos Portos Públicos Brasileiros: Gestão Baseada em Valor. **Brazilian business review**, v. 17, n. 4, p. 439-457, 2020.

THE WORLD BANK. **GDP (current US$).** 2022. Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/Ny.Gdp.Mktp.Cd?most_recent_value_desc=true. Acesso em: 21 jul. 2022.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Review of maritime transport 2021.** United Nations Publications: New York, 2021.

VILLAS-BÔAS, Marcelo Santiago; BRIGLIA, Tatiana Ribeiro; VIDAL, Nathalia. Implementação do Sistema de Informação e Gerenciamento do Tráfego de Embarcações – VTMIS no Estado do Rio de Janeiro. **Revista eletrônica de estratégia & negócios**, Santa Catarina, v. 15, n. 1, 2022.

WORLD SHIPPING COUNCIL. **The Top 50 Container Ports.** 2022. Disponível em: https://www.worldshipping.org/top-50-ports. Acesso em: 21 jul. 2022.

YAU, Kok-Lim Alvin; PENG, Shuhong; QADIR, Junaid; LOW, Yeh-Ching; LING, Mee Hong. Towards Smart Port Infrastructures: Enhancing Port Activities Using Information and Communications Technology. **IEEE Access**, Nova Jersey, v. 8, p. 83387-83404, 2020.

*** Recebido em 14 de setembro de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29250

O "RETORNO DO REALISMO"? IDENTIDADE, NACIONALISMO E CONTROVÉRSIAS HISTORIOGRÁFICAS NAS RELAÇÕES ENTRE UCRÂNIA E RÚSSIA[1]

Daniel Edler Duarte[2]
Marcelo M. Valença[3]

RESUMO

Apesar da recorrência de discursos nacionalistas e da vasta literatura acerca do papel das identidades na política externa, o conflito entre Rússia e Ucrânia foi acompanhado pela aparente revitalização do instrumental teórico realista. Nessa perspectiva, ao ignorar o equilíbrio de poder e dilemas de segurança, liberais e construtivistas teriam não só perdido capacidade explicativa, mas seriam ainda responsáveis por produzir diretrizes políticas que estariam entre as causas imediatas dos conflitos. Neste artigo, argumentamos que identidades ainda guardam implicações relevantes tanto nas estratégias da Rússia para o "exterior próximo" quanto da Ucrânia em sua "política externa multivetorial". Através da análise das controvérsias historiográficas acerca dos povos da região e do exame da instrumentalização da memória coletiva em discursos das elites políticas, argumentamos que a dinâmica recente de conflitos na região não está descolada das narrativas de assimilação e alteridade entre russos e ucranianos. Considerando que narrativas históricas são fiadoras de práticas de segurança e parte constituinte das reivindicações políticas do presente, argumentamos que a literatura sobre disputas geopolíticas no antigo espaço soviético não pode prescindir de sua análise.
Palavras-chave: Identidade; Política externa; Controvérsias historiográficas; Nacionalismo; Ucrânia

1 O argumento original deste artigo foi inicialmente desenvolvido no trabalho "Identidade, Política Externa e os Discursos sobre História na Ucrânia", apresentado no 3o Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais em julho de 2011. Considerando o distanciamento temporal e os eventos geopolíticos acontecidos desde então, além da natural evolução do debate teórico, este artigo consiste em uma versão significativamente ampliada, atualizada e aprofundada da comunicação ora apresentada.

2 Pesquisador associado do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP), São Paulo - SP, Brasil. Email: edlerduarte@gmail.com ORCID https://orcid.org/0000-0002-0138-2982

3 Professor de política internacional na Escola de Guerra Naval (EGN), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. Email: marcelo.valenca@marinha.mil.br ORCID https://orcid.org/0000-0002-4930-9805

1. INTRODUÇÃO

Ao anunciar o reconhecimento da independência de Donbas, primeiro passo de uma invasão em larga escala da Ucrânia, o presidente russo Vladimir Putin (2022) afirmou que o país vizinho nunca teve "stable traditions of real statehood" e que era parte da "history, culture and spiritual space" da Rússia.[4] Putin questionou ainda o direito à soberania ucraniana apontando que sua existência não decorre da construção de uma nação historicamente autônoma, mas seria fruto de erros estratégicos de antigos líderes soviéticos que reuniram arbitrariamente territórios de outras repúblicas, incluindo a própria Rússia. Este erro teria se consolidado com o fim da URSS e a constituição de um Estado "artificial" que passou a "mindlessly emulat[e] foreign models" (PUTIN, 2022).

Nesse contexto, a defesa da Ucrânia não passou apenas pela reação militar, mas também pela contestação da narrativa histórica que sustenta a política externa russa para o "exterior próximo" (ROTARU, 2018). Para culpar a Rússia por uma injusta agressão e reforçar o direito à autodeterminação, o governo de Kiev e seus aliados ocidentais acusaram Putin de "revisionismo" e lembraram dos diversos símbolos da nacionalidade ucraniana, incluindo suas raízes históricas em Kievan Rus – um conjunto de principados formado no século IX e que deu origem a ucranianos, russos e bielorrussos – e os movimentos de resistência que chegaram a conquistar a independência do país em 1918 (LEONE, 2022; CHOTINER, 2022a). A guerra de 2022 é, portanto, o mais recente capítulo de disputas geopolíticas que se nutrem de controvérsias historiográficas sobre os povos da região.

A formação do Estado ucraniano a partir de 1991 foi marcada pelo esforço institucional de construção de uma identidade autônoma. Esse processo passou pela produção de novos livros didáticos de história, incluindo a promoção de heróis anti-russos (i.e., Ivan Mazepa, líder de uma revolta de camponeses cossacos contra a Rússia em 1709), leis rígidas sobre o ensino da língua, favorecendo o ucraniano em detrimento do russo, e a construção de símbolos nacionais que remontam à herança europeia, como cores da bandeira, hino e brasão (JANMAAT, 2005; KUZIO, 2005, 2006). No

4 A longo do texto, optamos por manter citações diretas a discursos no original em inglês ou na tradução oficial para o inglês (com a sinalização das devidas fontes). Entendemos que a tradução para a língua portuguesa, apesar de facilitar a compreensão dos(as) leitores(as), poderia resultar em ambiguidades, imprecisões ou ruídos na interpretação acerca dos discursos mobilizados pelas lideranças ucranianas e russas, o que traria prejuízos para o artigo. Já as referências ao debate teórico foram traduzidas pelos autores para o português.

entanto, Putin aponta que o nacionalismo ucraniano, que tem na Rússia a figura de uma "ameaça ontológica" (MITZEN, 2006), é, em grande medida, produto de falsificação historiográfica fabricada a partir de potências estrangeiras. Estas supostamente incentivam uma elite ocidentalizada e corrupta e armam grupos radicais de cunho neonazista de modo a sufocar um projeto de nação plurinacional, promover hostilidade étnica e romper os laços políticos e culturais de ucranianos com os demais povos eslavos. Segundo Putin (2021):

> the most despicable thing is that the Russians in Ukraine are being forced not only to deny their roots, generations of their ancestors but also to believe that Russia is their enemy. It would not be an exaggeration to say that the path of forced assimilation, the formation of an ethnically pure Ukrainian state, aggressive towards Russia, is comparable in its consequences to the use of weapons of mass destruction against us… true sovereignty of Ukraine is possible only in partnership with Russia. Our spiritual, human and civilizational ties formed for centuries and have their origins in the same sources, they have been hardened by common trials, achievements and victories. Our kinship has been transmitted from generation to generation. It is in the hearts and the memory of people living in modern Russia and Ukraine, in the blood ties that unite millions of our families. Together we have always been and will be many times stronger and more successful. For we are one people.

Apesar da recorrência de discursos nacionalistas e da vasta literatura acerca do papel das identidades nas relações entre Ucrânia e Rússia (WILLIAMS & NEUMANN, 2000; HOPF, 2002; KUZIO, 2020), a eclosão da guerra foi acompanhada pela aparente revitalização do realismo e de seu instrumental teórico voltado para o equilíbrio de poder, dilemas de segurança, cálculos previsíveis de atores racionais e dinâmicas

estruturantes do sistema internacional (WALT, 2022a).[5] Nessa perspectiva, liberais e construtivistas teriam não só perdido capacidade explicativa, mas seriam ainda responsáveis por produzir diretrizes de política externa no Ocidente que estariam entre as causas imediatas da guerra (CHOTINER, 2022b; WALT, 2022b). Como Stefano Guzzini (2012) já havia constatado, após um período de aparente torpor teórico, a geopolítica parece ter retornado para o centro do debate sobre segurança na Europa.

Neste artigo, não buscamos propriamente negar as explicações realistas para a guerra – Drezner (2022), Gunitsky (2022), Nye Jr. (2022) e outros já engajaram nesse debate –, mas apresentamos uma dimensão do conflito com graves implicações tanto nas estratégias da Rússia para o "exterior próximo" quanto da Ucrânia em sua "política externa multivetorial" (MIELNICZUK, 2004) que tem sido negligenciada por teóricos realistas. Nosso objetivo é analisar o papel da produção de narrativas históricas e da instrumentalização da memória coletiva na raiz dos conflitos. Segundo Guzzini (2012, p. 46), o retorno da geopolítica está ligado a uma "ansiedade ontológica" em países cujo espaço e coordenadas políticas são questionados, a exemplo das ex-repúblicas soviéticas. Nesse contexto, a reorganização das estruturas ideacionais e interpretativas que moldam o imaginário de política externa das elites locais passa pela (re) construção de identidades nacionais alicerçadas na lógica espacial (física e cultural) do pensamento geopolítico. Deste modo, demostramos como controvérsias historiográficas acerca dos territórios e povos da região são fiadoras de práticas de segurança e parte constituinte das reivindicações políticas do presente.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira, abordamos a forma pela qual o conceito de identidade tem sido mobilizado pelas literaturas de análise de política externa e segurança internacional. Em diálogo com pesquisas recentes acerca dos condicionantes de política externa na Ucrânia e na Rússia, argumentamos que identidades coletivas são elemento central para a definição dos interesses nacionais e para o enquadramento das relações conflituosas

5 O realismo não é um conjunto coeso de proposições teóricas e postulados de política externa, mas um campo bastante diverso de análise. Desde o pós-guerra, inúmeros autores apresentaram revisões e aperfeiçoamentos das abordagens realistas, enfatizando o papel da liderança política, os constrangimentos do sistema internacional, os condicionantes da natureza humana para a busca por sobrevivência e mesmo a relevância de fatores domésticos na definição das preferências de política externa. Apesar disso, nos referirmos ao realismo no singular pois tratamos aqui de um fenômeno mais amplo: as alegações acerca do retorno do campo como um todo para o centro da reflexão teórica nas Relações Internacionais.

entre os países. Na segunda parte, apresentamos um quadro amplo das controvérsias historiográficas vigentes na região e, na seção seguinte, traçamos os paralelos destas controvérsias com a política de gabinete e os conflitos contemporâneos, demostrando que identidades são (re) construídas e (re)significadas por meio de discursos e práticas políticas das elites que disputam o poder. Por fim, argumentamos que os condicionantes materiais mais imediatos do conflito entre Rússia e Ucrânia não estão descolados do processo de construção de identidade e, especificamente, das narrativas de assimilação e alteridade entre os povos eslavos.

2. IDENTIDADE, INTERESSES E POLÍTICA EXTERNA

Em 2014, no contexto da anexação da Crimeia, John Mearsheimer (2014) publicou um artigo na *Foreign Affairs* em que atribuiu aos Estados Unidos e seus aliados no Ocidente a responsabilidade pelas causas mais profundas do conflito entre Rússia e Ucrânia. Ao oferecer a possibilidade de ingresso da Ucrânia na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia, "liberais" de Washington e Bruxelas teriam ignorado fatores geopolíticos centrais, como zonas de influência e o equilíbrio de poder, o que despertou na Rússia uma resposta militar para a manutenção de sua soberania e capacidade de projeção internacional. A explicação de Mearsheimer passa por dois pontos centrais do pensamento realista: o dilema de segurança e a tragédia da política das grandes potências. Enquanto a Ucrânia toma medidas para aumentar sua segurança buscando o guarda-chuva militar da OTAN, a Rússia percebe essa movimentação como uma ameaça, pois permitiria a construção de bases militares próximas a sua fronteira. Ou seja, o dilema de segurança prende os países em uma dinâmica de conflito em que a busca por mais segurança apenas os torna menos seguros. Mearsheimer (2014) afirma que esse curso de eventos era previsível, mas que a elite liberal não deu ouvidos aos avisos de Putin e dos pesquisadores realistas:

> Elites nos Estados Unidos e na Europa foram pegas de surpresa pelos eventos porque subscrevem uma visão falha de política internacional. Elas tendem a acreditar que a lógica do realismo tem pouca relevância no século XXI e que a Europa pode ser mantida

> livre e unida na base dos princípios liberais, do Estado de Direito, interdependência econômica e democracia...Realpolitik permanece relevante – e países que a ignoram o fazem por sua conta e risco.

Henry Kissinger (2014) compartilhou das preocupações de Mearsheimer. Segundo ele, a proposta de entrada da Ucrânia na OTAN precisaria ser retirada de pauta e o país deveria adotar uma postura semelhante à da Finlândia¸ pois assim "não deixaria dúvidas sobre sua independência e cooperaria com o Ocidente na maioria dos temas, enquanto evitaria cuidadosamente uma hostilidade institucional com a Rússia". Além disso, outras tentativas de explicar o conflito a partir das capacidades cognitivas de Putin e de processos burocráticos de tomada de decisão apontariam para a direção errada, uma vez que tirariam o peso das dinâmicas de poder na região. Em suas palavras, "a demonização de Putin não é uma política, mas um álibi para a ausência de estratégia".

Observando diferentes interpretações acerca do conflito, Stephen Walt (2022a) afirma que a guerra iniciada em 2022 é um lembrete de que o realismo ainda guarda enorme força explicativa acerca do comportamento dos Estados. Ao focar nas capacidades materiais que sustentam o poder militar e não nos constrangimentos normativos, na interdependência econômica ou nos condicionantes identitários, realistas ofereceriam análises acuradas do conflito, enquanto os demais se restringiriam a denunciar a imoralidade ou suposta irracionalidade da invasão russa. Segundo Walt (2022a), a guerra:

> Nos lembra que grandes potências por vezes agem de modo terrível e tolo quando acreditam que seus interesses de segurança estão em jogo. Essa lição não justifica tal comportamento, mas realistas reconhecem que a condenação moral sozinha não previne tais ações. Demonstração mais convincente da relevância do hard power – especialmente o poder militar – é difícil de imaginar.

Os argumentos de Kissinger e Mearsheimer, mas também de Kennan (1997), Mandlebaum (1995), Gaddis (1998) e outros, foram recuperados em 2022 como exemplos de análises precisas sobre a dinâmica conflituosa entre Rússia e Ucrânia (i.e., Smith, 2022). Além disso, tais argumentos foram apresentados como diretrizes normativas para uma política externa capaz de apaziguar os interesses russos, mesmo que em detrimento de certa autonomia da Ucrânia. Em outras palavras, para os críticos das ações supostamente imprudentes dos EUA e da UE na região, uma política externa realista e uma análise racional da geopolítica local teriam evitado a guerra (WALT, 2022b).

Não obstante os condicionantes geopolíticos do conflito, referências à identidade coletiva e ao nacionalismo aparecem a todo momento. Os pronunciamentos de Putin (2021) acerca da racionalidade e da moralidade da invasão mencionam a expansão da OTAN e a crescente ameaça à segurança russa, mas também dão conta da história comum dos países e da perversão da elite ucraniana que promove um sentimento russofóbico em populações irmanadas:

> the Ukrainian authorities… began by building their statehood on the negation of everything that united us, trying to distort the mentality and historical memory of millions of people, of entire generations living in Ukraine. It is not surprising that Ukrainian society was faced with the rise of far-right nationalism, which rapidly developed into aggressive Russophobia and neo-Nazism.

Do mesmo modo, respondendo ao pronunciamento de Putin e se dirigindo ao povo russo para pedir que este abordasse de forma crítica as justificativas de seu governo para a guerra, Volodymyr Zelensky (2022), presidente ucraniano, reafirmou as diferenças identitárias e o direito à autodeterminação:

> You are told that this flame will bring freedom to the people of Ukraine. But the people of Ukraine are already free.... You are told that we hate Russian culture. But how can a culture be

> hated?... Neighbors are always enriching each other culturally. Yet, that does not make them one entity… We are different, but that is not a reason to be enemies. We want to build our own history… This is our land. This is our history... We are talking about peace, and about principles, justice. About everyone's right to define their own future.

Apesar da recorrência dessa narrativa, o instrumental teórico realista se mostra avesso a incorporar o debate sobre identidades e, fundamentalmente, negligencia sua importância para a compreensão das ações dos Estados no sistema internacional. Como afirma Mearsheimer (2014): "a triste verdade é que, quando a política das grandes potências está em jogo, o poder faz o direito. Direitos abstratos como autodeterminação perdem o sentido quando Estados poderosos entram em disputa com Estados mais fracos".

De fato, os estudos de política externa, em suas vertentes mais tradicionais, não consideram aspectos ideacionais e discursivos em suas análises. Em que pesem as nuances teóricas, o argumento realista analisa dinâmicas de paz e guerra a partir de premissas como maximização dos interesses, a lógica do ator racional e a conjunção entre bases materiais e oportunidades percebidas no plano internacional (WALTZ, 1979). Assim, por mais que seja capaz de explicar parte dos condicionantes dos conflitos no antigo espaço soviético, o impacto da linguagem e a formação de identidades e de preferências são temas subexplorados. Para entendermos a forma como discursos e identidades interferem nos jogos de poder é necessário trazer parte do instrumental construtivista.[6]

6 Assim como o Realismo, o Construtivismo não consiste em uma abordagem singular. Inclusive, há autores que se posicionam quanto à distinção entre o uso do construtivismo como método e como lente teórica (ONUF, 1998). Há pressupostos que unem as leituras construtivistas (KLOTCH ; LYNCH, 2007), como, p. ex., a co-constituição entre agente e estrutura. Debatemos as peculiaridades do construtivismo em outros espaços (VALENÇA; DUARTE, 2023). Neste artigo, porém, não nos interessa adentrar as minúcias do debate construtivista, mas refletir sobre a sua abertura à análises que considerem o papel do nacionalismo e de narrativas históricas na formação de preferências de política externa. Sobre o debate construtivista e sua pluralidade, McCourt (2022) e Steele et al (2019).

2.1. Identidades e narrativas históricas na formação dos interesses nacionais

Abordagens realistas, em geral, observam a distribuição de poder e a estrutura do sistema internacional para entender as relações entre os atores (WALTZ, 1979), de modo que fatores ideacionais restam como elementos menos relevantes no processo de formulação da política externa (KUBÁLKOVÁ, 2001). Ainda, o pressuposto de que Estados são atores racionais com interesses pré-sociais (i.e., autopreservação), reduz o esforço analítico em torno da caracterização de como os Estados sabem o que querem. É justamente esta lacuna que abordagens construtivistas no campo da segurança internacional e das análises de política externa buscam preencher, visto que "muito da política internacional gira em torno de definir, e não defender, interesses nacionais" (FINNEMORE, 1996, p. ix).

Exemplo dessa abordagem pode ser encontrado no trabalho de Alexander Wendt (1999). Wendt explora a construção de interesses nacionais a partir de processos de interação em um ambiente social amplo. O autor pressupõe uma realidade objetiva (os atributos materiais do Estado e seu desejo último por sobrevivência) anterior ao discurso, mas avança duas hipóteses: "as estruturas de associação humana são determinadas primordialmente por ideias compartilhadas, não por forças materiais; [e] identidades e interesses dos atores não são dados pela natureza, mas decorrem de construções a partir de ideias compartilhadas" (WENDT, 1999, p. 1). Ou seja, as bases materiais do Estado só são relevantes – só vão definir padrões de interação – a partir do momento que os atores constroem conhecimento sobre elas.

De acordo com Wendt, o centro da análise não está, portanto, na avaliação de custo-benefício das alternativas de política externa, mas na constituição das identidades e nos constrangimentos gerados pelas diferentes narrativas acerca da alteridade no plano internacional.[7] Deste

7 Wendt aponta ainda que as preferências de um Estado (o que ele quer fazer dada a forma como se vê em relação aos demais) são tributárias de "identidades corporativas", ou produções duradouras que unem infraestrutura material (ordem institucional, território, meios coercitivos) e narrativas sobre características compartilhadas por um povo (valores, experiências, língua, memória). Nesse sentido, a sobrevivência do Estado pressupõe a capacidade de reprodução da identidade, o que define alguns interesses permanentes de política externa como autonomia, integridade e bem-estar econômico (WENDT, 1999, p. 233). Além disso, a identidade corporativa oferece as bases para a identidade social, que se estrutura a partir da forma como o Eu se enxerga na perspectiva do Outro. Assim, o interesse

modo, para entendermos a natureza das relações entre os países e, em última análise, o padrão que guia o sistema – seja por meio de uma ótica hobbesiana ou de promessas de um mundo mais colaborativo (WENDT, 1992) –, precisamos compreender primeiro os elementos que compõem a identidade nacional.

Nesse contexto, história nacional e memória coletiva são armas retóricas que criam condições de possibilidade e legitimam diferentes práticas políticas. Segundo Friedman (1992, p. 207), "a política da identidade consiste em ancorar o presente em um passado viável. O passado é, portanto, construído de acordo com as condições e desejos daqueles que produzem textos históricos no presente". Não é à toa que Putin frequentemente enfatiza a raiz comum dos povos eslavos e ressalta que a inclinação europeísta (em contraposição à eurasiana) de alguns líderes ucranianos decorre da influência de potências estrangeiras e grupos neonazistas. Nesse caso, a estratégia de estereotipar o outro a partir de análises históricas opera tanto no sentido de eliminar diferenças para justificar políticas de assimilação, quanto no reforço da hostilidade em relação a determinados grupos. Por outro lado, também não é por acaso que o nacionalismo ucraniano se constituiu, primeiro no século XIX e, depois, a partir da independência, através da diferenciação em relação à Rússia e da percepção de que os períodos de união se deram por conquistas imperialistas e não por alianças entre povos irmanados e livres (WILSON, 1995, 2000; KUZIO, 2001; PLOKHY, 2014). Como lembrava a campanha de Viktor Yushchenko, primeiro presidente após a Revolução Laranja, a vocação de autonomia tem origem em uma história altiva da qual os ucranianos deveriam se orgulhar: "Reflita ucraniano! Você é sucessor da princesa Olha, de Volodymyr, o Grande, e Yaroslav, o Sábio, que são iguais aos apóstolos. A história requer de você confiança e fé na Ucrânia" (KUZIO, 2005, p. 1).

Há ao menos três décadas a literatura acerca das relações políticas no antigo espaço soviético enfatiza que a historiografia dos povos eslavos tem papel importante nas reivindicações de autodeterminação e soberania sobre os territórios em disputa (WANNER, 1995; WILSON, 1995; JANMAAT, 2005, 2007; KUZIO, 2001, 2002, 2006). Além disso, como

---

nacional é construído por meio de duas dinâmicas discursivas: enquanto a identidade corporativa proporciona ordem interna ao Estado e o sentimento de pertencimento a um grupo, a identidade social é dialógica, o que permite inferir padrões de cooperação ou ameaça nas relações exteriores.

vimos em 2014 e novamente em 2022, agressões mútuas são justificadas a partir de leituras antagônicas do passado, que ora retratam os ucranianos como um subgrupo da nação russa, ora ressaltam a violência da repressão imperialista do Estado russo (e soviético) sobre as demais nações eslavas (KUZIO, 2020, 2022).

Sendo um Estado de constituição recente, a história da nação ucraniana foi, principalmente ao longo dos séculos XIX e XX, contada por pesquisadores russos e ocidentais, sendo também instrumentalizada por estes para legitimar objetivos políticos que nem sempre contemplavam a especificidade dos ucranianos (KUZIO, 2020). Do mesmo modo, reivindicações de independência passaram pela produção de novas narrativas sobre o passado, o que deu protagonismo político para historiadores locais. É sintomático que o movimento de independência que obteve sucesso parcial em 1918 tenha sido liderado por um historiador nacionalista, Mykhailo Hrushevskyi, cujo trabalho advogava pela divulgação de uma abordagem histórica que permitisse aos ucranianos contar sua "versão dos fatos" (WILSON, 2000). Após 1991, a emancipação e manutenção da autonomia ucraniana passaram pelo incentivo a uma nova historiografia, o que torna o Estado e a elite política propriamente sujeitos da história, não apenas objetos desta.

Em resumo, padrões de rivalidade ou cooperação são determinados pelo processo dialógico de construção da identidade, e não apenas pela avaliação da distribuição de poder no sistema internacional (CAMPBELL, 1992; PRIZEL, 1998). As análises de Mearsheimer (2014), Kissinger (2014) e Walt (2022a) ao explicar o conflito como uma reação de Moscou à expansão da OTAN apresentam duas limitações centrais. A primeira é que ignoram uma lição já tradicional do campo da geopolítica: "a política externa de um país nem sempre está de acordo com o que estrangeiros acreditam ser seus interesses de longo prazo" (DIJKINK, 1996, p. 95). Mas leituras realistas também falham ao não observar como narrativas acerca da identidade de um povo ressoam no plano doméstico, abrindo trajetórias de ação antes por demais custosas para a elite política (LIGHT, 1996).

Deste modo, análises dos condicionantes territoriais e militares que apontam para estratégias revanchistas ou expansionistas da Rússia negligenciam a forma pela qual os interesses nacionais e prioridades políticas são mediados pela própria interpretação de eventos históricos e pela percepção de ameaças externas, sendo por si só insuficientes na compreensão da geopolítica na região (ROBERTS, 2017). Se, por um lado, a

narrativa de Putin é moldada tanto por uma retórica difusa acerca dos laços históricos da Rússia com países vizinhos, quanto pelas vulnerabilidades geradas pela expansão da OTAN e da UE (ROBERTS, 2017), por outro, os discursos do líder russo acerca da negação e assimilação da nacionalidade ucraniana contribuem com a percepção de insegurança e definem prioridades e objetivos de política externa em Kiev (KUZIO, 2022).

3. LEITURAS DO PASSADO QUE ORIENTAM A POLÍTICA DO PRESENTE

Há vasta literatura sobre as controvérsias historiográficas acerca da constituição da identidade ucraniana (WANNER, 1995; WILSON, 1995, 2000; LIGHT, 2003; JANMAAT, 2005, 2007; KURILLA, 2010; KUZIO, 2001, 2002, 2005, 2006, 2020). Guardadas algumas particularidades, essa literatura reconhece quatro grandes narrativas sobre o passado da Ucrânia. São elas (i) "Russófila" ou da "Rússia Imperial", (ii) "Sovietófila", (iii) "Eslava oriental" e (iv) "Ucranófila". Segundo Kuzio (2006), estas narrativas têm certo grau de institucionalização (se articulam em redes de pesquisa, estão concentradas em alguns departamentos e são patrocinadas por diferentes fontes), o que permite chamá-las de "escolas historiográficas" marcadas pela reprodução de determinado grupo de ideias e interpretações em diferentes períodos e regiões geográficas.

Algumas das principais diferenças entre estas escolas consistem em suas percepções acerca do status de Kievan Rus e seu legado para os povos da região. Este é um ponto fundamental, pois três das principais nações que hoje ocupam este espaço – ucraniana, russa e bielorrussa – têm nesta comunidade política o seu "mito fundador" (PLOKHY, 2014). Ainda hoje, há enorme debate sobre o que realmente foi Kievan Rus. Enquanto alguns historiadores afirmam que se tratava de um proto-império com organização política centralizada e coesa, cuja influência colaborou, inclusive, para a decadência do Império Bizantino, outros ignoram qualquer organização mais complexa, afirmando que não passava da união de diversas tribos para fins de defesa contra inimigos em comum (WILSON, 2000). Contribui para este desentendimento a falta de achados arqueológicos sobre o período. Durante grande parte dos séculos XIX e XX, o império russo e depois do governo soviético, aplicaram uma política de "russificação" que censurou visões dissidentes sobre o passado. Havendo uma história oficial, não era necessário o investimento em pesquisas

de campo. Consequentemente, existem poucos vestígios confiáveis do surgimento e eclosão de Kievan Rus (KUZIO, 2020).

Outro importante marco, cujo significado histórico suscita controvérsias, é o Tratado de Pereyaslav, celebrado em 1654 entre o czar Alexis e o Hetmanato cossaco. Alguns pesquisadores afirmam que este tratado celebrou a reunião de povos que haviam sido separados após as invasões mongóis no século XIII. Outros defendem a visão de que o tratado foi uma união provisória entre as comunidades políticas cossacas e os russos visando a segurança coletiva contra o reino da Polônia, mas que se tornou o ponto de partida de uma conquista imperialista após a anexação dos territórios à Rússia no final do século XVIII (WILSON, 2000).

De fato, após o estabelecimento do Tratado, os ucranianos só foram independentes novamente por um breve período após a Primeira Guerra Mundial. Esta é, portanto, uma discussão com significado político bastante importante e que, como vimos, costuma ser acionada por Putin para justificar sua política para o "exterior próximo". Em sua interpretação, pelo tratado "the Russian state decided to support their brothers in faith and take them under patronage… [Embaixadores de Moscou] visited dozens of cities, including Kiev, whose populations swore allegiance to the Russian tsar" (PUTIN, 2021). Se o Tratado de Pereyaslav for visto como a reunião de povos que surgiram no mesmo berço, ele pode sustentar narrativas acerca do caminho "natural" de uma nação em busca de retomar os antigos laços, justificando uma política expansionista por parte da Rússia. No entanto, caso este tratado seja visto apenas como uma aliança militar articulada com um fim específico, os séculos nos quais os ucranianos foram mantidos como súditos de Moscou podem ser interpretados como um período de tirania, sendo a independência a representação da liberdade de uma nação até então sufocada (KUZIO, 2006).

3.1. Escolas Russófila e Sovietófila

A escola Russófila emergiu ainda no período dos czares, no final do século XVIII, e se manteve como a principal visão acerca da história da Ucrânia, tratada então como uma história regional da Rússia, até a queda do regime imperial. Segundo esta historiografia, ucranianos e bielorrussos só surgiram como povos autônomos após a queda de Kievan Rus, no final do século XIV, sendo algumas das tribos que buscaram proteção junto ao principado de Vladimir-Suzdal, depois o Grão-Ducado de Moscou

e, finalmente, o império russo. Desta forma, os ucranianos são vistos, desde seu surgimento, como uma "nação hesitante", que busca união com os "irmãos" mais poderosos do Leste, o que ocorreu finalmente com o Tratado de Pereyaslav. É característica dessa escola a narrativa colonial de Vissarion Belinsky, crítico literário russo da primeira metade do século XIX, que apresenta o povo ucraniano como caudatário da história russa:

> The history of Little Russia is just a tributary that flows into the grand river of Russian history. Little Russians have always been a tribe and never a nation, let alone a state… Neither the so called Hetmanate nor Zaporozhzha had ever been a republic or state but just an odd community in the Asian manner... Such a republic could be an excellent instrument for some strong state but per se it was quite a caricatured state that could only fight and drink horilka (BELINSKY apud RIABCHUK, 2015, p. 79)

Esta escola, portanto, apresenta uma "história orgânica", na qual as distinções entre os povos eslavos da região são subordinadas a uma vontade de união que atravessa os séculos (KUZIO, 2006). A revolução comunista proporcionou uma mudança significativa nos estudos históricos, mas esta perspectiva não sumiu por completo, reaparecendo, com algumas mudanças, no final do século XX e recuperando sua representatividade no imaginário coletivo russo durante o governo de Putin (KUZIO, 2020).

Se a Revolução de 1917 não foi rápida em institucionalizar uma nova historiografia – pelo contrário, os anos 1920 foram um período de relativo reconhecimento da nacionalidade ucraniana, embora mobilizações etno-nacionalistas fossem reprimidas (KIRYUKHIN, 2015) – a partir de 1930 e, principalmente, depois de 1945, isso mudou e o governo de Moscou passou a ditar regras restritas para a produção de pesquisas sobre o tema. Foi posta então em prática uma política de assimilação das diferentes nacionalidades que se encarregou de suprimir a elite cultural nacionalista, mas também de patrocinar a chegada de indivíduos etnicamente russos no país. Com a edição de novos livros de História, encomendados e patrocinados diretamente pelo Estado, a trajetória do povo ucraniano foi

recontada, perdendo qualquer vestígio de autonomia.[8] Segundo Yaroslav Isayevych (apud KUZIO, 2006, p. 410), historiador ucraniano: "Na Ucrânia, o emprego da palavra 'ucraniano' para se referir à Kievan Rus era visto como 'nacionalismo' do pior tipo e um crime, enquanto a historiografia russa podia usar livremente o termo 'Rus'ky' como sinônimo de 'drevnerusskaya', de modo a criar uma identificação antiga com a Rússia".

Surgiu, então, a escola "sovietófila", cuja principal diferença em relação à anterior é justamente o espaço reconhecido para as diversas nacionalidades eslavas. Segundo esta versão, a nação ucraniana nunca se consolidou como tal e nos poucos momentos em que experimentou alguma autonomia, a usou para se aproximar da "família eslava" e se proteger dos demais povos da região (otomanos, mongóis e cristãos não-ortodoxos). Assim, esta escola avança uma narrativa que também fortalece os laços entre ucranianos, russos e bielorrussos, reduzindo a possibilidade de construção de qualquer alteridade entre eles (JANMAAT, 2007).

Atualmente esta escola é amplamente criticada por não se apoiar em evidências históricas e no livre debate, mas sim na construção estratégica a partir de instituições de pesquisas controladas pelo governo de Moscou (KUZIO, 2006). Contudo, o monopólio da narrativa – na qual a URSS era a representação final da união dos povos que habitavam a região – propiciou sua disseminação pelo território soviético, sendo a versão contada nas escolas por quase sessenta anos. É compreensível, portanto, que muitos russos ainda não entendam as motivações de políticos ucranianos para a independência nos anos 1990 ou as políticas de aproximação ao Ocidente (MOLCHANOV, 2015).

Em discursos recentes, Putin recupera teses que precedem a escola sovietófila e aciona alguns dos argumentos que animaram o processo de russificação dos povos eslavos orientais nos séculos XVIII e XIX. Entre os elementos centrais de sua narrativa estão o papel da igreja cristã-ortodoxa, a crítica ao acordo endossado por Lênin e Trotsky que, ao pôr fim à guerra civil que se seguiu à revolução de 1917, também reconheceu certa autonomia administrativa e cultural à república da Ucrânia, e a construção de uma memória coletiva que desconsidera grandes diferenças étnicas e identitárias entre ucranianos, russos e bielorrussos. Não por

8 Em livros deste período era comum ver passagens como a seguinte: "Eastern slav people had always possessed an eternal longing for unity. A single Rus nationality, language, and culture gave rise to the concept and feeling of unity that has been maintained by the people of our country throughout the ages" (SOLCHANYK apud KUZIO, 2006, p. 419).

acaso um monumento a Vladimir (ou Volodymyr), o grande, príncipe de Kievan Rus e responsável pela cristianização dos povos da região (por isso, São Vladimir), foi erguido em 2016 ao lado do Kremlin, celebrando uma origem comum da nação eslava. Nas palavras de Putin (2021), "The spiritual choice made by St. Vladimir… still largely determines our affinity today". Essa leitura, tida por seus críticos como um traço de "amnésia imperialista", é responsável pela narrativa colonialista presente na historiografia produzida em parte da Rússia e na mídia local, mas, principalmente, pela linguagem empregada na política externa do país (LARUELLE, 2014; 2017).

Apesar de sua influência na Rússia e sua recorrente instrumentalização nos discursos de Putin, as duas correntes são bastante marginalizadas fora do país. A partir dos anos 1990, ambas passaram a ser vistas como ameaças diretas à soberania nacional ucraniana, uma vez que, enquanto a tradição da Rússia imperial vê ucranianos como um subgrupo étnico, os sovietófilos negam a existência de uma história política soberana e de uma identidade diversa. Assim, concluído o processo formal de independência, era necessário que a ideia de autonomia ganhasse espaço na sociedade. Mais uma vez, motivações políticas levaram a um grande esforço para recontar o passado.

3.2. Escola Ucranófila

A escola ucranófila surgiu no início do século XX com intelectuais nacionalistas do Oeste do país. Sua relevância acadêmica no período foi bastante reduzida, porém alguns destes pesquisadores conseguiram ocupar grande espaço na sociedade, sendo sua expressão máxima, a liderança do historiador Mykhailo Hrushevskyi no processo de independência de 1917. Esta escola chegou a ter aceitação nos primeiros anos do regime comunista, quando uma política de "indigenização" ainda permitia a promoção de particularidades regionais e, consequentemente, da identidade ucraniana. Contudo, após a década de 1930, publicações contendo esta versão sobre a história do país foram censuradas. A escola sobreviveu apenas através da diáspora ucraniana, principalmente nos Estados Unidos, mas não foi capaz de concorrer com a abordagem histórica soviética (KUZIO, 2005).

No final dos anos 1980, a nova onda de nacionalismo na Ucrânia recuperou o trabalho de intelectuais do início do século e deu novo fôlego

para os ucranófilos.[9] Após a independência, esta escola ganhou o status de "versão oficial" da história nacional e foi promovida através de diversas políticas públicas (Janmaat, 2005). Os novos livros didáticos reiteram esta narrativa, reproduzindo a ideia de uma nação resiliente capaz de suportar séculos de tirania russa. Leonid Kuchma, presidente do país entre 1994 e 2005, chegou a afirmar que o livro de *Hrushevskyi, History of Ukraine-Rus* (uma série em dez volumes escrita entre 1895 e 1933), era "the historical Bible of the Ukrainian people" (Kuzio, 2020, p. 31) No entanto, o debate sobre a história ultrapassa os muros das escolas e influencia a vida cotidiana do país. Os feriados, símbolos nacionais, monumentos e a própria moeda remetem a uma "era de ouro", quando Kievan Rus, visto como proto-Estado ucraniano, expandiu seu poder por um largo território, servindo de berço para diversas tribos eslavas (JANMAAT, 2005).

Academicamente, a escola ucranófila consiste na revisão dos principais postulados históricos colocados até então. Pesquisas de campo, viabilizadas a partir do financiamento estatal após 1991, levaram a descobertas de vestígios dos povos que habitavam a região há mais de dois mil anos, o que precede a formação de Kievan Rus, torna os ucranianos a primeira nação eslava e, logicamente, subverte a noção de que os russos seriam os "irmãos mais velhos" (WILSON, 1995). De fato, como afirmou o historiador e ex-ministro da educação Vasyl Kremen (apud Kuzio, 2005, p. 412): "it is illogical the 'elder brother' be based in Moscow, a city that only held its 800th anniversary in 1997, while Kyiv, in contrast, held its 1,500th anniversary in 1982, making it nearly twice as old as Moscow". Algumas leituras negam ainda a raiz europeia do povo russo, apresentando-os como uma etnia proveniente da Ásia menor e resultante do encontro de invasores mongóis com tribos que habitavam a bacia do Volga (MOLCHANOV, 2015).

Indo além, esta escola afirma que com o fim de Kievan Rus o centro político da região não passou para Vladimir-Suzdal, mas sim para Galícia-Volyna, principado que ocupava territórios ao oeste da atual Ucrânia, além de regiões na Polônia e Hungria. Posteriormente, esse principado

9 Pouco antes do fim da URSS, professores ucranófilos já começavam a encontrar mais espaço para a promoção de suas ideias. No entanto, na Ucrânia visões críticas à escola sovietófila ainda eram proibidas. Em Ukraine: A History, de 1988, o pesquisador ucraniano Orest Subtelny, residente no Canadá, conseguiu pela primeira vez que uma publicação sobre o assunto atingisse audiências mais amplas. Esta obra foi publicada originalmente em inglês, recebendo traduções para o ucraniano em 1991, poucos dias antes da independência, e para o russo em 1994. O livro de Subtelny se tornou leitura obrigatória no sistema educacional e nas forças armadas ucranianas (JANMAAT, 2005).

se dividiu entre a comunidade polonesa-lituana, o Hetmanato cossaco e outras comunidades menores. Assim, ao invés de estar ligada à Rússia, a nação ucraniana habitava outras regiões, onde desfrutava de bastante autonomia. Historiadores argumentam ainda que não havia interesse em Moscou acerca do legado de Kievan Rus até o século XVII, quando a narrativa imperialista precisou "inventar uma tradição" a partir de mitos de uma história milenar do povo russo (KEENAN, 1994).

Também é bastante presente nesta historiografia o resgate do Holodomor como símbolo da tragédia do imperialismo russo (Kuzio, 2020). Nesta leitura, mais do que uma crise de gestão, a fome do povo ucraniano no início dos anos 1930 configura um genocídio causado pelas formas autoritárias de coletivização da produção agrícola na região. O governo Yushchenko, por exemplo, patrocinou a construção de memoriais, abriu documentos oficiais da época e passou a buscar apoio internacional para o reconhecimento do genocídio. O próprio presidente se empenhou em divulgar o tema, fazendo visitas a escolas e criando, em 2007, o Livro Nacional da Memória que coleciona impressões sobre a época e o nome das vítimas. Um processo foi aberto para averiguar responsabilidades e o resultado saiu poucos dias antes das eleições de 2010. A corte de Kiev determinou que Stálin e ministros soviéticos eram culpados do genocídio, resultado anunciado pelo governo e celebrado por Yushchenko em meio a campanha (Gessen, 2010).[10]

Esta perspectiva nutre, portanto, a ideia de que a união com os russos nada tem de "natural" e se deu não por uma busca dos ucranianos, mas sim pelas conquistas imperialistas de Moscou. Destarte, a independência de 1991 seria um passo lógico, levando uma nação forte a retomar os rumos de sua própria história.

3.3. Escola dos "Eslavos orientais"

Ucranófilos têm hoje pouca influência sobre a pesquisa acadêmica realizada em departamentos de História nos EUA e na Europa, onde são, em geral, vistos como demasiadamente nacionalistas e propagandistas

10 O viés nacionalista da campanha de Yushchenko em 2010, cujo lema era "Ucrânia deve existir", também levou a celebração de líderes que colaboraram com nazistas (inclusive com envolvimento nos esforços de identificação e execução de judeus) e lutaram contra o exército soviético durante a Segunda Guerra Mundial. Stepan Bandera da Organização dos Nacionalistas Ucranianos, e Roman Shukhevych, do Exército Insurgente Ucraniano, receberam de Yushchenko títulos póstumos de heróis nacionais (GESSEN, 2010)

(KUZIO, 2020). Ao contrário das narrativas anteriores, o que se convencionou chamar de "escola dos eslavos orientais" não encontra coesão nas análises dos fatos em si, mas por suas críticas à falta de objetividade das demais. Ao invés de reafirmar a precedência ou a subordinação dos ucranianos em relação aos russos, busca-se demonstrar a existência de diversos povos com culturas e identidades diferentes, reconhecendo a singularidade, autonomia e o espaço de cada um deles (KUZIO, 2005).

Portanto, os pesquisadores desta escola se colocam entre as interpretações dos ucranófilos e dos russófilos, apontados como promotores de "ideologias oficiais de Estado" (KIRYUKHIN, 2015, p. 61), e buscam romper com a perspectiva de que o legado de Kievan Rus foi apoderado por outras comunidades políticas. Esta escola afirma que se tratava de uma união intermitente entre diversas tribos que habitavam a região. Assim sendo, rompe com o "mito fundador" de Kievan Rus e denuncia as disputas em torno de seu legado como interferências políticas na pesquisa científica. Subjacente às interpretações desta escola, está a ideia de que seria impossível definir a existência de um "irmão mais velho", de uma "nação hesitante", ou mesmo de uma história única que compreenda a todos os ucranianos (WILSON, 2000).

Além de sua presença fora da Ucrânia, essa posição mais "moderada" resulta também da ligação das regiões leste e sul do país com a Rússia. A revisão historiográfica levada adiante por esta escola reflete um pouco da convivência em espaços plurinacionais. Muitos de seus representantes ganharam espaço no governo de Kuchma e o apoiaram politicamente (JANMAAT, 2005). Foi neste período que dois de seus maiores expoentes, Petro Tolochko e Stanislav Kulchytsky, conhecidos por pesquisas sobre Kievan Rus e o Holodomor, foram nomeados, respectivamente, diretores do Instituto de Arqueologia e do Instituto de História da Academia Nacional de Ciências. Ainda durante o mandato de Kuchma, em 2003, foi organizado o "Ano da Rússia" na Ucrânia, um programa de intercâmbio cultural que visava a promoção de laços artísticos, educacionais e científicos. Tal iniciativa, no entanto, foi criticada por intelectuais nacionalistas que condenaram o interesse de Kuchma em celebrar efemérides da unificação com a Rússia (PLOKHY, 2014).

4. CONTROVÉRSIAS HISTORIOGRÁFICAS, IDENTIDADE NACIONAL E POLÍTICA EXTERNA

Como vimos na primeira seção, apesar das diversas análises que dão conta das vantagens do instrumental teórico realista para o entendimento das relações entre Rússia e Ucrânia, elementos relevantes para a compreensão das causas e dos modos de justificação da guerra são negligenciados por tal abordagem. O foco em processos racionais de tomada de decisão e a ideia de que Estados se comportam puramente de acordo com constrangimentos geopolíticos e a partir de interesses materiais ignora o papel das identidades coletivas na percepção das ameaças e oportunidades dos diferentes planos de ação. Contudo, cálculos de custo-benefício e análises de risco são também informadas por variáveis acerca dos padrões sociais que estruturam interações políticas. Em outras palavras, o entendimento do curso do conflito não pode prescindir de fatores como nacionalismo e rivalidades históricas, uma vez que estes funcionam como quadros de referência que ajudam a definir valores, expectativas e prioridades, incluindo a política externa de russos e ucranianos.

Os desafios geopolíticos que levaram à eclosão da guerra em 2022 estão, em parte, ligados a forma como se enquadra e responde à questão da alteridade entre russos e ucranianos e, nesse ponto, o debate os sobre as diferentes narrativas históricas é central. Enquanto Putin nega a soberania ucraniana pautado na raiz comum dos povos eslavos e aponta, por exemplo, o Tratado de Pereyaslav como um momento de reunificação, nacionalistas em Kiev argumentam que este foi o início de séculos de dominação colonial, que terminou apenas com a independência, em 1991, e a construção de um país mais próximo à Europa ocidental (MOLCHANOV, 2015). Do mesmo modo, a estratégia de legitimação do conflito por parte de Putin se escora premissa de que o nacionalismo ucraniano é fruto de falsificação histórica e é artificialmente construído de forma negativa. O ucraniano, assim, teria se tornado o anti-russo, o que traz necessariamente uma postura beligerante:

> Today, the 'right' patriot of Ukraine is only the one who hates Russia. Moreover, the entire Ukrainian statehood, as we understand it, is proposed to be further built exclusively on this idea. Hate and anger, as world history has repeatedly proved this, are a very shaky foundation for sovereignty, fraught with many

> serious risks and dire consequences (PUTIN, 2021).

Passadas três décadas da independência da Ucrânia, pode-se dizer que as escolas sovietófilas e russófilas, bastante presentes nas universidades russas e no imaginário político do país, foram quase banidas do mundo acadêmico ucraniano.[11] O debate historiográfico atual se concentra nas críticas dos "eslavos orientais" à versão nacionalista dos ucranófilos (Kuzio, 2020). Há ainda marcas claras de influência política neste debate, o que se dá, em geral, a partir do direcionamento de editais públicos de financiamento de pesquisa, mas que, em alguns momentos, chega à censura a determinadas publicações (JANMAAT, 2007). O ex-ministro Vasyl Kremen defende esta prática afirmando que a promoção de uma literatura ucranófila é fundamental para a consolidação do Estado ucraniano e para a projeção internacional do país, uma vez que "mitos e ideologias adquirem significado relevante ao criar a base para a consolidação da nação: a formação de uma vida política e cultural" (apud KUZIO, 2005, p. 412).

Além de influenciar as relações bilaterais com Moscou, o impacto que a compreensão histórica tem na relação dos ucranianos com as minorias nacionais, incluindo aquelas que habitam as regiões separatistas de Donbas e da Crimeia, é bastante evidente. Apesar de mais de 50% da população ucraniana ter no russo sua língua materna, esta é, desde a aprovação do programa educacional de 1993, ensinada nas escolas como uma disciplina de "língua estrangeira" (WANNER, 1995). Ademais, a literatura em russo, apesar de, em muitos casos, ter sido produzida por escritores de origem ucraniana durante o passado de união, também é vista como influência externa e, logo, tem um espaço restrito nas escolas (KURILLA, 2010).

Após a Revolução Laranja, os eventos da *Euromaidan* e, fundamentalmente, a eleição de Zelensky, em 2019, a preocupação com a promoção de uma identidade nacional autônoma aumentou. O Kremlin

11 Estas ainda informam a narrativa histórica do Partido Comunista da Ucrânia, posto na ilegalidade após as leis de "descomunização" de 2015. A defesa de uma política externa eurasiana se dá com base no pan-eslavismo e no internacionalismo soviético, o que se reflete, por exemplo, na declaração de Oleksander Tkachenko, candidato comunista nas eleições de 1991: "We have a single motherland, a single fatherland – Kyiv Rus! We have common deep genetic roots – a single religious, cultural and scientific moral foundation based on our experience, spirituality and traditions" (apud KUZIO, 2006, p. 411).

acusa o ministério de cultura da Ucrânia de criar uma "lista negra" com cerca de 210 artistas russos vistos como "ameaças à segurança nacional" e de banir obras (cerca de 800 filmes e 600 publicações) que representem a mesma ameaça (RÚSSIA, 2022). Além disso, em 2021, o governo conseguiu a aprovação da lei de "povos indígenas da Ucrânia", que inclui diversas minorias, mas exclui a população de origem russa. A lei visa a construção de um Estado plurinacional e garante a promoção de identidades regionais através de políticas de incentivo a tradições culturais, educacionais e linguísticas. Permite, inclusive, a criação de instituições educacionais autônomas, onde as minorias podem ensinar sua língua e história. A exclusão dos russos, no entanto, levantou críticas sobre a redução de seus direitos e os riscos de assimilação ou expulsão (SRIBNIAK, 2021). Para Putin (2021), a lei deve ser entendida em um contexto mais amplo de ultranacionalismo, que tem na Rússia seu principal antagonista, e de influência das potências ocidentais sobre o governo de Zelensky. Em suas palavras:

> we are facing the creation of a climate of fear in Ukrainian society, aggressive rhetoric, indulging neo-Nazis and militarising the country. Along with that we are witnessing not just complete dependence but direct external control, including the supervision of the Ukrainian authorities, security services and armed forces by foreign advisers, military 'development' of the territory of Ukraine and deployment of NATO infrastructure. It is no coincidence that the flagrant law on 'indigenous peoples' was adopted under the cover of large-scale NATO exercises in Ukraine.

Ao longo de 2022, o recurso à controvérsias historiográficas ganhou escala e papel central na legitimação tanto da invasão militar russa quanto do apoio internacional à resistência ucraniana. A figura abaixo, veiculada pela embaixada dos Estados Unidos em Kiev, recupera os argumentos de Vasyl Kremem acerca da ascendência histórica de Kiev sobre Moscou, e ilustra uma das múltiplas formas pelas quais debates historiográficos e política externa estão imbricados.

Figura 1. Imagem publicada na conta de Twitter da embaixada dos Estados Unidos em Kiev no dia 22/02/2022[12]

Se preocupações tradicionais na agenda geopolítica russa, como a expansão da OTAN para seu "exterior próximo", requerem atenção dos analistas, as bases ideacionais sobre as quais se constroem relações de alteridade e inimizade têm duas implicações mais imediatas para a guerra: por um lado, ao construírem as estruturas cognitivas sobre as quais se assentam percepções de ameaça, as identidades nacionais oferecem as condições de possibilidade para a formulação da política externa; por outro, as narrativas históricas dão os contornos das identidades coletivas e dos discursos acionados pelos governos de Moscou e Kiev (e de outros atores envolvidos no conflito) para justificarem seus planos de ação. Em outras palavras, controvérsias historiográficas e identidades nacionais estão implicadas tanto na definição dos padrões de cooperação e conflito que estão entre as causas da guerra, quanto não razões utilizadas pelas elites políticas locais para legitimar práticas violentas.

É, portanto, possível afirmar que o conflito militar que se iniciou com a anexação da Crimeia em 2014 e culminou com a invasão em larga

12 Disponível em: https://twitter.com/USEmbassyKyiv/status/1496115593149358081 (acesso em 22 fev. 2022)

escala em fevereiro de 2022, tem como condicionante e combustível o longo processo de construção de uma alteridade entre russos e ucranianos. O nacionalismo ucraniano, exacerbado nos últimos anos, e a percepção do governo Putin de que a identidade ucraniana é uma falsificação histórica e não deve legitimar reivindicações de independência e soberania, tornam ainda mais difícil a tarefa de apaziguamento e a celebração de compromissos duradouros. Além disso, um conflito com bases geopolíticas ganha, cada vez mais, um caráter de ódio étnico, o que é um passo decisivo para a escalada da violência contra civis.

5. CONCLUSÃO

A invasão do território ucraniano em fevereiro de 2022 por forças militares russas foi seguida de um debate entre analistas de política internacional acerca das causas mais profundas do conflito (CHOTINER, 2022b; DREZNER, 2022; GUNITSKY, 2022, NYE JR., 2022; SMITH, 2022; WALT, 2022b). Tal debate, que mobilizou argumentos recorrentes das principais abordagens teóricas do campo das Relações Internacionais, ultrapassou os muros das universidades e se revelou parte importante da própria dinâmica do conflito, sendo acionado por diferentes governos como forma de distribuir responsabilidades pela violência da guerra (POAST, 2022). Nesse contexto, presenciamos engajamento há muito inaudito na Europa com pressupostos como zonas de influência e dilemas de segurança, a ponto de Stephen Walt (2022c) decretar o "retorno do realismo": "Nós estamos de volta a um mundo em que o realismo oferece as melhores explicações, em que as grandes potências competem por poder e influência e em que os demais se adaptam da melhor forma possível". Nessa perspectiva, reflexões sobre normas e interdependência econômica devem abrir espaço para as tradicionais preocupações com a geopolítica, capacidades materiais e distribuição de poder.

Ao contrário do diagnóstico apresentado por Walt (2022a, 2022b, 2022c), argumentamos que a compreensão das dinâmicas de conflito e das decisões recentes dos governos russo e ucraniano não pode prescindir da atenção às múltiplas conexões entre identidade e política externa no antigo espaço soviético. Em outras palavras, afirmações de que a guerra atual serve para suprimir debates sobre identidades e normas nos campos de análise de política externa e segurança não apenas reproduzem as limitações teóricas do realismo, exploradas há mais de trinta anos no

campo das RIs (ASHLEY, 1986), como avançam leituras pobres sobre a política internacional contemporânea. A vasta literatura acerca do papel do nacionalismo na política externa russa para o "exterior próximo" (LIGHT, 2003) e na "política externa multivetorial" da Ucrânia (MIELNICZUK, 2004) têm evidenciado que a dinâmica conflitiva da região se sustenta sobre formulações dos interesses estatais que se justificam a partir de referências contraditórias às nações eslavas (unidade e assimilação de um lado, autonomia e negação do outro).

A produção de narrativas e mitos sobre um passado comum é capaz de mobilizar diferentes grupos, ajuda a justificar ações do governo, mas também, como vimos com Wendt (1999), opera na própria definição dos interesses dos Estados. Ao abordar as diferentes visões acerca do legado de Kievan Rus, os significados do Tratado de Pereyaslav e as práticas educacionais na Ucrânia e na Rússia, este artigo apresenta também um estudo sobre política externa que acrescenta uma camada analítica ao arcabouço realista. Não buscamos negar de todo a relevância da balança de poder ou o dilema de segurança que prende russos e ucranianos em uma espiral trágica (MEARSHEIMER, 2014), mas mostramos como tentativas de moldar uma memória comum através de reinterpretações do passado que partem de demandas do presente guarda relação com a forma pela qual o conflito se desenvolveu.

No leste europeu, a promoção de historiografias antagônicas tem especial importância, pois muitos dos postulados em disputa operam na reivindicação de soberania sobre um mesmo espaço. Apesar de diferentes grupos étnicos-nacionais terem habitado o atual território da Ucrânia, o governo russo apontou em diferentes momentos que as regiões de Donbas e da Crimeia são historicamente parte das tradições culturais e políticas dos russos, alimentando receios de que poderia buscar uma reintegração no futuro (WILSON, 1995). Recentemente, Putin (2021, 2022) deu mais um passo nessa retórica e questionou a existência da própria identidade ucraniana, afirmando que esta é uma fabricação do período pós-soviético proporcionada por uma elite ocidentalizada e corrompida por interesses da OTAN e da UE.

Em resumo, ao representar um elemento importante no processo de formação da identidade nacional, a produção acadêmica acerca da história da Ucrânia e da Rússia traz uma dimensão relevante para a compreensão da dinâmica conflituosa que tem marcado a região. Por um lado, a invasão militar russa deu materialidade à insegurança ontológica percebida pela

elite política de Kiev desde a independência e que sustentou medidas de "des-sovietização". Por outro, a construção do nacionalismo ucraniano a partir da diferenciação em relação à Rússia deu elementos para o discurso de Putin sobre a "desnazificação" do país vizinho. Deste modo, esperamos ter demostrado que dinâmicas estruturantes de conflitos internacionais guardam estreita relação com políticas de cultura e educação e práticas diárias de (re)produção da memória coletiva.

THE "RETURN OF REALISM"? IDENTITY, NATIONALISM AND HISTORIOGRAPHICAL CONTROVERSIES IN RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND RUSSIA

ABSTRACT

Despite the recurrence of nationalist discourses and the vast literature about the role of identities in foreign policy, the conflict between Russia and Ukraine was accompanied by the apparent revitalization of the realist theoretical instruments. From this perspective, by ignoring the balance of power and security dilemmas, liberals and constructivists would not only have lost explanatory capacity but also be responsible for producing political guidelines that would be among the immediate causes of conflicts. In this article, we argue that identities still have relevant implications for Russia's strategies for the "near abroad" and for Ukraine in its "multivector foreign policy". Through the analysis of historiographical controversies about the peoples of the region and the examination of the instrumentalization of collective memory in discourses of political elites, we argue that the current dynamics of conflicts in the region are not detached from the narratives of assimilation and alterity between Russians and Ukrainians. Considering that historical narratives are guarantors of security practices and a constituent part of present political claims, we argue that the literature on geopolitical disputes in the former Soviet space cannot do without their analysis.
Keywords: Identity; Foreign policy; Historiographic controversies; Nationalism; Ukraine

REFERÊNCIAS

ASHLEY, R. The Poverty of Neorealism. In: KEOHANE, R. (ed.). **Neorealism and its critics.** New York: Columbia University Press, 1986. p. 255-300.

CAMPBELL, D. Time is broken: the return of the past In the response to September 11. **Theory & Event,** Baltimore, v. 5, n. 4, 2001.

CAMPBELL, D. **Writing security:** United States foreign policy and the politics of identity. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

CHOTINER, I. Vladimir Putin's Revisionist History of Russia and Ukraine. **The New Yorker,** 23 fev. 2022 (2022a). Disponível em: https://www.newyorker.com/news/q-and-a/vladimir-putins-revisionist-history-of-russia-and-ukraine. Acesso em: 25 fev. 2022.

CHOTINER, I. Why John Mearsheimer Blames the U.S. for the Crisis in Ukraine. **The New Yorker,** 1 mar. 2022 (2022b). Disponível em: https://www.newyorker.com/news/q-and-a/why-john-mearsheimer-blames-the-us-for-the-crisis-in-ukraine. Acesso em: 10 mar. 2022.

DREZNER, D. Can realism explain the war in Ukraine? **The Washington Post,** 3 mar. 2022. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/03/03/can-realism-explain-war-ukraine. Acesso em: 04 jul. 2022.

DIJKINK, G. **National Identity and Geopolitical Visions:** maps of pride and pain. London: Routledge, 1996.

FINNEMORE, M. **National Interests and International Society.** New York: Cornell University Press, 1996.

FRIEDMAN, J. Myth, History and Political Identity. **Cultural Anthropology, Arlington,** v. 7, n. 2, 1992, p. 194-210.

GADDIS, J. L. History, Grand Strategy and NATO Enlargement. **Survival,** Londres, v. 40, n. 1, 1998, p. 145-151.

GESSEN, K. The Orange and the Blue. **The New Yorker,** 21 fev. 2010.

Disponível em: https://www.newyorker.com/magazine/2010/03/01/the-orange-and-the-blue. Acesso em: 25 fev. 2022.

GUNITSKY, S. There's Plenty of Blame to Go Around on Ukraine: focusing on U.S. idealism ignores Russia's own agency. **Foreign Policy,** 24 jan. 2022. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2022/01/24/ukraine-us-russia-stephen-walt/. Acesso em: 04 jul. 2022.

GUZZINI, S. (org.). **The Return of Geopolitics in Europe?** Social Mechanisms and Foreign Policy Identity Crises. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

HOPF, T. **Social construction of international politics:** identities & foreign policies, Moscow, 1955 and 1999. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

JANMAAT, J. Ethnic and civic conceptions of the Nation in Ukraine's History Textbooks. **European Education,** [S. l.], v. 37, n. 3, 2005, p. 20-37.

JANMAAT, J. The 'Ethnic Other' in Ukrainian History Textbooks: the case of Russia and the Russians. **Compare:** a Journal of Comparative Education, Reino Unido, v. 37, n. 3, 2007, p. 307-324.

KEENAN, E. On certain mythical beliefs and Russian behaviors. In: STARR, S. F. (org.). **The Legacy of History in Russia and the New States of Eurasia.** Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 19-40, 2004.

KENNAN, G. A fateful error. **The New York Times,** 5 fev. 1997. Disponível em: https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html. Acesso em 25 fev. 2022.

KIRYUKHIN, D. Roots and Features of Modern Ukrainian National identity and Nationalism. In: PIKULICKA–WILCZEWSKA A.; SAKWA, R. (org.). **Ukraine and Russia:** people, politics, propaganda and perspectives. Bristol: E-International Relations, p. 57-65, 2015.

KISSINGER, H. To settle the Ukraine crisis, start at the end". **The Washington Post,** 5 mar. 2014. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/opinions/henry-kissinger-to-settle-the-ukraine-crisis-start-at-the-

end/2014/03/05/46dad868-a496-11e3-8466-d34c451760b9_story.html. Acesso em: 25 fev. 2022.

KUBÁLKOVÁ, V. (ed.). **Foreign Policy in a Constructed World.** New York: M.E. Sharpe, 2001.

KURILLA, I. Rethinking the Revolutionary Past: how color revolutions have led to new interpretations of Russian History". **PONARS Eurasia Policy Memo,** Washington, DC, v. 99, 2010. Disponível em: https://www.ponarseurasia.org/rethinking-the-revolutionary-past-how-color-revolutions-have-led-to-new-interpretations-of-russian-history. Acesso em: 25 fev. 2022.

KUZIO, T. Identity and Nation-building in Ukraine: defining the 'Other'. **Ethnicities,** Bristol, v. 1, n. 3, 2001, p. 343-365.

KUZIO, T. History, Memory and Nation Building in the Post-Soviet Colonial Space. **Nationalities Papers,** Cambridge, v. 30, n. 2, 2002, p. 241-264.

KUZIO, T. Nation-Building, history writing and competition over the legacy of Kyiv Rus in Ukraine. **Nationalities Papers,** Cambridge, v. 33, n. 1, 2005, p. 29-58.

KUZIO, T. National Identity and History Writing in Ukraine. **Nationalities Papers,** Cambridge, v. 34, n. 4, 2006, p. 407-427.

KUZIO, T. **Crisis in Russian Studies? Nationalism (Imperialism), Racism and War.** Bristol: E-International Relations Publishing, 2020.

KUZIO, T. **Russian Nationalism and the Russian-Ukrainian War.** London: Routledge, 2022..

LARUELLE, M. The 'Russian Idea' on the Small Screen: staging national identity on Russia's TV. **Demokratizatsiya:** The Journal of Post-Soviet Democratization, Washington, DC, v. 22, n. 2, 2014, p. 313-333.

LARUELLE, M. Is Nationalism a Force for Change in Russia? **Daedalus,** Massachussets, v. 146, n. 2, 2017, p. 89-100.

LEONE, M. Fact-checking Putin's claims that Ukraine and Russia are 'one people'. **Newscenter – University of Rochester,** 3 mar. 2022. Disponível em: https://www.rochester.edu/newscenter/ukraine-history-fact-checking-putin-513812. Acesso em: 15 mar. 2022.

LIGHT, M. In Search of An Identity: Russian Foreign Policy and The End of Ideology. **Journal of Communist Studies & Transitional Politics,** [S. l.], v. 19, n. 3, 2003, p. 42-59.

LIGHT, M. Foreign policy thinking. In: MALCOLM, N. et al (eds.). **Internal Factors in Russian Foreign Policy.** Oxford: Clarendon Press, p. 33-100, 1996.

MANDLEBAUM, M. Preserving the New Peace: The Case Against NATO Expansion. **Foreign Affairs,** Nova Iorque, v. 74, n. 3, 1995, p. 9-23.

MEARSHEIMER, J. Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: the liberal delusions That Provoked Putin. **Foreign Affairs,** Nova Iorque, v. 93, n. 5, 2014, p. 77-89.

MIELNICZUK, F. **A identidade como fonte de conflito:** a relação entre Ucrânia e Rússia no pós-Guerra Fria. 2004. Dissertação (Mestrado) - IRI/PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2004.

MOLCHANOV, M. Russia as Ukraine's 'Other': identity and geopolitics. In: PIKULICKA–WILCZEWSKA, A; SAKWA, R. (orgs.). **Ukraine and Russia:** people, politics, propaganda and perspectives. Bristol: E-International Relations, 2015. p. 195-210.

NYE Jr., J. Realism About Foreign-Policy Realism. **Project Syndicate,** 2 fev. 2022. Disponível em: https://www.project-syndicate.org/commentary/ukraine-and-limits-of-foreign-policy-realism-by-joseph-s-nye-2022-02. Acesso em: 04 jul 2022.

PLOKHY, S. **Ukraine and Russia:** representations of the past. Toronto: University of Toronto Press, 2014.

POAST, P. A World of Power and Fear. **Foreign Policy,** 15 jun. 2022. Dis-

ponível em: https://www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2022-06-15/world-power-and-fear. Acesso em: 05 jul. 2022.

PRIZEL, I. **National Identity and Foreign Policy:** nationalism and leadership in Poland, Russia and Ukraine. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

PUTIN, V. On the Historical Unity of Russians and Ukrainians. **The Kremlin,** 12 jul. 2021. Disponível em: http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181. Acesso em: 03 mar. 2022.

PUTIN, V. Address by the President of the Russian Federation. **The Kremlin,** 21 fev. 2022. Disponível em: http://en.kremlin.ru/events/president/news/67828. Acesso em: 03 mar. 2022.

RIABCHUK, M. Ukrainians as Russia's negative 'other': history comes full circle. **Communist and Post-Communist Studies,** Califórnia, v. 49, n. 1, 2016, p. 75-85.

ROBERTS, K. Understanding Putin: the politics of identity and geopolitics in Russian foreign policy discourse. **International Journal:** Canada's Journal of Global Policy Analysis, Canadá, v. 72, n. 1, 2017, p. 28-55.

ROTARU, V. Forced Attraction? How Russia is instrumentalizing its soft power sources in the 'Near Abroad'. **Problems of Post-Communism,** [S. l.], v. 65, n. 1, 2018, p. 37-48.

RUSSIA. On Violations of the Rights of Russian Citizens and Fellow Citizens in Foreign Countries. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores da Federação Russa. Moscou,** 2022. Disponível em: https://mid.ru/en/foreign_policy/humanitarian_cooperation/1815559. Acesso em: 04 jul. 2022.

SMITH, J. The NATO Critics Who Predicted Russia's Belligerence. **The New Republic,** 3 mar. 2022. Disponível em: https://newrepublic.com/article/165562/nato-critics-predicted-russia-putin-belligerence-ukraine. Acesso em: 10 mar. 2022.

SRIBNIAK, O. Native Others: what implications does the law on Indig-

enous Peoples Have for Ukraine's Indigenous Population? **European Centre for Minority Issues,** 18 nov. 2021. Disponível em: https://www.ecmi.de/infochannel/detail/ecmi-minorities-blognative-others-what-implications-does-the-law-on-indigenous-peoples-have-for-ukraines-indigenous-population. Acesso em: 14 mar. 2022.

WALT, S. An International Relations Theory Guide to Ukraine's War. **Foreign Policy,** 8 mar. 2022. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2022/03/08/an-international-relations-theory-guide-to-ukraines-war. Acesso em: 09 mar. 2022.

WALT, S. The United States and Europe Are Sleepwalking Into War With Russia in Ukraine. **Foreign Policy,** 23 fev. 2022. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2022/02/23/united-states-europe-war-russia-ukraine-sleepwalking. Acesso em: 09 mar. 2022.

WALT, S. Putin's Ukraine War Is the Return of Realism and the End of Unipolarity. **Foreign Policy,** 13 abr. 2022. Disponível em: https://foreignpolicy.com/2022/04/13/ukraine-war-realism-great-powers-unipolarity. Acesso em: 05 jul. 2022.

WALTZ, K. **Theory of International Politics.** New York: McGraw-Hill, 1979.

WANNER, C. Educational practices and the making of national identity in Post-Soviet Ukraine. **Anthropology of East Europe Review,** Indiana, v. 13, n. 2, 1995, p. 8-17.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of It: the social construction of power politics. **International Organization,** Cambridge, v. 46, n. 2, 1992, p. 391-425.

WENDT, A. **Social theory of international politics.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WILLIAMS, M; NEUMANN, I. From alliance to security community: NATO, Russia, and the power of identity. **Millennium:** Journal of International Studies, Londres, v. 29, n. 2, 2000, p. 357-387.

WILSON, A. The Donbas between Ukraine and Russia: the use of history in political disputes. **Journal of Contemporary History,** Califórnia, v. 30, n. 2, 1995, p. 265-289.

WILSON, A. **The Ukrainians:** unexpected nation. New Haven: Yale University Press, 2000.

ZELENSKY, V. Zelensky makes appeal to Russian citizens. **CNN,** 24 fev. 2022. Disponível em: https://edition.cnn.com/videos/world/2022/02/24/zelensky-ukraine-any-minute-russia-incursion-ac360-response-vpx.cnn.. Acesso em: 03 mar. 2022.

*** Recebido em 28 de setembro de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29255

POLITICAL GEOGRAPHY AND BRAZILIAN NAVAL STRATEGIC THINKING IN STRATEGIC STUDIES: REVISITING CONCEPTS IN MARINE SPATIALITY

Alexandre Rocha Violante[1]
Eurico De Lima Figueiredo[2]

ABSTRACT

Can political geography guide brazilian social, political, and strategic thinking in order to overcome strategic vulnerabilities for sustentable national development? This research question pertains to the knowledge applied to marine spatiality. The central objective goes through the discussion of relevant concepts of Political Geography and Brazilian Naval Strategic Thinking, such as space-time compression, rationalities, versus rationality, globalization and unequal development, from classical authors such as Milton Santos and Almirante Vidigal. Their intellectual constructions, in correlation with the strategic studies, aim to establish an autonomous strategic thinking, in order to overcome internal and external political obstructions made by national politics and hegemonic power blocs to sovereignties and development of peripheral coastal States. The methodology involved the bibliographic qualitative analysis of the theme, serving as a basis for interrelations and analyses that provided a new focus or approach to solve the question proposed, reaching innovative conclusions.
Keywords: Strategic Studies; Brazilian Naval Strategic Thinking; Political Geography; Marine Spaces; Milton Santos; Vidigal.

[1] Professor Colaborador da Graduação em Relações Internacionais da UFF, Niterói - RJ, Brasil. Email: alexandreviolante@id.uff.br - ORCID https://orcid.org/0000-0003-4566-5252

[2] Professor Titular de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais da UFF, Niterói - RJ, Brasil. Email: euricofigueiredo@id.uff.br - ORCID https://orcid.org/0000-0001-6855-2117

INTRODUCTION

This paper explores the concept of planning — which involves considering the present as well as designing the future — and focuses on the ocean, a geopolitically divided space. The oceans and seas represent integration, connecting societies, cultures, and economies, but also imply antagonistic uses dictated by national interests and objectives. Indeed, occupying them is not enough; it is also necessary to defend them. The direction of marine spatial planning must consider the division of civil and military dimensions, as they are dialectically intertwined.

The State's strategic thinking involves protecting population, national territory, and resources, in addition to fostering a sense of maritimity. It must therefore work in tandem with defense to provide means for deterring threats that violate national conveniences and the complexities of sovereignty. Defense requires a broad strategic scope, planning both material and immaterial components within territories and borders. By understanding the complexities of defense, States can better protect their citizens and ensure the smooth flow of trade and resources.

The reorganization of marine spaces in the Blue Amazon[3] involves social, political, economic, geographical, biological, legal, and strategic dimensions, the latter having the complex of national defense and international security as a primary focus. All these dimensions involve a direct relationship with the development of science, technology, and innovation (STI) (Figueiredo, 2015a).

The intertwining of the issues of protection and conservation, defense, and sovereignty with STI becomes increasingly necessary when one considers, in their research, the centrality of the construction and use of sustainable development strategies, in which defense and development are inseparable.

Figueiredo and Monteiro (2016) point out that the dangers to maritime security manifestly present in Blue Amazon are, for the time being, considered of low intensity and linked to the so-called "new threats"[4]. There is no reason to believe that they will continue like so, not only because of the amount of living and non-living resources that are

3 The Blue Amazon represents the territorial sea, the exclusive economic zone, the inland waters and the waters overlapping the continental shelf.

4 They can be understood as activities identified as terrorism, illegal trafficking of arms, drugs, and persons, illegal fishing, smuggling, and other transnational illicit activities.

found in this oceanic space but also because of the reserves existing in the pre-salt[5] layer which cross these jurisdictional limits. Also, the future of the planet is inseparable from an issue that is imposed: the scarcity of natural resources that are necessarily finite and associated with the protection of this rich marine ecosystem.

The research question focuses on the importance of political geography in achieving social, political, and strategic thinking that overcomes strategic vulnerabilities in the sustainable development of national marine spaces. It considers the fundamental variables of sea securitization, space, and resources from State and transnational actors, which can relativize sovereignty in an economically and technologically driven globalization, especially in peripheral States such as Brazil.

The work is concerned with the application of knowledge to marine spatiality. The central objective goes through the discussion of relevant concepts of Political Geography and Brazilian Naval Strategic Thinking, such as space-time compression, rationalities versus conter rationalities, globalization and unequal development, from classical authors such as Milton Santos and Admiral Vidigal.

The research is justified by the few studies linking political geography to Brazilian Naval Strategic Thinking, particularly in Brazil, where researchers often view overcoming strategic vulnerabilities as a State-based issue when, in reality, it must contemplate the participation and interests of society as a whole.

The methodology involved a bibliographic review of concepts, paradigms, and theories related to the theme, which seek to explain strategic vulnerabilities subjected to a unique hegemonic thought, both political and economic, inserted into a power logic which dictates that special development spaces are increasingly coveted and used to maintain the systemic status quo rather than to contribute to development of coastal States.

The final considerations suggest that is possible, in a brazilian reality, to adopt new approaches to overcome internal and external strategic vulnerabilities by inspiring and applying the thinking of important political geografics and Naval Strategics, such as Milton Santos and Admiral Vidigal, for example.

5 In the pre-salt, about 80% of its reserves are located up to 200 nautical miles away. The others are at an even greater distance from the coast, beyond the limits of the 350 nautical miles of continental shelf.

Strategic Studies: The Importance of Security and Defense in Marine Spatiality

> It is not evident for a country that has had little treatment in wars to be convinced of the need to defend itself in order to build itself. Even if they are fruitful and even indispensable, arguments that invoke the use of defense technologies and knowledge for the development of the country are not enough. The resources demanded by defense require a transformation of consciences so that a defense strategy for Brazil can be constituted (Brasil, National Defense Strategy, END, in Portuguese, 2016a, p. 43).

Based on this quote, expressed in the END, one shall begin this theoretical debate by understanding the South Atlantic as an important maritime, economic, and strategic area for defense and sustainable development, so as to demand the maintenance of a sovereign space.

Military defense is important for the planning of marine spaces and comes to be studied by the diversity and interdisciplinarity of the Human Sciences in the great field of Political Science, including, in a stricter sense, Strategic Studies. .The content of the various public policies related to the sea and involving multiple sectors demonstrates a lack of a more in-depth discussion on the protection, conservation, defense, and security of natural resources.

The interaction between public policies and their respective national strategies resulted in joint projects, and a great development of National Maritime Policies has taken place worldwide. These actions, led by the European Union, Canada, and Australia representing the developed North, and by emerging powers such as the BRICS bloc (Brazil, Russia, India, China, and South Africa), have resulted in advances in domestic legislation that seek to legitimize the territorial gains obtained by UNCLOS in its strategic and development planning (Vivero et al., 2009; Vivero and Mateos, 2010).

Since the broad international discussions that gave rise to UNCLOS, Brazil has been institutionally developing the basis for deepening the notions that interrelate marine problems and the integrated need for

planning the oceans and their resources for sustainable development, in line with the principles of the United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (UNESCO).

Thus, the newly created Maritime Defense Strategy represents a high-level strategic orientation of the Brazilian Navy (BN) in order to integrate efforts to provide the necessary capabilities to Naval Power identify and neutralize threats and activities that could potentially harm national interests and international commitments. Its main areas of action are thus in the Blue Amazon and adjacent marine spaces. (Brasil, Maritime Defense Strategy, 2023).

This strategy outlines several key objectives, including the "Promotion of Maritime Power Development" through cooperative and persuasive efforts between BN, political pow-er, and society for the protection, conservation, defense, and development of the Blue Ama-zon. Additionally, the strategy aims to "Preserve Maritime Communications Lines" by adopt-ing a coercive stance to counter state threats to national interests in maritime and environmen-tal areas, particularly from countries with superior military capabilities compared to Brazil. Focusing on the strategic objective of "Advancement of the Strategic Nuclear Defense Sector" (Ibidem) helps achieve this.

The Brazilian State needs to change its perspective on cooperation and multisectoral integration to implement the multidisciplinary development model proposed by Naval Defense Strategy and Maritime Defense Strategy. New researches in marine spaces should increase the number of actors involved in government interventions. Strategic plans and projects will emerge, interconnecting complex programs and projects. Examples include the rebuilding of the Brazilian Naval Force, which is an outcome of the development of the Conventionally Armed Submarine with Nuclear Propulsion (SCPN-BR) that will enhance deterrence in the Blue Amazon, and Marine Spatial Planning (MSP), which aims to organize sovereign spaces that encompass a complex ecosystem: the ocean and its onshore-offshore interactions.This stimulus necessarily comes from the connection between power, politics, and national independence, "just as it can be said that true development does not occur without credible defense systems. Development and defense are concepts that cannot be thought of dissociatively" (Figueiredo, 2015b, p. 62, our translation).

Strategic Studies explains the interrelations between defense and security in Brazil, focusing on the application of force by political

communities for national political objectives. This understanding helps identify correlated and integrative policies important to maritime sovereignty.

Brazil's security and defense issues involve various political, military, and scientific community actors in their marine and maritime areas[6], addressing the diversity and resources arising from the use of these environments. Maritime planning is necessary for managing a political process that distributes human activities for ecological, economic, social, and strategic objectives. This trinomial consists of policy, planning, and sustainable management of resources (Marroni et al., 2019).

Despite the increasing focus on ocean exploration and governance, Brazil and its coastal neighbors continue to face significant challenges in effectively monitoring their respective fields of responsibility. This is further compounded by the existence of international maritime legislation that exhibits notable deficiencies in defending the rights of the sea. Additionally, the emergence of new dimensions in naval strategy, such as the space and cyber environments, presents threats to maritime security and the vast majority of global trade, which relies on maritime routes (Reis, 2011). This phenomenon is also derived from the notion of sovereignty, which has encountered a state of uncertainty over its importance, practical applicability, and political feasibility due to the evolving understanding of security within the world community since the end of the Cold War without a large-scale conventional conflict. The rise of liberal/constructivist institutional literature has led to new ways of thinking about international security, emphasizing the importance of political, economic, social, and environmental interests as primary threats (Moreira, 2010).

The expanded security concept aims to address state vulnerabilities that threaten or weaken political institutions and regimes. Low-political fields now play a significant role in state and international security, with discourse defined by the designation of existing threats as dependent on emergency actions or special measures by powerful States.

The understanding that States should be subordinate to supranational communities, such as international courts of justice, economic communities, military alliances, and collective security

6 Both adjectives refer to the sea, but maintain a basic difference between them: Marine is that which is born in the sea, which is natural from the sea, and which belongs to the ecosystem of the sea; maritime is what is by the sea, what has been put into the sea by man, and what man accomplishes at sea (Marroni, 2016).

arrangements, has been strengthened. New security approaches place the individual at the center of the debate, securitizing themes related to individual and global security. However, these universal concepts are not applicable to all those in the hierarchy of power within the "world system"[7].

In the case of peripheral countries, former colonial powers inherited the narrow boundaries of their marine domains. Young countries were not completely aware of the importance, and particularly the economic relevance, of the coastal zone. The freedom of action for their Naval Forces, trade ships, fishing fleets, and scientific and intelligence missions has been generally preserved by industrialized countries (Vivero et al., 2020).

This process of widening the concept of security aims to legitimize the use of force and the acceptance of exceptions to contain a claimed threat, eventually becoming a significant concept in security and defense policy theories, and hence in geopolitics. As a result, it is important to discuss how much the sea can be securitized[8], which highlights notions of what are good and what are harmful sovereignty practices, particularly the newly established borders and the national maritime regions of peripheral or semiperipheral countries[9]. This involves climate change, food security, humanitarian concerns, environmental concerns, and so on (Marroni, Castro, and Violante, 2018).

Energy resources are becoming increasingly important to the development of countries in these fields, bringing forth the ambitionsof other nations with greater relative power in the world system. Coal, oil, and natural gas now account for 93% of global energy consumption. More than half of all coal, oil, and natural gas consumed by the world's population is estimated to have been consumed in the last 65 years, primarily in the most industrialized countries (Chossudovsky, 1999). Nonetheless, these consumption rates are rising year after year. Energy consumption is also closely related to a population's standard of living. Data from the UN's

7 The "world system", according to Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi, and Beverly Silver, defends the world division into systemic cycles linked to the rise and fall of hegemonic States, which organize an unequal and polarized world economy into centers, semiperipheries, and peripheries (Martins, 2011).

8 Intersubjective practices, in which an agent identifies the existence of threats to the survival of an object (Buzan et al., 1998).

9 Semiperipheral States have dependent underdevelopment. As examples: Brazil, Argentina, Mexico, India, Egypt, and South Africa in the late 1970s.

Human Development Index (HDI) show that the development indices assigned to countries with energy surpluses are consistent with the living standards of their populations. Therefore, the nation whicheffectively controls energy resources tends to be dominant over others (Marroni, 2013).

NATO's strategic concept has evolved since 2010, focusing on the use of robust military forces and increasing dependence on external energy supplies. The 2020 document "Assured Security: Dynamic Engagement" emphasized the need to combat transnational threats through cooperation and mobilization of resources. The 2022 Strategic Concept aims to update the 2010 concept by emphasizing Russia and other State actors such asChina, North Korea, Iran, and Syria, which would be able to threaten its member States. This more interstate approach does not mean forgetting the new threats that are present in the Brazilian strategic environment and that may represent instabilities in the Euro-Atlantic region in terms of energy security.

UNCLOS itself is an example of a regulation that, although accepted, has not been signed by important States in the system, such as the US, Turkey, and Israel. Indeed, it is imperative to shed light on the issue at hand in order to prevent any further erosion of national sovereignty and the securitization that may arise from perpetuation of the existing globalist paradigm. This observation highlights the tendency of hegemons to refrain from territorializing aspects that are advantageous to their interests. The concept of "mare liberum"[10] refers to the exercise of authority over extensive marine territories by peripheral nations. These actions of deterritorialization align with the universal norms of liberalism, which prioritize international security as a common goal. This ideology is often associated with hegemonic power structures. The observation made here concerns the interconnectedness of the liberal global agenda and offensive realism[11] in external acts, particularly when their objectives are opposed in any region of the world.

---

10 "Mare Liberum" is a concept established by Hugo Grotius (1618), favorable to the freedom of the seas and of interest to the great maritime powers, in contrast to the concepts of John Selden's "Mare Clausum" (1653), which presented the question of territoriality for maritime sovereignty, and Bynkershoek's "Domino Maris" (1703), which advocated state sovereignty at sea at the limit of the range of cannons placed on land.

11 Offensive realism aims at the acquisition of the greatest possible power in order to increase the international position of the hegemonic state in the established system. Thus, it is avoided that the emerging powers reach the position of hegemons in their regions of influence, without which war can be a necessary means (Mearsheimer, 2007).

The National Defense Policy (Brasil, PND, 2016b) and its draft (2020) establish four national objectives linked to international relations: to guarantee sovereignty, national heritage, and territorial integrity; to ensure the defense capacity for the fulfillment of the constitutional missions of the Armed Forces; to contribute to regional stability, peace, and international security; and to contribute to Brazil's increased projection in the concert of nations and its insertion in international decision-making processes.

To achieve these objectives, defense and STI are presented as inseparable and prioritized fields. Therefore, the National Policy of Science, Technology, and Innovations (PNCTI, in Portuguese) complements the actions for development and defense included in the National Defense Policy (PND, in Portuguese). Such actions, effective and coordinated, encompass the national effort for the development of indigenous technology. The National Policy for Marine Resources is not separate from these issues, contributing, with its sectoral policies, to the legitimation of UNCLOS at the various levels of maritime sovereignty, and the very economic and political-strategic existence of the Brazilian State.

Nevertheless, Brazil's strategic vulnerabilities can be attributed to a decline of material capabilities in science, technology, and innovation (STI) resulting from a prolonged lack of political power towards national maritime affirmation policies over the course of several decades. The resolution of this challenge requires collaborative and integrative processes among many government departments. These processes should involve conversations that go beyond the confines of certain sectors and include a broader range of stakeholders which can better represent their respective interests.

Brazil's marine policies vary significantly, affecting national sovereignty issues. However, cooperation between policy instruments is not always evident. A multisectoral cooperation of the Brazilian State in sea affairs, organized and integrated, could lead to comprehensive security models in waters under its jurisdiction, as well as with neighboring States in the subcontinent and on the West African coast.

From a multidisciplinary perspective, Strategic Studies and their marine spaces are analyzed to understand sovereignty, hegemony, and securitization. This approach involves formulating plausible theories and propositions that reflect the conflicting political dynamics of societies. It interacts with other areas of knowledge, such as geopolitics and political

geography, and is well explained by the logic of power, as it will be seen below.

POWER AND CAPITAL: CONVERGENT LOGICS IN GEOGRAPHICAL SPACES

It is initially up to us to distinguish between Political Geography and Geopolitics. Political Geography is defined as the set of systematic studies most affected by geography and limited to the relationships between space and the State, while geopolitics would fulfill the formulation of theories and plans of action in power relations between States and general strategies for national and foreign territories. Thus, the relationship between politics and geography emphasizes the significance of considering space and its existing partition as a result of politics (Messias da Costa, 1992).

The geographers of the Critical School share a scientific discourse that presents answers to questions from society and the traditional parameters of validation of scientific theories through theoretical-methodological proposals that go beyond the mere physical transcription of these phenomena. (De Campos, 2001; Diniz Filho, 2003).

As one of the field's experts, geographer Milton Santos sees geography as a science which already possesses a critical awareness of history. In this view, critical geography, or simply political geography, studies nature as a scarce resource, and politics as a dynamic aggregation of reality in space.

The purpose of political geography concepts is to produce autonomous thinking that will guide the construction of a successful strategy to overcome the barriers to sustainable development in maritime spatiality.

Milton Santos's critical and nationalist thinking incorporated multidisciplinary approaches and different theories to investigate spatial dynamics, such as space-time compression, unequal development, rationalities, and globalization. These ideas add to many phenomenological approaches to studying development and finding solutions to its problems. For example, they help us understand how the central powers and other transnational actors limit Brazil's use of sensitive technologies in the struggles for space and power that it submits as a semi-periphery of the international capitalist system.

In this analysis, we want to elucidate the rationale behind the actions of hegemonic countries and transnational players who exploit the concept of international security to pose threats to political, economic, and military maritime domains that fall within their authority. The prevailing paradigm of globalization, frequently justified under the guise of international security, engenders disparities in development by confining technical progress to the periphery of the world system, resulting in uneven development tendencies across States.

Milton Santos' concept of space-time compression explains the dynamics of globalization, overcoming distances, and the acceleration of technological transformations that accelerate events, economic production, and political integration. Technological innovations protect the privilege of space, stimulating local, regional, and global competition. The less important the spatial barriers, the greater the sensitivity of capital to the choice of places differentiated by forms of attraction and incentives, whether political, strategic, or fiscal (Santos, 1994, 1996).

The sea, as well as space, has been a source of development, survival, and power for peoples and nations. As technological evolution expands the possibilities of using ocean resources, it corresponds to time. Marroni (2013) highlights the geopolitical agenda, economic significance, and politics of natural resources, as well as the strategic direction of power, as factors influencing national and international relations. A living or non-living resource becomes strategic when it is scarce and potentially vital for development. The conflicting component of geopolitics occurs due to the natural asymmetry of its endowment, with some territories experiencing abundance and others experiencing deprivation, despite national economic needs.

Milton Santos' concept of space highlights the sustained struggle for geographical spaces, driven by conflicts over natural resources. Hegemonic actors control the technique through political use, leading to capital flight and deindustrialization and exacerbating inequalities. This exclusion of peripheral and emerging actors from international politics is exacerbated by the lowering of spatial barriers, so as to reinforce hierarchical realignments and maintain the status quo of power blocs established in the post-Cold War era (Santos, 1994).

Transnational elites and hegemonic actors such as national defense are disproportionately affected by globalization. The dominant neoliberal model promotes the concentration of power and wealth in the hands of

a few, intensifying capital dynamics and highlighting socioeconomic disparities (Santos, 2000). This unequal development hinders decision-making autonomy in favor of national political and strategic objectives. The concept of space-time compression intensifies capital dynamics, exacerbates marginalization, and prevents systemic contestation and revision (Rosendo and Pedone, 2016).

Commonplaces, such as global cities, where the flow of information would occur instantaneously, were developed as a result of this new view of time, which shortens spaces. However, this technological process is not yet available to everyone. According to Santos (1996), what circulates most quickly in networks is pragmatic knowledge among a few actors and a small number of States. Even in the richest countries, only a select few fully benefit from the new means of circulation.

Santos (2008) emphasizes the challenges faced by peripheral countries in accessing advanced techniques and knowledge, leading to underdevelopment. These constraints impede indigenous development, resulting in power and resource asymmetries. This results in disparities in STI and Research and Development (R&D), thus reducing innovation capacity, economic competitiveness, and quality of life. This cycle persists even in nations with high potential, such as Brazil.

In peripheral countries, the limited use of emancipatory technologies hinders knowledge expansion and underdevelopment (Santos, 1996, 2000). The constant struggle for space and power, not only in physical territories but mainly in marine spaces (filled with living and non-living resources), may violate national States' sovereignty and interstate systems. Techniques are increasingly improved to utilize these resources, giving prominence to the correlation between terrestrial and marine spaces. According to Marroni et al. (2019), the strategic sense that ocean resources represent for each State, such as protection and sovereignty, as well as their use, is dependent on the dominant technique in some States, and is still absent in most States.

The contemporary understanding of interregional dynamics, previously referred to as regional dependence, now encompasses the conceptual framework of rational actions and manufactured objects, which are not evenly distributed across all regions. The spaces generated using technical-scientific methods can be characterized as spaces of authority and dominant knowledge, while other spaces are associated with activities and obedience, typically found in peripheral nations. The

concept of global space can be understood as a result of the many objects and flows, as well as the unequal networks operating on multiple scales and levels. This phenomenon, as explained by Santos (1994), contributes to the heightened levels of inequality observed.

As Milton Santos addressed it more than 25 years ago, today we are experiencing the apex of an intense articulation between science and technique, especially in information technology. This hegemonic approach is characterized by heterogeneity and exclusion. Some areas are considered rational specialties, while others are driven by globalization.

Modern infrastructure is strategically located to meet the interests and economies of hegemonic societies. This rationalization is no longer the result of the market's "invisible hand," but the decision of a planning minority, including national and international elites, financial and hegemonic companies, and transnational companies[12] (Santos, 1996). These actions often allow for underdeveloped regions to be reached by the rationality applied by the great powers.

However, what measures can be implemented to address and mitigate these disparities within the existing framework of globalization? In order to gain a comprehensive understanding of the unique characteristics of the geographical space in underdeveloped countries, it is not imperative to sever ties with the theoretical models of development employed by more advanced nations. These models would undergo continuous evaluation in order to comprehend the local and regional periphery of the world. Furthermore, it is worth noting that peripheral countries often have spatial arrangements that are derived from those of developed countries. However, these structures tend to be incomplete, lacking integration and exhibiting discontinuous characteristics (Santos, 2009).

The mastery of a technique is not absolute, as it can be developed by revisionist and non-revisionist States, and even new hegemons. Government interventions can develop sensitive techniques that are not provided by State actors or transnational companies. In Brazil, there are spaces worked according to various rationalities, with industrial areas having a harsh, precise, and dense rationality, while other regions have a tenuous and tolerant rationality. The industrial concentration in southeastern Brazil, where economic power centers are located, constitutes

12 They differ from the "old" multinationals, which had close connections with their headquarters and metropolises, mainly due to the volatility and deterritorialization of their capital.

a strategic vulnerability for Brazil's uniform development and a space prone to external attacks in case of conflict.

Space is not homogeneous and evolves unevenly, causing differences in the diffusion of modern objects and actions. Some peripheral subspaces, such as Brazil in South America, act like hegemonic subsystems by virtue of their real and potential power, hosting actions of interest to great powers. However, this space-time compression causes information to be disseminated only to infrastructures necessary for fluidity in places that consider the world production system to be strategically and economically valid. (Santos, 1994; 1996).

The myth of a globalization that purportedly benefits all yet disproportionately enriches a select few has been facilitated by the rapidity of communication, while the dissemination of sensitive information lags behind. The present state of globalization is predominantly driven by capital and the near monopoly of knowledge, leading to heightened levels of consumption and scarcity as well as the perpetuation of poverty among individuals marginalized by this system. The limited capacity of nation-States to effectively regulate global activities gives rise to the term "globalitarianism"[13], used to describe the prevailing state of globalization. This phenomenon is characterized by a universal colonization process that exacerbates the disparities between the affluent and the impoverished, metropolises and colonies, as well as the center and the periphery (Santos, 2000).

Hence, the projected integration of continental and marine voids, which was expected to be facilitated by globalization, has proved to be unsuccessful. The inability to address vulnerabilities, particularly in infrastructure, economic and social development, and military-naval capabilities, which are essential for ensuring the protection, defense, and sustainable utilization of natural resources, has resulted in a delay in Brazil's progress as a power aligned with this particular development model (Vidigal, 2001; 2004).

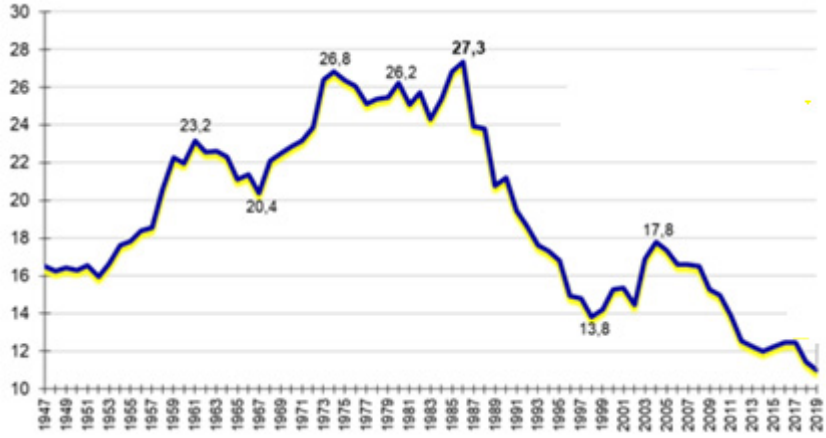
The technological gap between central and peripheral countries,

13 Santos (1999, p. 3, our translation) adds: "I call globalization globalitarianism because we are living in a new phase of totalitarianism. The political system uses contemporary technical systems to produce the current globalization, leading us to forms of ruthless economic relations that do not accept discussion and demand immediate obedience, without which the actors are expelled from the scene or remain dependent, as if they were slaves to a logic without which the economic system does not function. Which again, for that very reason, ends up being a political system."

particularly Brazil, has led to a deterioration in trade terms due to the development associated with capitalism. The peripheral countries' dependence on central countries has resulted in a trade balance that is often unfavorable, as they continue to supply low-value commodities while seeking high-value products. This gap has been exacerbated by the fact that peripheral countries are not dominant sources of technological innovation. (Santos, 2000; Martins, 2011). Thus, globalization becomes asymmetrical, perverse, and practically irreversible under the current model of insertion.

The disparity in technical advancement has experienced a substantial increase. The process of deindustrialization that Brazil has been experiencing exacerbates this existing gap. The figures presented in Figure 1 provide evidence of a notable decline in industrial production over the past three decades, which serves to strengthen the rationale behind the ongoing process of globalization.

Figure 1: Percentage of the Industrial Manufacturing Sector in GDP from 1947 to 2019.



Source: Data from IBGE and Morceiro and Guilhotto (2019).

According to Cooke and Wells (1992), the action of large companies in the States leads us to think that markets are triumphing over government policies, as long as market control is being appropriated by companies that have the latest technologies.

The official discourse of beneficial globalization in Latin America has led to the subordination of public power to financial capital, resulting

in a dispute between peripheral nations. This subordinate economic model, subsidized by tax exemptions and benefits, has led to the flight of capital for the sake of productive and financial capital. Santos (2000) warned of crises of governability arising from this subordinate economic model in Latin America, particularly in Brazil, since the 1990s.

The State plays a crucial role in peripheral countries seeking to establish control in the global order, implementing interventions in various fields of National Power[14] to legitimize effective national projects. However, these new objects are expensive and prioritize a few actors internally, often leading to domination and exploitation by hegemonic countries. For instance, this restricts Brazil's access to nuclear energy, hinders scientific and technological development, and perpetuates its dependence on advanced nations. Such asymmetries between States can lead to a revision of globalization pacts. Countries such as China, Russia, and India, representing over a third of the world's population, show signs of of rejection to the passive role of market nations in economically hegemonic blocs.

Brazil needs an effective political system for the protection and sustainable use of these resources, one that takes care of the social and economic fields, which also involves the defense of these geographical spaces on land, in the sky, and at sea. The very establishment of the cooperation system already supports a methodology based on dialogue and the sharing of related values (Marroni, 2013, p. 31).

The sea and its resources can be strategically managed by each State, with their use and strategic significance varying. The coastal-oceanic ecosystem's value and use are influenced by technological progress, which is already dominant in some States, and the disinformation of States with low technological capabilities. The following part of this paper seeks to elucidate Vidigal's Brazilian Naval Strategic Thinking, highlighting the significance of integrating environment and technique as a pivotal catalyst for defense and development.

NAVAL STRATEGIC THINKING, REVISITED ACCORDING TO VIDIGAL

In his intellectual trajectory, Armando Amorim Ferreira Vidigal

14 National Power encompasses political, economic, social, military, and psychosocial power.

(1928–2006) sought to analyze the external and internal conjunctures of politics in order to identify the fundamental elements and their possible reflections for the evolution of a Brazilian Naval Strategic Thinking, inserted in Political Science, Strategic Studies, International Relations, and Political Geography.

The author, a conservative and not a revisionist, inserted in the capitalist system, did not preach a revolution in the production system, but a transformation that might put Brazil in its true place, equal to the major players and participants in the important decisions of international affairs.

In the political-strategic criticisms of the technical limitations of hegemonic powers and globalization, we may trace influences from Mahan, Corbett, Richmond, Sprout, and Till, but also from geographers and Brazilian Social Thinking, such as the thought of Milton Santos.

In this analysis, we will examine the third phase of Brazilian Naval Strategic Thinking, spanning from 1977 to the present. This period began with the termination of Brazil's military cooperation agreement with the United States of America by the Geisel administration (1974–1979). According to Vidigal (2002), this marked the conclusion of a period characterized by complete subordination to the US, resulting in the decline of Brazilian Naval Power and the erosion of maritime awareness. This decline can be traced back to the conclusion of World War II. The Basic Policies and Guidelines of the Navy, which were publicly disclosed in February of 1977, indicated a distinct realignment of the Navy's strategic objectives, with a heightened emphasis on safeguarding strategic interests regardless of their geographical location.

Brazil's political decision to refuse adherence to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (NPT), the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT), and the Missile Technology Control Regime (MTCR) has demonstrated Brazil's strategic stance in the domain of nuclear technology. Nevertheless, there was a significant response to this policy of increased autonomy, which was not clearly aligned with the collective security concerns of the Cold War era. The Brazil-Federal Republic of Germany (FRG) Nuclear Agreement faced significant opposition from the US and the former Soviet Union, leading to notable shifts in the worldwide geopolitical scenario (Vidigal, 1985).

In fact, nuclear power had a fundamental impact on strategy. The consequences of its development have not yet been exhausted, either by

its continued development or by the greater understanding of strategic analysts regarding employment possibilities. According to Vidigal (1980; 2004), the nuclear age has caused countries' strategic thinking to evolve, with or without considering its deployment. Other technological breakthroughs, such as the evolution of conventional missiles, platforms for the launch of long-range torpedoes, and the employment of nuclear propulsion on submarines, have also influenced modern concepts.

The nuclear age has not diminished the need for central governments to prepare conventional forces. A conventional, sophisticated, and diversified Naval Power enables flexibility and a more adaptive, rapid, and effective response capacity for emerging countries (Vidigal, 1980; 2001; 2004).

Non-nuclear-armed States require conventional deterrence. Nuclear deterrence has always worked, or at least has worked, from its inception to the present day, perhaps due to the "failure of absolute nuclear retaliation". Having a conventional deterrent does not prevent Brazil from developing in the nuclear field, which has a strong dual use in several fields such as energy production, propulsion engines, medicine, agriculture, radiology, and so on.

For developing countries such as Brazil, upgrades in military power are also subject to the country's social, economic, and technological development, which includes budgetary issues and investment priorities. The technique makes weapon systems harder and raises the costs of developing, acquiring, and maintaining assets, also requiring personnel to operate them. The cost is even higher in peripheral countries that invest little in R&D, due to the central powers' dependence and geopolitical interests.

The effectiveness of naval forces as a political weapon is dependent on their credibility as an instrument of power. Permanence, flexibility, autonomy, and mobility are critical to the establishment of a credible Naval Power. Deterrence must be capable of preventing the adventures of powers with greater relative power than Brazil or the various transnational actors already present in the South Atlantic.

No show of force will achieve its goals if it cannot be employed without hesitation. A continental State with extensive maritime sovereignty must be able to: a) conduct mine warfare along its coast; b) establish surface-to-surface missile launch pads; c) maintain a force of small submarines for operation in shallow waters and larger submarines for attack on

maritime traffic in deep waters; d) have embarked and land-based air forces with in-flight refueling capability to attack maritime traffic and enemy naval forces, in addition to supporting landing operations; e) have conventional nuclear-powered submarines armed with strategic missiles; f) have airships carrying attack and interception aviation; and g) provide logistical support while maintaining the aspect of permanence and, at the same time, fulfilling typical actions in times of peace in subsidiary activities, in order to serve Brazilian society (Vidigal, 1980; 2001).

For bringing Vidigal's ideas up to date, naval aviation must be focused on the entire coast, given its unusual length, and comprised of UAVs in addition to current aircraft. These aeronaval means could, for instance, utilize oceanic islands such as Fernando de Noronha and Trindade. UAVs, in particular, might be launched from naval platforms with a variety of missions depending on their size and aims. This would expand the use of traditional aircraft carriers for naval asset launches.

With that, an oceanic fleet would provide comprehensive protection throughout the AJB and beyond. This view contributed to the political debate by serving as a guide for the design of Maritime and Naval power as well as the prioritization of options in the face of limited and frequently contingent defense funds.

Still, in terms of security and defense, an autonomous policy has limitations. The search for partners in technology transfer is influenced by the strategic and geopolitical aims of players seeking greater integration into international affairs. In this context, the idea that the globalization process would benefit all of its actors defined the brief systemic unipolarity of the early 1990s as well as illusions of affirmative economic and strategic collaboration (Pecequilo, 2004).

Vidigal (1990) argued that, while liberalism can be beneficial, it should not be used without protective measures for important sectors of national industry, which could cause a regression to the pre-industrial state in addition to crises of governability.

In 2001, Vidigal criticized globalization as being harmful, highlighting its increase in the gap between the rich and the poor, exacerbated by a lack of conditions and international competition. He argued that liberal discourse failed to address the complex problems faced by developing countries. "[The] already huge gap between the richest and poorest countries, which did not know or could not, due to an absolute lack of conditions, face fierce international competition, [...] undeniably

exacerbates the defense of national interests" (Vidigal, 2001, p. 94, our translation).

Thus, liberal discourse has failed to address the complex problems of developing countries, such as a lack of infrastructure and precariousness in public services, health, education, and security, due to the technological curtailment and protectionism of rich countries (Vidigal, 1997, 2001).

In reality, there is no single global space; there are only globalization spaces. The objects that comprise geographical space are purposefully manufactured and placed in areas of greater interest, also known as special territories, taking into account the principles of hierarchy and selectivity. Consequently, the quest for more favorable locations intensifies the restrictive dynamics of spatial competition. The endeavor to acquire land and marine areas that yield higher profits confers a competitive edge and restructures the economy's spatiality.

When considering the phenomenon of economic exploitation, it is imperative to acknowledge the significant influence of geopolitical factors on the decision-making process. According to Harvey (2005), the application of this model results in the perpetuation of hegemony as well as constant instabilities and crises due to the laws of intensified competition. Hence, it is not possible to believe in systemic balance or a tendency towards greater equality in the world system without a more inclusive globalization — another way of thinking about world relations.

The myth of beneficial globalization suggests that negotiation would replace conflict, shifting from military to economic. Therefore, the justification for upholding the maintenance of national Armed Forces would be rendered obsolete. Furthermore, the delegation of control to organized crime, specifically in the fields of drug trafficking and arms smuggling, is an unacceptable deviation from the primary objective of military power. This change undermines the military's readiness and prompts its involvement in the national political process (Vidigal, 1997, 2001).

This subordination of strategy to economics is very visible in current globalization, which emerges as an economic phenomenon with neoliberalism as its ideological model of application. In the view of Figueiredo (2004), American hegemony seeks to naturalize capitalism in its application, preventing the consideration of other forms of organization, including capitalist ones. Because the US is a strong State, it induces its allies and many other States into peripheral subordination, by either reducing or

increasing central countries' military spending or by reducing the others to the mere role of submission, as systemic supporting players. As a result, an autonomous strategy is demonstrated as an instrument for minimizing losses and resisting the system's asymmetries and perversities.

International pressure on Brazil to adhere to control mechanisms, particularly the NPT and the CTBT, was intense in the 1990s. According to Lampreia, Fernando Henrique Cardoso's chancellor from 1995 to 2001, this decision was critical for accessing cutting-edge technologie from developed countries as well as increasing the space for proposition in the new world order. But, most of the time, neither of these things occurred (Violante, 2017). In 1995, Brazil signed the MTCR; in March 1996, it ratified the pacts for the abolition of chemical and biological weapons of mass destruction; and in July 1998, Congress ratified the CTBT and NPT accession.

Vidigal (1988a) provided evidence that the strategic significance of nuclear weapons is derived from the perception that their mere existence can be politically employed to either uphold or alter the prevailing status quo. In light of the claim that contemporary dual-use advanced technologies have the potential to facilitate the production of weapons that are prohibited for less powerful nations, the world's biggest powers have implemented a system of technological segregation, selectively denying access to these technologies only to countries considered to be accountable. The classification of Brazil as "responsible" has not been inclusive, despite its strong political, diplomatic, and commercial ties with relevant stakeholders.

The limited access to sensitive technology by underdeveloped countries hinders their sovereign rights, as they are constrained by the exclusive group of nuclear-armed States and participants in the NPT.

In this statement, Vidigal expresses his strongest critiques of the globalization model, aligning with the perspectives put forth by Milton Santos. Vidigal further advocated for the convergence of the concept of freedom with that of equality. "The revolutionaries of 1789 likely recognized the challenges associated with reconciling the two ideals and consequently introduced a third principle, namely, fraternity". Nevertheless, the current model of globalization lacks this sense of harmony. According to Vidigal (1992, p. 128, our translation), "it is evident that impoverished nations are experiencing significant disadvantages, as they face a decline in competitiveness, increased dependency, deteriorating poverty levels and, subsequently, heightened political instability".

Vidigal's ideas, which included criticism to the strategic status quo, led to the tightening of relations with nearby countries. Like Meira Mattos (1977) and Therezinha de Castro (1999), he understood the importance of establishing a South Atlantic community in order to meet the challenges of maintaining the openness of the Maritime Lines of Communication through political, economic, and military concertation. From a small community in the Southern Cone, these ideas spread to the countries on either side of the South Atlantic, giving rise to the South Atlantic Peace and Cooperation Zone (Zopacas) in 1986, the Southern Common Market (Mercosur) in 1991, and the Union of South American Nations (UNASUR) and its Defense Council (CDS) in 2008.

Milton Santos' ideas (1996, 2000) on cooperation between peripheral countries emphasize the importance of regional cooperation networks in strengthening their position in the global economy. This integration fosters local and regional economies, enhancing local resources and knowledge. Nevertheless, this endogenous development requires significant investment in STI and R&D to reduce dependencies related to central countries and transnational corporations.

The European Union is an example of the reality of this process, which, despite the diversity of identities and interests, causes a very important deterrent effect (Vidigal, 2001; 2004). The military power of a South American, or even Latin American, coalition is not relatively significant compared to the military power of the U.S. or other powers. Nevertheless, taking into account the political aspects, its deterrence capacity is great, going beyond its military capacity. To this end, Latin America or South America should be united around common interests, a possible consensus (Vidigal, 1989b; 1990).

The imperative to liberate oneself from excessive dependence on external sources in the realm of defense presents a tangible opportunity for mutually beneficial cooperation. Excessive dependence compromises the country's security against external threats or pressures. Therefore, the internal construction and production of military equipment, even if they are inferior to the state of the art, may provide the necessary autonomy during times of crisis or war (Vidigal, 1988b).

The more technologically advanced the items, the more they are controlled by global logic. This demonstrates the link between modern objects and hegemonic actors (Santos, 1994, 1996). In the Malvinas War (1982), for example, Argentina was unable to obtain Exocet AM-39 missiles

negotiated with France because they were a relatively cheap weapon compared to the damage they inflicted on the British Task Force.

New investments in STI and R&D may result from a higher percentage of GDP devoted to defense, but they may also result from cost reductions in the Armed Forces, restructuring, modernization, and increased professional training. Otherwise, such investments will be confined to the remaining operation, maintenance, and administrative costs. In the domain of research and development, shortages include not only a lack of money, but also a lack of skilled employees, which prevents the establishment of a critical mass of researchers needed to begin the process of developing one's own technology. (Vidigal, 1988b; 1989; 1997; 2004). (Vidigal, 1988b; 1989; 1997; 2004).

A more autonomous maritime strategy in the face of national objectives of regional leadership and greater international engagement, as exemplified by the pursuit of a permanent seat on the United Nations Security Council (UNSC), is dependent on strategic vulnerabilities highlighted during the Cold War and emphasized by Vidigal (2001, p. 1, our translation):

> The first and greatest strategic vulnerability of Brazil was (and continues to be) its dependence on external sources of energy, since its imports depend on the maritime route, and this traffic is vulnerable to attacks by aeronaval forces; 2) the main oil-producing areas are located in the EEZ, CP, and their adjacent waters. Added to this are the recent discoveries of the Brazilian pre-salt; 3) the third strategic vulnerability is the large extension of the Brazilian coast, that is, its extensive marine area under jurisdiction, which corresponds to the blue Amazon; and 4) the green Amazon, whose natural resources, especially fresh water, may cause conflict given the possibility of scarcity.

What strategies can be employed to address and overcome these challenges? It is critical to incorporate strategic high-tech programs into the planning process. Not to be overlooked is the urgency to reorganize

the waters under jurisdiction, which includes environmental, economic, social, and strategic considerations, as illustrated in the "Marine Sapatial Planning" tool. Some ongoing projects demonstrate this trajectory.

Several ongoing projects demonstrate this path. The Satellite Launch Vehicle project enables advancements in areas such as propellants, drivability systems, control, and others. Vidigal (1989) added that the acquired technology can be used to produce long-range (strategic) missiles locally if a political decision takes place. The Blue Amazon Management System (SisGAAz), which employs remote sensing satellites for communications, navigation, agriculture, meteorology, radiogoniometry, and other purposes, is also an essential tool for development. The duality of the Gripen fighter design can be seen in other Embraer projects, in the face of a highly competitive environment in civil aviation, as well as in its future use in maritime aircraft. Given its ability to disrupt maritime traffic and attack enemy naval forces, the SCPN-BR project has enormous significance for increasing deterrence, even in the face of much more powerful powers than Brazil.

Despite understanding that Brazil should not have nuclear weapons, which "for our conjuncture would not be appropriate and politically correct," the Admiral defended the use of nuclear technology "[...] to a limit in which we can develop it, which is the nuclear-powered submarine" (Vidigal, 2002, p. 330, our translation). Through significant effort and immense sacrifice, the Navy successfully achieved mastery over the entire nuclear fuel cycle without any external assistance. The utilization of a conventionally armed nuclear-powered submarine significantly enhances the deterrent capacity of a non-nuclear nation. The acquisition of the capacity to enrich uranium for peaceful purposes will not only improve Brazil's technological standing but also contribute to its overall prestige. (Vidigal, 1989; 2002; 2004). During the Malvinas War, the deployment of nuclear attack submarines within the Theater of Operations prompted the Argentine fleet to withdraw to its ports due to concerns over potential destruction by the opposing forces. This retreat was driven by the recognition of the strategic vulnerability it posed in relation to maritime border disputes with Chile in previous conflicts.

Vidigal (1989; 2001; 2004) stated that technical research should engage not just the military but mainly civilian sectors, such as universities and national private companies, in the so-called "triple helix" that is critical for national development. The State's demand for defense

must be maintained in order to prevent disruptions in dual-use technical processes. The desire for immediate fulfillment and the dream that the hegemonic forces will take care of global security postpone this more independent process.

In the face of traditional and new threats, maritime sovereignty cannot relinquish autonomy in the defense of national marine spaces rich in natural resources, including adjacent areas to jurisdictional boundaries and strategic surroundings. The search for horizontalities (called irrationalities[15] by the hegemons) is actually a search for counter-rationalities, which are defined as "forms of coexistence and regulation created from the territory itself and that remain in this territory despite the will for unification and homogenization" (Santos, 2000, p. 110, our translation).

The SCPN-BR, a strategic project originating from the PND, PNCTI, and PNRM, is a response to the current world model, which restricts emancipatory techniques to the periphery of the world system. It aims to develop capacities for national objectives, seek greater autonomy and independence, and neutralize threats in the medium and long term.

Finally, it is concluded that Vidigal's naval strategic thinking and Milton Santos's social and political thinking are more congruent than divergent, remaining current, especially by the questions and answers they pose throughout their discussions and the criticisms they present to the global development model. Both reiterate that the character and thus the thinking of the national elites, coupled with the restrictive elements of the economy and technology, are the ones that can contribute most to the overcoming or persistence of strategic vulnerabilities. In doing so, national capacities and potentialities can be developed or submitted to a development process that limits the demands for sustainable development in marine space.

FINAL CONSIDERATIONS

The relationship between Strategic Studies, Political Geography, and Naval Strategic Thinking emphasizes the significance of considering

15 These irrationalities resemble the theory of founding insubordination, in which all successful emancipatory processes, the construction of real sovereignty, and development processes were the result of an ideological insubordination against the ideological order established by the dominant power (Gullo Omodeu, 2019).

space and its current division as a result of politics. However, in Brazil, the same policy demonstrates an inadequate level of prioritization of resources for the State to promote practical interventions in order to correct unequal spatial developments that were previously characterized by unequal external exchanges and have come to be exercised through dependence on technologies, patents, foreign direct investments, the imposition of monetarist policies, and other instruments of power.

The current world vertical reconstruction imposes the concept of development associated with the periphery on the major power blocs. But, only those techniques critical to the survival of the global manufacturing system are transferred. Sustainable development in maritime spaces, which is critical to the survival of the planet but also to sustainable development, requires a break with dependence rather than simply modernizing and industrializing the economy through hegemonized processes. As a result, politics becomes necessary in order to undermine the order imposed by hegemonic players and the alienated subordination of peripheral actors in their specific areas of development, which are described here in the oceanic spatiality that it contains.

States that possess knowledge have significant competitive advantages in comparison to military power. The scientific capacity associated with innovation plays a pivotal role in determining the comparative power of nations in relation to their national strengths.

The lack of progress in STI has a direct influence on the core goals of maritime sover-eignty, compromising the fulfillment of the fundamental duties of Naval Power. Brazil's pre-sent condition of de-industrialization and delayed participation in the 4th Industrial Revolu-tion, which is prevalent in many central countries, highlights the significant gap between Bra-zil and the world's leading powers in terms of hierarchy.

In this context, defense and development should not be separated. The SCPN-BR project and Marine Spatial Planning align with spatial interrelationships and strategies aimed at overcoming not only technological dependencies and structural gaps but also a strategic thinking deficit that addresses the lack of military-naval hard power to ensure the use, protection, and defense of its maritime spaces. This situation exposes Brazil to new interpretations of security within the geopolitical context of great powers, potentially impacting its independence and autonomy and even relativizing its sovereignty.

This paper shows that political geography and naval strategy

thinking in strategy studies, representing by Milton Santos and Vidigal's intellectual constructions are relevant to overcoming of vulnerabilities and ideological thinking subservient to hegemons. It is expected to continue to emerge from their ideas, programs, and strategic projects relevant to breaking the bonds of the underdevelopment of a country with enormous potential power and oceanic dominion, but that does not apply it satisfatorily, frequently obstructing itself.

GEOGRAFIA E O PENSAMENTO ESTRATÉGICO NAVAL BRASILEIRO NOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS: REVISITANDO CONCEITOS NA ESPACIALIDADE MARINHA

RESUMO

É possível empregar preceitos e conceitos-chave da geografia política e do pensamento social, político e estratégico brasileiro que supere vulnerabilidades estratégicas ao desenvolvimento nacional? A partir dessa pergunta-problema, o objeto da pesquisa se refere ao saber aplicado na espacialidade marinha. O objetivo central passa pela discussão de conceitos relevantes da Geografia Política e do Pensamento Estratégico Naval brasileiro, como compressão espaço-tempo, racionalidades versus contra racionalidades, globalização e desenvolvimento desigual, a partir de autores clássicos como Milton Santos e Almirante Vidigal. Suas construções intelectuais, ao correlacionarem-se com os estudos estratégicos, visam estabelecer um pensamento estratégico autóctone de modo a superar cerceamentos políticos internos e externos efetuados por blocos hegemônicos de poder à soberania e ao desenvolvimento de Estados costeiros periféricos. A metodologia envolveu a análise qualitativa bibliográfica da temática, servindo de base para inter-relações e análises que proporcionaram um novo enfoque ao problema proposto, chegando a conclusões inovadoras.

Palavras-chave: Estudos Estratégicos; Pensamento Estratégico Naval Brasileiro; Geografia Política; Espaços Marinhos; Milton Santos; Vidigal.

REFERENCES

AYOOB, Mohammed. The Third World Security Predicament. Boulder, C.O.: Lynne Reinner Publishers, Inc., 1995.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia de Nacional de Defesa (END).** Diário do Congresso Nacional. Brasília, 2016a, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND).** Diário do Congresso Nacional. Brasília, 2016b, 2020b.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security:** a new framework for analysis. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

COOKE, Philip; WELLS, Peter. Globalização e sua gestão em computação e comunicações. **Para a localização global,** [s. l.], p. 61-78, 1992.

DINIZ FILHO, Luis Lopes. A geografia crítica brasileira: reflexões sobre um debate recente. **Geografia**, São Paulo, v. 28, n.3, p. 307-321, 2003.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Globalização, neoliberalismo e a estratégia do poder: os jogos não estão feitos. In: SANTOS, Theotônio dos (Org.). **Globalização, dimensões e alternativas**. Rio de Janeiro: Editora PUC-RJ; São Paulo: Loyola, 2004.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Os Estudos estratégicos como área do conhecimento científico. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, Niterói, RJ, v. 2, n. 2, p. 107-124, 2015a.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. Pensamento estratégico brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 7, 264 p., 2015b.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima; MONTEIRO, Alvaro Augusto Dias. O papel do Brasil na segurança marítima no Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 25-62, 2016.

GULLO OMODEO, J. M. A teoria da insubordinação fundadora: análise histórica da origem do desenvolvimento das grandes potências: os casos

dos Estados Unidos, Alemanha e Japão. **Revista do CEAM**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 11–21. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.5281/zenodo.3338320. Acesso em: 11 out. 2021.

HARVEY, David. **The condition of postmodernity**: an enquiry into the origins of cultural change. Oxford: Blackwell, 1989.

HARVEY, David. **A Produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

MARRONI, Etiene Villela. Geopolítica oceânica: um enfoque sob a ótica do planejamento especial marinho. In: Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, 3., 2016, Niterói. **INEST**. Niterói: Universidade Federal Fluminense, 2016. p.120-127.

MARRONI, Etiene Villela. **Política internacional dos oceanos**: caso brasileiro sobre o processo diplomático para a plataforma continental estendida. 2013. 361 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2013.

MARRONI, Etiene Villela; CASTRO, Flávia Rodrigues; VIOLANTE, Alexandre Rocha. Securitização do meio ambiente: segurança humana e responsabilidade de proteger para todos? **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, 2018.

MARRONI, Etiene Villela; VIOLANTE, A.R.; FIGUEIREDO, E.L.; VIVERO, J.L.S. Planejamento espacial marinho nos processos de cooperação em segurança internacional: estudos de políticas integrativas nacionais como base para a defesa e segurança do Atlântico Sul. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, 2019.

MARTINS, Carlos Eduardo. **Globalização, dependência e neoliberalismo na América Latina**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MEARSHEIMER, John J. **The tragedy of great power politics**. Tradução de Thiago Araújo. Lisboa: Gradiva, 2007.

MESSIAS DA COSTA, Wanderley Messias. **Geografia política e geopolítica:** discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Editora Hucitec, 1992.

MORCEIRO, Paulo César; GUILHOTO, Joaquim José Martins. Desindustrialização setorial e estagnação de longo prazo da manufatura brasileira. [Textos para discussão]. **Núcleo de economia regional e urbana da Universidade de São Paulo**, Nereus/USP v. 1. 2019.

MOREIRA, William de Sousa. Estudos Estratégicos – Epistemologia, Crítica e Novas Abordagens. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, 4., 2010, Brasília.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais.** 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. Atlântico Sul: um desafio para o século XXI – as velhas ameaças se perpetuam nas novas. In: ACIOLY, L; MORAIS, R. F;. **Prospectiva, estratégias e cenários globais**: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia. Brasília: IPEA, p. 61-82, 2011.

ROSENDO, Roberto Cezar; PEDONE, Luiz. PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos: contribuições para a consolidação da base industrial de defesa marítima brasileira. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 33, 2016.

SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico-informacional. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

SANTOS, Milton. O futuro das megacidades: dualidade entre o poder e a pobreza. **Cadernos metrópole**, São Paulo, n. 19, p. 15-25, 2008.

SANTOS, Milton. **O trabalho do geógrafo no terceiro mundo**. 5. ed. São Paulo: EdUSP. 2009.

SANTOS, Milton. Entrevista na página. **Teoria e Debate**, 06 fev. 1999. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/1999/02/06/milton-santos/. Acesso em: 15 mar. 2022.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. **A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro**: meados da década de 70 até os dias atuais. Rio de Janeiro: Clube Naval, 2002.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Missão das Forças Armadas para o Século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, Suplemento. p. 1-384. out/dez. 2004. [Coletânea Vidigal]

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O emprego político do poder naval. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, Suplemento. p. 1-384. out/dez. 2004. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Reflexões adicionais sobre uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, Suplemento. p. 1-384, jul/set 1990. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O papel das Forças Armadas no novo contexto mundial. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, Suplemento. p. 1-384, out/dez. 1992. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Uma estratégia naval para o Século XXI. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138, jul/set. 1997. Suplemento. p 1-384, jul/set. 1997. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Dissuasão convencional nos países em desenvolvimento. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138. Suplemento. p. 1-384, jul/set. 1988a. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A importância da indústria bélica para a segurança nacional. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138. Suplemento. p. 1-384, out./dez. 1988b. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Uma estratégia naval para o Século XXI (Republicação). **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138. Suplemento. p.1-384, abr/jun. 2001. [Coletânea Vidigal].

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Uma nova concepção estratégica para o Brasil: um debate necessário. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 138. Suplemento. p. 1-384, jul/set. 1989. [Coletânea Vidigal].

VIOLANTE, A. R. Política Externa, **Política de defesa e cooperação sul-sul como grande estratégia na África Ocidental:** um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. 2017. 366 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) - Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2017.

VIVERO, J.L. Suárez de e MATEOS, J.C. Rodríguez, Ocean governance in a competitive world. The BRIC countries as emerging maritime powers: building new geopolitical scenarios. **Marine Policy**, [s. l.], v. 34, n. 5, p. 967-978, 2010. DOI: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.02.002.

VIVERO, J.L. Suárez de; MATEOS J.C. Rodríguez e FLORIDO, D.C. Geopolitical factors of maritime policies and marine spatial planning: state, regions, and geographical planning scope, **Marine Policy**, [s. l.], v. 33, p. 624-634, 2009. DOI: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.12.010.

VIVERO, J.L.S de.; MARRONI, E.V.; MATEOS, J.C.R.; FIGUEIREDO, E.L.; VIOLANTE, A. R. Atlantismo no Atlântico Sul: comunidade de interesses e governança oceânica. **Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 143-197, 2020. DOI 10.21544/1809-3191.v26n1.p143-197.

*** Recebido em 02 de setembro de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29260

OS COMPROMISSOS DO DESARMAMENTO NUCLEAR: REALIDADE OU RETÓRICA?

José Augusto Abreu de Moura[1]
Alvaro Augusto Dias Monteiro[2]

RESUMO

Em 1995, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares teve aprovada sua vigência indefinida mediante quatro compromissos dos Estados nuclearmente armados: a vigência do Tratado de Banimento Completo de Testes Nucleares; o início de negociações para o banimento do material físsil; a redução das armas nucleares para o desarmamento geral e completo; e o estabelecimento de uma Zona Livre de Armas de Destruição em Massa no Oriente Médio. Tais compromissos não foram cumpridos, exceto o terceiro, que o foi parcialmente, e este artigo procura analisar como as condições que provocam tal situação afetam o progresso do Regime Internacional de Não Proliferação Nuclear em direção à meta idealista do mundo sem armas nucleares. Conclui-se que, devido à visão realista das tensões globais, a segurança nacional prevalece sobre a internacional. Por isso, os dois primeiros compromissos foram substituídos por moratórias voluntárias, sem garantias; no terceiro, a redução do número de armas foi interrompida, quiçá aumentando; enquanto o quarto não tem perspectivas de cumprimento. Assim, o regime caminha para dois níveis de poder nuclear, um defensivo e outro de disputa hegemônica, enquanto os compromissos do desarmamento permanecem mera retórica.
Palavras-chave: compromissos, desarmamento, armas nucleares

[1] Atualmente, expande o escopo desse projeto como Pós-doutorando da UFF, em estudos ao qual se vincula o presente artigo, Niterói - RJ, Brasil. E-mail: jaamourad38@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0001-6474-5632

[2] Conselheiro do Centro de Estudos Político Estratégicos da Marinha do Brasil. Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos e Coordenador Associado do Projeto "O Programa do Submarino Convencionalmente Armado ante as Salvaguardas Adicionais da AIEA" da CAPES, tema que desperta interesse pelo pleno cumprimento do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares., Niterói - RJ, Brasil. E-mail: alvaroadmonteiro@yahoo.com.br - ORCID https://orcid.org/0000-0002-8922-5008

INTRODUÇÃO

O Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) (United, 2023) considera três pilares: a não proliferação de armas nucleares; o desarmamento nuclear; e os usos pacíficos da energia nuclear (Carlson, 2019, p.98).

Quanto aos dois primeiros, são reconhecidas duas classes entre seus Estados-parte: os nuclearmente armados ("*Nuclear Weapons States*" - NWS) e os não nuclearmente armados ("*Non Nuclear Weapons States*" – NNWS). Os NWS são os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) – China, Estados Unidos da América (EUA), França, Reino Unido (RU) e Rússia, aqui denominados "NWS *de jure*", para diferençá-los dos Estados possuidores de armas nucleares que não são Estados-parte do TNP, os "NWS *de facto*" – Coreia do Norte, Índia, Israel e Paquistão. Os NNWS são os demais 185 Estados-parte[3], alguns com considerável capacidade tecnológica no setor nuclear.

Enquanto os NNWS – devem se comprometer a não obter armas nucleares (art. II) e são rigorosamente fiscalizados quanto a isso para garantir a não proliferação dessas armas (art. III[4]), os NWS têm a posse delas legitimada, mas com a obrigação, hoje formalmente reconhecida (Final, 2000, p.14, item 6), de realizar seu desarmamento (art.VI). Já os usos pacíficos da energia nuclear constituem "direito inalienável" de todos os Estados-parte (art. IV).

Este acerto de direitos e obrigações é referido como "barganha" ou "grande barganha" por alguns analistas, como Carlson (2019, p.99) e Popp (2017, p.223); termo consagrado pelo Presidente Obama em seu discurso de Praga, em 05/04/2009 (Rust, 2017, p. 38). Tal desigualdade "viola abertamente o princípio fundamental do moderno sistema internacional de Estados, a norma de igualdade da soberania", prevista na Carta das Nações Unidas (Carta, 2023, art.2), e constitui a raiz da tensão reinante na condução do Tratado (Popp, 2017, p.1, 223), mas é considerada necessária à marcha para um mundo futuro sem armas nucleares (Carlson, 2019, p.

3 O TNP possui 190 Estados parte, não contando a Coreia do Norte, que se retirou do TNP, mas ainda aparece na relação da ONU, nem o Sudão do Sul, recentemente independente, que, até o momento não aderiu ao tratado.

4 Por esse artigo, ao aderir ao TNP, o NNWS se obriga a assinar, com a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), um Acordo de Salvaguardas Abrangente ("Comprehensive Safeguards Agreement" – CSA), pelo qual aceita a aplicação de salvaguardas (inspeções) dessa Agência a todo o material físsil e instalações para seu processamento, no território nacional ou sob seu controle.

99, 101).

Tendo entrado em vigor em 1970 (United, 2023), as medidas para o desarmamento geral (art. VI) exigiriam vários anos e uma série de acordos, o que foi considerado impraticável durante sua elaboração, nos anos 1960, razão por que foram deixadas para depois, sendo então amplamente ignoradas pelos NWS, o que acentuou a repressão à dita proliferação horizontal – a obtenção de armas nucleares por Estados que não os NWS *de jure* (Carlson, 2019, p.101).[5]

Cabe notar que para Carlson (2019, p. 98§3, 4), o desarmamento e a não proliferação estão intrinsecamente conectados, pois a última, além de ser essencial por si própria, proporcionaria as condições necessárias ao desarmamento, dando aos NWS confiança de que tanto os demais NWS quanto os NNWS cumpririam seus compromissos e nenhum novo NWS surgiria.

A busca de segurança e de influência, na ordem nuclear, motivaram a aceitação do Tratado (Rust, 2017, p. 40; Popp, 2017, p. 226), mas a insatisfação com os esforços dos NWS para o desarmamento, considerados insuficientes, foi manifestada em todas as conferências quinquenais de revisão (previstas no art. VIII) sendo que, na de 1995, em que seria decidida a continuação de sua vigência (como previsto no art. X), ela só foi aprovada, e por unanimidade, mediante a concordância destes Estados com os compromissos abaixo listados, sem o que, alguns NNWS não concordariam (Reaching, 2023):

- Conclusão, pela Conferência sobre o Desarmamento ("*Conference on Disarmament*" - CD), até 1996, do Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares ("*Comprehensive Test Ban Treaty*" – CTBT), de caráter universal (com a participação de todos os Estados, mesmo os não partes do TNP), devendo ser verificável internacional e efetivamente, com seu pronto e estrito cumprimento pelos NWS, após a entrada em vigor;

- Imediato início e pronta conclusão de negociações para uma convenção, não discriminatória e universalmente aplicável, sobre o banimento da produção de material físsil para armas e outros dispositivos explosivos nucleares, de acordo com mandato expedido pela CD;

- Redução global das armas nucleares, tendo como meta sua eliminação, alcançando-se o desarmamento geral e completo, sob estrito e efetivo controle internacional; e,

5 A obtenção de novas armas nucleares pelos Estados que já as possuem, os NWS, é denominada "proliferação vertical"

- Convocação de todos os Estados do Oriente Médio a adotarem medidas práticas, nos foros adequados, para o estabelecimento, na região, de uma Zona Livre de Armas de Destruição em Massa (ZLADM) – nuclear, química e biológica, bem como de seus sistemas de lançamento, conclamando também todos os Estados-parte do TNP, em especial os NWS, a realizar esforços para seu estabelecimento o mais cedo possível.

Mesmo tendo condicionado a extensão do Tratado, tais compromissos não foram cumpridos, exceto o terceiro, que o foi parcialmente. Isso tem provocado frustração quanto à realização do desarmamento e questionamentos sobre a atual relevância do TNP (Carlson, 2019, p. 97). O Tratado é o instrumento central do Regime Internacional de Não Proliferação Nuclear (RINPN) e tem como propósito fazer com que, no futuro, todos os Estados sejam NNWS, ou seja, que sobrevenha um mundo sem armas nucleares, ressalvando-se que, mesmo assim, as salvaguardas serão necessárias, pois será forte a tentação de obtê-las como forma de poder (Carlson, 2019, p. 105§6, 101§5, 111§1).

Tal situação suscitou o problema da pesquisa aqui tratada, definido como:

Até que ponto o deficiente cumprimento dos compromissos estabelecidos na conferência de revisão e extensão de 1995 afeta o progresso do RINPN em direção à meta de um mundo sem armas nucleares?

Nesse intuito, estabeleceu-se como objetivo analisar as condições que têm obstado o cumprimento dos compromissos estabelecidos na citada conferência.

O TNP é o referencial teórico deste artigo, mas cabe notar que as visões de Popp e Carlson, de que ele é desigual, pois o desarmamento e a não proliferação são igualmente importantes, não são unânimes. Há autores para quem o Tratado não é uma proposta multilateral; que o interpretam extraindo conclusões realistas, supostamente fiéis a suas origens, não reconhecendo a equidade entre os pilares, nem a "barganha", priorizando a não proliferação sobre o desarmamento, afirmando, especificamente quanto à conferência de 1995:

> "O TNP foi concebido como um pacto de não proliferação para segurança de suas partes, não como um meio de alcançar o desarmamento ou garantir usos pacíficos. As obrigações no tratado para cada um dos três setores (pilares)

> são deliberadamente diferentes." [...] "apesar da não implementação do artigo VI, as partes consentiram esmagadoramente na extensão indefinida do Tratado em 1995, um claro endosso da não proliferação como propósito central, como pretendido pelos fundadores." (Rust, 2017, p.41, 40).[6]

Desta forma, ambas as visões foram consideradas neste trabalho e, como método, buscou-se analisar as condições em que os diversos atores fazem valer seus interesses.

Nesse sentido, apresenta-se sumariamente a CD, principal foro dos trabalhos atinentes aos dois primeiros compromissos, seguindo-se a apresentação dos conceitos neles envolvidos e a análise das motivações dos Estados que obstam a entrada em vigor do CTBT, que já constitui um tratado, e as negociações para o banimento do material físsil, ainda não iniciadas.

Aborda-se a seguir o terceiro compromisso, analisando-se a sequência de acordos bilaterais Rússia-EUA, principal responsável por seu cumprimento parcial, que está longe da meta fixada, discutindo-se, então, o controverso encaminhamento do quarto compromisso, cujo cumprimento é improvável, devido aos graves conflitos entre os Estados e organizações daquela região, como o demonstra o conflito da Faixa de Gaza, iniciado em outubro de 2023.

Para cada compromisso analisado são tecidas considerações parciais sobre seus resultados que constatam, como ponto comum, a ação da lógica realista, que tende a manter o *status quo*, retardando a marcha do RINPN em direção à sua meta. Ao final, a Conclusão compila esses resultados, avaliando seus efeitos sobre o Regime.

Cabe destacar que as perspectivas, considerações e conclusões apresentadas neste artigo são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não devendo ser interpretadas como possuindo apoio ou endosso de qualquer órgão ou política do Governo brasileiro.

---

6 "The NPT was conceived as a nonproliferation security pact among its parties, not as a means to achieve nuclear disarmament or to guarantee peaceful uses. The obligations in the treaty for each of the three undertakings are different—deliberately so." [...] "despite this lag in Article VI implementation, the parties overwhelmingly consented to indefinite extension of the treaty in 1995—a clear endorsement of nonproliferation as the treaty's central purpose as intended by its founders."

A CONFERÊNCIA SOBRE O DESARMAMENTO (CD)

Trata-se de um órgão permanente da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo reconhecido pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) "como o único fórum multilateral para desarmamento da comunidade internacional" (NTI, 2023). Daí sua importância. Os tratados multilaterais que se relacionam com esse tema têm sido elaborados em seu âmbito, como o CTBT e o próprio TNP.

É composta pelos cinco membros permanentes do CSNU e mais sessenta outros Estados, cuja relação é revista a intervalos regulares. Diferentemente da estrutura do TNP, eles trabalham em igualdade de condições, cumprindo o princípio da equidade da soberania consagrado na Carta da ONU. (Conference, 2022; Carta, 2023, art.2)

A CD conduz seus trabalhos exclusivamente por consenso, mas, após a conclusão, em 1966, do CTBT - o primeiro compromisso – exposto a seguir, não conseguiu mais obtê-lo, ficando impossibilitada de estabelecer programas de trabalho para vários problemas, como a negociação do tratado de banimento de material físsil para armas nucleares - o segundo compromisso - e o desarmamento nuclear - o terceiro - que só foi cumprido, ainda que parcialmente, por iniciativa dos EUA e da Rússia, por meio de acordos bilaterais (NTI, 2023).

O TRATADO DE BANIMENTO ABRANGENTE DE TESTES NUCLEARES (CTBT)

Trata-se de uma pretensão antiga, contida no preâmbulo do TNP, como uma evolução do Tratado de 1963, o qual proibia os testes na atmosfera, no espaço exterior e sob as águas, só permitindo os subterrâneos (United, 2023; NTI, 2011). Trata-se, ainda, de um dos "passos tangíveis" pretendidos pelos NNWS durante as negociações do Tratado, para a mensuração dos esforços dos NWS em prol do desarmamento (Popp, 2017, p.24). Quando idealizado, julgava-se que contribuiria decisivamente para o desarmamento e para a não proliferação, constituindo um avanço considerável do RINPN.

Sua formalização em tratado foi cobrada pelos NNWS, já na conferência de revisão de 1980 (Reaching, 2023). As negociações foram realizadas no âmbito da CD e, como previsto na decisão 2 da conferência de revisão e extensão de 1995, tornou-se o já citado "Tratado de Banimento

Abrangente de Testes Nucleares" ("*Comprehensive Test Ban Treaty*" – CTBT), disponibilizado à assinatura dos Estados em 1996.

O Tratado, que é universal, veda a realização de testes explosivos de armas ou outros dispositivos nucleares, em qualquer lugar do mundo (Kimball, 2022), por meio da proibição aos Estados-parte de conduzir tais atividades em qualquer ponto sob sua jurisdição.

A Organização do Tratado ("*Comprehensive Test Ban Treaty Organization*" – CTBTO), criada também em 1996, prevê a estrutura necessária para sua implementação, que inclui o Sistema de Monitoramento Internacional (*International Monitoring System* – IMS), para detectar explosões nucleares em qualquer ponto do planeta, formado por uma rede de estações sismológicas, acústicas, hidroacústicas, de radionuclídeos (elementos sensíveis à radioatividade) e laboratórios de radionuclídeos, totalizando mais de trezentas instalações distribuídas por diversos Estados.

Usando os dados fornecidos por essas instalações ou por outras fontes (satélites, por exemplo), um Estado poderá requerer ao Conselho Executivo da CTBTO uma inspeção in loco ("*On-site Inspection*") no território de outro. Caso o Conselho aprove, uma equipe de inspeção é deslocada para o local considerado a fim de verificar a procedência da informação, cabendo sanções para os Estados-parte, tanto por não cumprimento das normas quanto por informações improcedentes. (CTBTO, 2023; NTI, 2023a)

O Tratado teve grande aceitação, quase imediata (Final, 2000, p.13), restando, todavia, o problema de fazê-lo entrar em vigor. Isto exige a ratificação por 44 Estados, listados nominalmente (os que possuíam, à época, reatores de potência ou pesquisa). Entre eles, ainda faltam ratificar: Índia, Paquistão e Coreia do Norte, que não o assinaram; China, Egito, Israel, Irã e EUA, que o assinaram, mas não o ratificaram; e a Rússia que, tendo-o ratificado, revogou a ratificação em 02/11/2023, como exposto adiante (NTI, 2023a; Kimball, 2022; CTBTO, 2023; COUNCIL, 2023).

Apesar disso, todos os NWS, *de jure e de facto*, vêm cumprindo uma moratória voluntária de testes há cerca de três décadas (a Coreia do Norte desde 2017). Trata-se de uma forma não oficial de atender à principal meta do tratado, recomendada nas conferências de revisão desde 2000. (Kimball, 2022).

Os testes consistem em explosões controladas de artefatos, com a finalidade de determinar sua efetividade como arma, a energia liberada na detonação ("*yeld*") e outros efeitos (Center, 2022). Sua cessação, contudo,

mesmo sendo a principal meta do tratado, há muito não mais contribui para o desarmamento, pois podem ser substituídos por simulações em computador, devidamente municiadas com dados de testes anteriormente realizados, o que se presta à criação (desenvolvimento) de novas armas e à manutenção ou modernização das existentes (National, 2023), desde que o Estado disponha da tecnologia pertinente e de um acervo de dados obtidos em testes.

Pode-se ter uma ideia do potencial dessa prática para cada país, pelo número de testes realizados e pelo ano do último teste (o início da moratória), a saber: EUA (1054 – 1992); Reino Unido (45 – 1991); Rússia (715 – 1989); França (210 – 1996); China (45 – 1996); Índia (6 – 1998); Paquistão (6 – 1998); e Coreia do Norte (3 – 2017) (Global, 2022, p. 36, 43, 40, 46, 50, 56, 59, 62). Acrescente-se Israel com um teste em 1979 (Global, 2022, p. 53), e mais um número indeterminado, em conjunto com a França, e alguns testes subterrâneos, em Israel, não divulgados (Farr,1999; Kristensen; Korda, 2022).

Mesmo assim, a entrada em vigor do CTBT com a maior brevidade possível tem sido considerada importante e cobrada nas conferências de revisão, constando também dos planos originados nas conferências de revisão de 2000 ("13 Passos Práticos") e 2010 ("Plano de Ação"), que visavam a criar condições para o desarmamento. (Final, 2000, p.14, 9; Final, 2010, p. 22, 10)

A não assinatura e não ratificação do CTBT pelos Estados acima citados são devidas a razões políticas, como exposto a seguir.

ÍNDIA

Tendo anteriormente apoiado o Tratado, esse país optou por não o assinar, devido a um fator externo - a ameaça da China - e um doméstico - a ascensão ao governo de um partido favorável à nuclearização do país -, o que tornava inconveniente sua assinatura, pela necessidade dos testes nucleares que realizaria em 1998, a fim de se tornar um *NWS de facto*, o que a fez inverter sua posição, declarando que nunca o assinaria (Mistry, 1998).

Assim, tendo se tornado uma potência nuclear e mantendo sua rivalidade com a China, inimiga potencial dos EUA, firmou com este país, em 2005, o "Acordo de Cooperação Nuclear Civil EUA-Índia" (US, 2001) que lhe permite, entre outras vantagens: realizar trocas comerciais de materiais nucleares com vários países; receber dos norte-americanos tecnologia e combustível nuclear para reatores civis; e, ter isenção de salvaguardas das instalações militares e do material físsil para armas nucleares. Assim, o

acordo caracteriza um tratamento diferenciado, dando apenas à Índia, que é *NWS de facto*, direitos de um *NWS de jure.*

Com tal acordo, os EUA: aumentaram a capacidade indiana de produzir armas nucleares; estimularam a corrida armamentista no Sul da Ásia (com o Paquistão); violaram o artigo I do TNP e outras disposições, como a resolução 1172/1998 do CSNU sobre os programas de armas nucleares da Índia e do Paquistão; e, ignoraram, flagrantemente, os compromissos para o desarmamento assumidos pelos NWS nas conferências de revisão de 1995 e 2000, comprometendo, sobremaneira, o progresso da não proliferação e do desarmamento nucleares, além de enfraquecer o TNP (Reaching, 2023a).

PAQUISTÃO

Embora considere que o CTBT deva ser fortalecido, assim como o TNP, o país acredita que assiná-lo "não serve a seus interesses, quando uma longa lista de Estados não quer se tornar parte dele. Mesmo Estados nuclearmente avançados, como os EUA, que já realizaram milhares de testes, ainda se sentem inseguros e não querem ratificar o tratado". Ademais, com o acordo de cooperação EUA-Índia, de 2005, as grandes potências dão tratamento mais favorável à Índia, permitindo-lhe maior desenvolvimento de armas nucleares. De modo que o Paquistão estaria mais inferiorizado se assinasse o Tratado. (Mustafa, 2013, p. 54, 47)

COREIA DO NORTE

O país não pode firmar o tratado porque não descarta novos testes, se necessários, para reforçar sua dissuasão nuclear (Kimball, 2022). Vale notar que esse Estado é um dos que realizou o menor número de testes (Global, 2022).

CHINA

A China alega que, assinando o CTBT em 1996, já fez um grande sacrifício, pois, com 45 testes realizados, ainda estava no estágio inicial de sua curva de aprendizado, não tendo, portanto, incentivo para ratificar o tratado, o que fecharia suas possibilidades de outros testes, caso necessário, enquanto os EUA, com mais de 1000 testes realizados não fizessem o mesmo. (Fitzpatrick, 2020)

EGITO

O Egito não ratificaria o CTBT enquanto Israel não aderisse ao TNP (Medalla, 2006).

ISRAEL

Israel declarou, em 2016, que apoiava o CTBT, mas a ratificação

dependia do contexto regional e do "*timing*" apropriado, sendo que suas preocupações aumentaram com a assinatura, pela comunidade internacional, de um acordo nuclear com o Irã no ano anterior (Netanyahu, 2016; Gross, 2016), referindo-se ao *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPoA), o acordo firmado em 2015 entre o "P5+1" (os membros do CSNU, mais a Alemanha) e o Irã, para a limitação do programa nuclear desse país em troca do levantamento das sanções econômicas (Robinson, 2022); acordo que se encontra suspenso após a saída unilateral dos EUA, em 2018.

Israel, embora formalmente não o confirme nem o desminta, detém a posse de um arsenal nuclear, desenvolvido a partir dos anos 1950 com apoio francês e velado consentimento norte-americano, empregando dados de testes desses dois Estados, de alguns testes próprios subterrâneos, em Israel e, pelo menos, um atmosférico, no Oceano Índico em 1979, possivelmente com apoio sul-africano. Além disso, consta ter listado, como alvos, cidades da então União Soviética, com dados precisos obtidos da Inteligência norte-americana, para dissuadir aquela superpotência durante a Guerra Fria. (Farr, 1999, p.11; Kristensen; Korda, 2022)

IRÃ

No Irã, segundo a CTBTO, a possibilidade de ratificação do CTBT está conectada à confiança no país, a ser demonstrada com o retorno da vigência do JCPoA (MILES, 2018). O país continua Estado parte do TNP (Mehdi, 2022) e está usando as inspeções da AIEA para mostrar que está enriquecendo urânio até o "*bomb grade*"[7], como forma de pressionar os EUA para que retomem aquele acordo, provocando a suspensão das sanções. Cabe observar que, em 01/03/2023, noticiou-se que a Agência constatou em instalações iranianas, efetivamente, enriquecimento de urânio a 83,7%, pouco abaixo do nível citado (Pourahmadi, 2023).

EUA

Em 1999, o Senado norte-americano não autorizou a ratificação do CTBT por acreditar que seu cumprimento impactaria a confiabilidade do arsenal nuclear nacional. Em 2009, o Presidente Obama declarou que iria solicitar a reconsideração dessa decisão, mas não o fez; em 2018, a *Nuclear Posture Review* do Presidente Trump afirmava que não se iria buscar essa reconsideração, mas os EUA continuariam a apoiar a CTBTO e só voltariam a realizar testes, se necessário para assegurar a segurança e a efetividade de suas armas nucleares, mas instava todos os NWS a manterem a moratória;

7 Nível de enriquecimento do urânio, acima de 90%, em que ele se presta à fabricação de armas nucleares.

e o atual governo (Biden) declarou-se comprometido a fazê-lo entrar em vigor, mas reconheceu os grandes desafios para tal e apenas manteve a moratória (Kimball, 2022; United, 2018, p. 72).

A negativa à ratificação do CTBT é ilustrativa porque ocorreu apesar dos copiosos dados de 1054 testes realizados (Atherton, 2020, p.2-3), da intensa campanha realizada pelo presidente Clinton – o primeiro a assinar o Tratado, em nome dos EUA – e das opiniões favoráveis do Secretário de Defesa e do "*Chairman*" da Junta de Chefes de Estado Maior. Sem mencionar que, em 1999, os EUA já podiam substituir perfeitamente testes explosivos reais por simulações em computador (na realidade, desde antes, pois o último teste fora realizado em 1992), atividades rotineiras do "programa de gestão de estoques" ("*stockpile stewardship program*"), conduzido pela "*National Nuclear Security* Administration" (NNSA) (National, 2023).

Para Hughes e Rapaport (2021), a ratificação do tratado pelos EUA teria sido exequível e benéfica, por enviar um forte sinal ao resto do mundo, de incentivo à redução das tensões geopolíticas que obstavam a ratificação por outros Estados, corroborando a afirmação de Mustafa (2013, p. 49), para quem a ratificação pelos EUA provavelmente aumentaria as chances de ratificação pela China, Índia, Irã, Coreia do Norte e Paquistão, contribuindo expressivamente para o progresso do RINPN.

Além disso, se a crença de que a efetividade do arsenal dependia da realização constante de testes pudesse ter alguma razão de ser em 1999, não era mais pertinente em 2021, quando os supercomputadores já eram empregados em experimentos de fusão nuclear, e as simulações por eles apoiadas garantiam um nível de confiabilidade que ultrapassava o das detonações, mas o assunto não foi reavaliado, apesar de tal capacidade constar do site da NNSA (National, 2023).

RÚSSIA

Tendo anteriormente assinado e ratificado o CTBT, em 25 de outubro de 2023, o Parlamento russo, aprovou, por unanimidade, uma proposta do Presidente para a revogação da ratificação, o que se efetivou em 02 de novembro de 2023, ao tornar-se lei. Trata-se de um ato político cuja motivação se prende às tensões resultantes da guerra na Ucrânia. Embora o Presidente russo tenha declarado que a Rússia estava apenas "espelhando" a posição dos EUA, que não ratificaram o instrumento, de certo modo, acena com a possibilidade mais próxima da realização de testes, que culminariam as ameaças nucleares já realizadas.

Apesar disso, as lideranças russas afirmam que pretendem manter a moratória existente, só realizando testes nucleares caso os EUA o façam (FIRSTPOST, 2023; COUNCIL, 2023), e que o fato não implica qualquer mudança em sua doutrina nuclear ou postura das forças (Smith; Wan; Bunn, 2023).

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O CTBT foi projetado para constituir uma medida efetiva, tanto de desarmamento quanto de não proliferação, em consequência da total proibição da realização de testes explosivos, o que, assim pensava-se, impediria o desenvolvimento e o aperfeiçoamento de armas nucleares (Kimball, 2022). Ocorreu, porém, que essa foi a época em que os NWS estavam descartando seus testes explosivos por não mais necessitarem deles, substituindo-os por simulações digitais, circunstância que não tem impedido o desenvolvimento e a modernização do armamento nuclear.

Assim, o CTBT deixou de ser um instrumento do desarmamento nuclear, passando a ser apenas de não proliferação, pois um NNWS que tenha a intenção de desenvolver armas nucleares terá que realizar testes explosivos por não dispor de registros anteriores, tornando-se vulnerável à poderosa estrutura global da CTBTO, a menos que um NWS os forneça. Para estes últimos o efeito do tratado será apenas aumentar a repercussão de uma eventual detonação, o que pode ser aproveitado politicamente.

Quanto à importância de sua efetiva entrada em vigor, mediante a ratificação dos Estados que ainda não o fizeram, ela tem sido continuamente reafirmada até a última Conferência de Revisão (2022) (Draft, 2022, item 136), e provavelmente continuará sendo nas seguintes, o que parece ser mera satisfação aos Estados que já o assinaram e ratificaram.

Isto porque, nas atuais condições, cuja alteração não é esperada a curto prazo, os Estados que não o fizeram continuarão sem motivação para fazê-lo pelas razões já apresentadas, podendo ocorrer até o contrário, como a recente revogação da ratificação russa. Assim, o melhor a se esperar é a continuação da moratória atualmente em curso, a qual cumpre a finalidade do Tratado, sem implicar obrigações multilaterais e possíveis sanções aos NWS. No caso dos EUA, adicionalmente, ela é acompanhada pela recomendação de que seja observada pelos demais Estados e pela informação de que Washington a violará se achar necessário.

Tais resultados ressaltam a interpretação realista do TNP, pois

reforçam a não proliferação, atingindo os NNWS, em detrimento do desarmamento, beneficiando os NWS e mantendo o status quo, bem como, destacando o posicionamento unilateral e a preponderância dos EUA no RINPN com ações que favorecem a Índia e Israel e prejudicam o Irã, bem como o fato de não ter ratificado o CTBT, o que poderia ter levado à ratificação por outros Estados, ainda que não se atingisse a totalidade.

O BANIMENTO DE MATERIAL FÍSSIL

As analises contidas neste tópico visam a avaliar os efeitos da evolução deste segundo compromisso para o progresso do RINPN, a partir da situação corrente.

A formalização deste banimento em tratado visaria ao cumprimento da resolução 48/75L de 1993 da AGNU, que traduziu uma demanda existente desde a entrada em vigor do TNP e, para alguns, desde os anos 1950: o fim da produção dos ingredientes indispensáveis para a fabricação de explosivos nucleares – urânio altamente enriquecido ("*High Enriched Uranium*" – HEU[8]) e plutônio. (Reaching, 2023b; Hitchens; Lauber, 2010, p.1; NTI, 2023b)

Com a resolução 48/75L, as discussões passaram a ser realizadas na CD, resultando numa discordância básica: os NWS de jure e a Índia pleiteavam que o tratado fizesse cessar a produção do material, ficando os estoques já existentes fora do banimento, o que justificaria a denominação "*Fissile Material Cut-Off Treaty*" (FMCT); enquanto outros Estados, incluindo o Paquistão, a África do Sul e o Brasil, consideravam que o banimento só seria uma medida significativa de desarmamento se abrangesse tanto a produção futura quanto os estoques existentes, cabendo a denominação "*Fissile Material Treaty*" (FMT) e obrigando os NWS a realizar seu "*downblend*" (redução do enriquecimento) irreversível, impossibilitando a utilização em armas nucleares (Reaching, 2023). Se fosse expresso desta forma, o banimento contribuiria, efetivamente, para o progresso almejado do RINPN.

Além disso, o Egito e outros Estados árabes, considerando a situação de Israel - possuidor não declarado de armas nucleares - pleiteavam que todo material físsil utilizável nessas armas deveria ser declarado e objeto de inspeções e inventários, sob supervisão e controle

8 Urânio enriquecido a 20% ou acima, que facilita a obtenção do "bomb grade" com enriquecimento adicional.

internacionais. (NTI, 2023; Hitchens; Lauber, 2010, p. 1-2; Feldman, 1999; Reaching, 2023b)

A despeito das divergências e visando a dar início às negociações do tratado, a CD emitiu, em 1995, o "Shannon Mandate", uma diretriz geral que não abordava a questão dos estoques e tinha dois objetivos:

- o estabelecimento de um comitê *Ad Hoc* na CD para tratar do "banimento da produção de material físsil para armas nucleares ou outros dispositivos nucleares explosivos"; e,

- a negociação de um tratado "não discriminatório, multilateral, internacional e efetivamente verificável" (Hitchens; Lauber, 2010, p. 1-2).

Todavia, a CD não conseguiu formar o citado comitê; além disso, outras questões foram acrescentadas à sua agenda, dificultando ainda mais a obtenção de um consenso sobre o tema.

Cabe notar que, desde os anos 1990 (os EUA desde1964), os NWS *de jure* não produzem mais material físsil para armas nucleares, tendo todos, exceto a China, declarado unilateralmente tal moratória; embora entre os NWS *de facto* ele ainda seja produzido. (Hitchens; Lauber, 2010, p. 9, 30; Fissile, 2023).

Ao longo dos anos 2000, 2010 e posteriormente, o assunto continuou sendo objeto de diversas discussões na CD, inclusive aventando-se a possibilidade de negociações fora de seu âmbito (International, 2020), a fim de tentar alcançar diferentes formas de obtenção do consenso, igualmente sem êxito, voltando-se, ao final, ao "Shannon Mandate" (Mukhatzhanova *et al*, 2010; Hitchens; Lauber, 2010, p. 9; Draft, 2022, item 133).

Apesar de abranger a totalidade dos Estados, o tratado atingiria apenas os NWS *de jure e de facto*, pois os NNWS já são proibidos de fabricar material físsil para armas nucleares pelo próprio TNP (Artigo II).

A propósito, é digna de nota a situação dos estoques, abaixo apresentados em toneladas, respectivamente de HEU e plutônio para armas nucleares (Fissile, 2023). Considerando que a fabricação de uma moderna arma nuclear exige 12 kg de HEU ou 4 kg de plutônio (Global, 2022, p.67-68), pode-se aquilatar o potencial inerente a esses estoques, que deve ser acrescido aos de armas nucleares já fabricadas, apresentado mais adiante:

ESTADO	HEU	PLUTÔNIO	SITUAÇÃO
Rússia:	672	88	em moratória
EUA:	361	38,4	em moratória
França:	25	6	em moratória
Reino Unido:	22	3,2	em moratória
China:	14	2,9	não produzindo, sem moratória
Paquistão:	4,9	0,5	em produção
Israel:	0,3	0,8	supostamente, produzindo apenas plutônio
Índia:	0	0,7	em produção, apenas plutônio
Coreia do Norte:	0,7	0,04	em produção.

São expostas a seguir, as posições políticas desses Estados, cujas posturas dificultam o consenso, impedindo o início das negociações para o FMCT (Reaching, 2023b):

ÍNDIA

Este Estado apoia o imediato início das negociações para o FMCT – apenas no âmbito da CD. Como é beneficiado pelo acordo nuclear de 2005 (US, 2001), com os EUA, pelo qual recebe combustível nuclear para uso civil, pode destinar a maior parte de seus estoques de urânio para ampliar expressivamente sua produção de plutônio para armas nucleares, pois não emprega HEU para esse fim (Mukhatzhanova *et al*, 2010, p. 7, 9; Fissile, 2023; Javaid, 2021; Reaching, 2023b).

PAQUISTÃO

O Paquistão tem sido apontado como o responsável por inviabilizar o início das negociações para o FMCT, por ter declarado formalmente, em 2019, não apoiar o término de sua produção de material físsil, no atual estágio, tampouco a moratória (International, 2020), nem mesmo, o início das negociações para o FMCT, a menos que os estoques anteriores sejam incluídos no escopo do tratado, sem o que as assimetrias existentes serão congeladas – uma preocupação com a Índia, que tem maior capacidade de produção de material físsil (plutônio) devido ao acordo de 2005 com os EUA (Mukhatzhanova *et al*, 2010, p. 7, 9; Reaching, 2023b).

COREIA DO NORTE

Neste caso há aspectos que transcendem em muito o FMCT, principalmente no atual clima de tensão com os EUA, que entrelaçam suas condições econômicas, as relações com a Coreia do Sul e a presença norte-americana nesse vizinho.

Desde o fim dos encontros trilaterais em 2018-19, a liderança norte-coreana tem recusado novas negociações com os EUA e, atualmente, procura aumentar o arsenal nuclear, considerando as políticas hostis dos EUA e da Coreia do Sul como ameaças. (Associated, 2023)

Por seu lado, os EUA estão aumentando seu já considerável poder militar na Coreia do Sul, com meios avançados, bem como, expandindo os exercícios militares combinados (Baldor, 2023).

Desta forma, na atual conjuntura, não se vislumbra possibilidade de a Coreia do Norte interromper sua produção de material físsil, cujos estoques são consideravelmente baixos, tampouco condições para negociações sobre o FMCT.

CHINA

A China cessou de fabricar material físsil, mas não declarou a moratória como os outros NWS *de jure*, dando a conhecer, extraoficialmente, que só voltaria a produzi-lo, se sentisse que a eficácia de sua dissuasão estava ameaçada pelo progresso dos sistemas antimísseis e de armas de precisão de longo alcance dos EUA, acreditando-se, porém, que não tenha retomado a produção (Hitchens; Lauber, 2010, p.30; International, 2022).

Um estudo chinês de 2008 (Mukhatzhanova *et al*, 2010, p.6) informava que os estoques de material físsil seriam suficientes para os aumentos qualitativo e quantitativo previstos para seu arsenal. Todavia, as preocupações reveladas com os avanços nucleares e convencionais dos EUA permitiam supor uma futura expansão de sua capacidade militar para reduzir esse desbalanceamento, o que poderia provocar o retorno à produção de HEU e plutônio, em virtude de os estoques disponíveis serem relativamente reduzidos.

Em 2021, a expansão da capacidade militar chinesa já estava ocorrendo, e rapidamente, com a construção de pelo menos 250 silos para mísseis de longo alcance, embora não haja notícia do retorno à produção de material físsil. (Bugos; Masterson, 2021; Fissile, 2023)

ISRAEL

Israel passou a não se opor à realização das negociações para o tratado em 1998, cedendo a pressões do Presidente Clinton para não bloquear a CD, mas deixando claro que isso não significava o compromisso de assiná-lo, o que só aconteceria se a evolução do texto não comprometesse sua segurança nacional, traduzida pelo "imperativo de manter seu potencial nuclear e aderir à sua postura nuclear ambígua" (Feldman, 1999).

Essa postura era (e continua sendo) a base da dissuasão israelense, fazendo com que seus possíveis opositores não tivessem certeza de que o país possuía alguma arma nuclear, impedindo-os de aferir seu poder pelo tamanho do arsenal real que ele poderia ter, tornando tal dissuasão eficaz, mesmo que seu arsenal fosse um décimo do que as fontes estrangeiras informavam – 100 a 200 artefatos – o que ultrapassava em muito o número de alvos estratégicos no Oriente Médio (Feldman, 1999).

Assim, o banimento da produção futura de HEU e plutônio atenderia aos interesses de Israel, por congelar sua clara vantagem na região (exatamente o contrário do pretendido pelo Egito e demais países árabes).

Isso, porém, não era considerado suficiente para a assinatura do FMCT, sendo necessário também que todos os vizinhos, incluindo Irã e Iraque, aderissem ao tratado; que este contasse com procedimentos de verificação altamente intrusivos para garantir sua efetividade, mas sem comprometer a postura ambígua de Israel, mesmo em relação ao passado; além do compromisso de apoio dos EUA, consistente com o acordo de defesa assinado em 1998[9] – tudo permitindo que suas condições de dissuasão permanecessem intactas até que a situação política e estratégica da região se modificasse (Feldman, 1999).

As condições desejadas por Israel não se verificaram, e o país continuou se opondo veladamente ao tratado, tendo seu primeiro-ministro declarado extraoficialmente, em 1998, que nunca o assinaria (Mukhatzhanova *et al*, 2010, p. 7-8).

EUA

Em 2004, os EUA retiraram seu apoio ao início das negociações, alegando que o tratado não poderia ser eficazmente verificado; em 2006, propuseram uma versão que não contemplava verificação e era contrário ao que se esperava do FMCT; posteriormente, porém, voltaram a apoiá-lo na ideia básica original (Mukhatzhanova *et al*, 2010, p.3).

Em 2020, os EUA apoiavam o início das negociações, mesmo fora da CD, desde que houvesse consenso e todos os Estados-chave participassem (International, 2020, p.2).

REINO UNIDO

O Reino Unido apoia o imediato início das negociações para o

9 Acordo pelo qual os EUA aumentam as capacidades defensivas e dissuasórias de Israel, bem como elevam o escopo de suas relações militares e estratégicas bem como o da cooperação tecnológica.

FMCT, no âmbito da CD e envolvendo os Estados relevantes (Fissile, 2013).

RÚSSIA

A Rússia é o Estado que possui as maiores quantidades de material físsil e, atualmente, não prioriza o FMCT por considerá-lo obsoleto devido à moratória em curso, embora esteja pronta a negociar, mas apenas no âmbito da CD (Hoell, 2019, p.9; Mukhatzhanova *et al*, 2010, p. 6).

FRANÇA

A França apoia todas as medidas para o desarmamento, mas mantidas no âmbito da CD, tendo, inclusive, desmantelado suas instalações de produção de material físsil (Republique, 2020).

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Mustafa (2013, p. 48), corroborando a crítica de Mukhatzhanova *et al* (2010, p.10), observa que a CD não negocia temas sensíveis aos interesses das grandes potências, o que explicaria os quase 30 anos, já passados, sem que as negociações sobre o FMCT tenham sido iniciadas. No caso, o apego ao âmbito daquele órgão para tal tarefa e a busca do consenso que o caracteriza, servem para justificar tal insucesso, o que coincide com as intenções - não declaradas - de alguns Estados, aos quais o Paquistão presta um serviço ao inviabilizar a consecução do tratado com sua franca posição negativa.

Segundo Ogasawara (2022), chefe da delegação japonesa na CD, é lamentável que o órgão tenha falhado para começar essas negociações. Com tantos estudos e discussões já realizados, só a falta de vontade política explica o fato. Sua necessidade e urgência são amplamente compartilhadas pela comunidade internacional, pois existe o perigo de a reversão da tendência de redução das armas nucleares, exposta no próximo tópico, resultar na deterioração da conjuntura internacional.

Estudiosos também observam que o tema do FMCT está maduro para as negociações, e nada impede que ele seja tratado em outro foro, como já aventado, uma vez que a CD tem se revelado incapaz de fazê-lo. O problema é que alguns Estados se opõem a isso; portanto, não participariam dos trabalhos em outro local, nem assinariam tratados de cuja negociação não houvessem participado (REACHING, 2023b), o que torna lícito pensar que o atual *status quo* – que congela a marcha para o desarmamento – é conveniente.

Com respeito ao problema da presente pesquisa, apenas o banimento do material físsil que incluísse os estoques existentes teria efeito

decisivo sobre a meta do mundo sem armas nucleares, mas tal tratado é inexequível por contrariar a interpretação realista do TNP, que mantém as atuais relações de poder no RINPN, nas quais sobressaem a unilateralidade e a preponderância dos EUA nesse regime, como demonstra, por exemplo, seu apoio a Israel.

AS PERSPECTIVAS DA REDUÇÃO GLOBAL DE ARMAS NUCLEARES

Este terceiro compromisso tem como meta a eliminação das armas nucleares, alcançando-se o desarmamento geral e completo, sob estrito e efetivo controle internacional. Embora abranja todos os NWS, os acordos bilaterais União Soviética/Rússia-EUA têm papel essencial em sua consecução.

Logo na primeira Conferência de Revisão, em 1975, os NWS responderam aos questionamentos sobre os esforços para o desarmamento, alegando que a conclusão da primeira série de conversações sobre limitação de armas estratégicas entre os EUA e URSS (*Strategic Arms Limitation Talks* - SALT) representava um considerável progresso (Reaching, 2023).

As SALT consistiram em reuniões realizadas entre 1969 e 1972, com o propósito de limitar a produção de mísseis capazes de transportar armas nucleares. Elas produziram dois documentos principais, assinados nesse último ano, o Tratado de Mísseis Antibalísticos – o "*Anti-balistic Missile Treaty*" (ABM) - que limitava o número desses sistemas defensivos, restringindo a defesa e mantendo cada superpotência sensível à dissuasão da outra; e o "Acordo Provisório e Protocolo sobre Limitação de Armas Estratégicas Ofensivas" – o "*Interim Agreement and Protocol on Limitation of Strategic Offensive Weapons*" - que congelava por cinco anos o número de mísseis intercontinentais e os lançados por submarinos, devendo ser detalhado por um tratado posterior, que viria a ser o SALT II.

O SALT II foi negociado a partir de 1972 e assinado em 1979. Ele reforçou as limitações de armamento e, apesar de nunca ter sido ratificado e entrado em vigor, devido às tensões provocadas pela invasão soviética do Afeganistão em 1980, foi cumprido voluntariamente pelas duas superpotências. (Britannica, 2023)

Em 1982, novas negociações foram iniciadas, pretendendo não apenas limitações, mas reduções radicais de armamento, denominando-se, assim, "*Strategic Arms Reduction Talks*" (START). Os entendimentos

resultaram num abrangente tratado de redução de armas assinado em julho de 1991, o START I, ratificado pelos EUA em 1992 e pela Rússia em 1994, após as providências exigidas pelo desmembramento da URSS em dezembro de 1991.

O tratado, que expiraria em 2009, exigiu complexas e demoradas verificações recíprocas do material a ser eliminado, o que foi cumprido até 2001. Desde 1990, contudo, já havia acertos para uma nova redução, que se tornou o START II, o qual, mesmo assinado em 1993 para ser cumprido até 2007, nunca entrou em vigor, por não ter sido ratificado devido às tensões geopolíticas a partir de meados dos anos 1990, destacando-se a saída unilateral dos EUA do tratado ABM (de caráter defensivo) em 2002, e a reação russa, rejeitando o START II.

Com as tensões citadas, o START III, cujas negociações haviam começado em 1997, teve seu processo interrompido, passando-se, a partir de 2001, a negociar um acordo de redução, mas apenas das armas estratégicas ofensivas ("*Strategic Offensive Reduction Treaty*" – SORT), assinado e ratificado pelos dois Estados até 2003. O SORT previa a redução das armas, mas permitindo a estocagem das ogivas e sistemas de lançamento desativados, ao contrário dos START, que determinavam sua destruição. (Freedman, 2023)

Como o START I expiraria em 2009, negociou-se um novo tratado que o sucedeu e suprimiu o SORT, o *New* START, firmado em 2010 e que expiraria em 2021, mas que teve sua vigência estendida por mais cinco anos, até 2026, sendo que, por ocasião da conferência de revisão do TNP de 2022, os representantes da Rússia e dos EUA concordaram em, até lá, negociarem e firmarem um acordo sucessor, com novas reduções de armamento. (Bugos, 2022; Draft, 2022, item 122)

Todos esses tratados – bilaterais, sem envolver a CD, embora o assunto conste de sua pauta – apesar de seus percalços, provocaram enorme redução do número de armas nucleares, e do correspondente risco planetário, já que a Rússia (antes União Soviética) e os EUA sempre detiveram cerca de 89% delas, que chegaram ao pico de 70.300 em 1986 e, no início de 2023, eram estimadas em cerca de 12.500 (FAS, 2023), como abaixo apresentado:

Rússia: 5.889 (4.489 operacionais)
EUA: 5.244 (3.708 operacionais)
China: 410 – aumentando
França: 290
Reino Unido: 225 – aumentando
Paquistão: 170 – aumentando
Índia: 164 - aumentando
Israel: 90 – podendo aumentar
Coreia do Norte: 30 - aumentando

Cabe notar que essa redução também é economicamente benéfica, pois tais armas exigem manutenção dispendiosa, com ciência, tecnologia, engenharia e manufatura para mantê-las seguras e disponíveis. Os EUA, cujo estoque atual é o menor desde 1960, estimaram para isso perto de 19 bilhões de dólares no orçamento de 2024 (National, 2023, tab. 8-1).

Embora tenha havido significativa redução, os aspectos abaixo comentados demonstram que a situação atual não é auspiciosa.

Apesar de o estoque global ainda estar diminuindo, o ritmo da redução está decrescendo expressivamente, se comparado aos últimos 30 anos. Por outro lado, além da redução só estar ocorrendo porque os EUA e a Rússia estão desmontando armas já desativadas, o estoque de armas nucleares operacionais está aumentando, principalmente na China, Índia, Coreia do Norte, Paquistão e Reino Unido. (FAS, 2023).

Com a guerra na Ucrânia, a Rússia tem feito diversas alusões ao possível emprego de armas nucleares e, em 21/02/2023, declarou que suspenderá sua participação no *New* START, (Williams, 2023), o que interrompe a redução do número de artefatos.

Além disso, pelos volumes dos inventários de armas nucleares e estoques de material físsil mostrados anteriormente, verifica-se que os NWS (*de jure e de facto*) podem ser divididos em dois grupos bem distintos: um formado pela Rússia e EUA, e o outro, pelos demais; cabendo notar que, neste último grupo, os NWS *de facto* conquistaram essa condição esforçando-se contra a já formada estrutura do TNP, visando a alcançar a capacidade de dissuadir oponentes mais poderosos, esforço que, de modo algum, encontra-se encerrado – é a "dissuasão finita" ("*finite deterrence*" (Sokolski, 2017, p. 20), teoria pela qual Estados de pequeno poder podem impedir grades potências nucleares de ameaçá-los, adquirindo um pequeno número de armas nucleares que possam ser lançadas contra suas cidades importantes, dissuadindo-as de atacar, ainda que não possibilitem a vitória num eventual confronto.

Observa-se, ainda, que a China, além de estar aumentando o

número de armas nucleares, também está expandindo consideravelmente suas bases de lançamento, como já exposto, circunstâncias que parecem demonstrar possível mudança em seu posicionamento no sistema internacional, segundo as categorias de estabilidade nuclear propostas por Beaufre (1966, p. 39).

Para esse estudioso, um pequeno poder nuclear capaz de infligir danos consideráveis, mas limitados, a um oponente mais poderoso, desfruta de uma "dissuasão defensiva" que protege seu território em decorrência do "poder equalizador das armas nucleares" – é a dissuasão finita de Sokolski (2017, p.20).

Por outro lado, um grande poder nuclear, capaz de infligir danos catastróficos a qualquer oponente, desfruta de uma "dissuasão ofensiva", a qual, em se tratando de um oponente de pequeno porte nuclear, tem condições, desde que faça crer a esse oponente que poderia anular ou suportar seu ataque, de impedir que ele seja realizado, tanto contra seu próprio território ou em resposta a suas ações contra terceiros.

A China, assim como os Estados de menor poder nuclear (exceto a França e o Reino Unido, cujo poder se somaria ao dos EUA), se enquadra, até o momento, na primeira categoria - a da dissuasão defensiva - o que pode estar sendo sentido como crescentemente incompatível com a liberdade de ação de que suas expressões política e estratégica necessitam, em face da competição com os norte-americanos, obrigando-a a se esforçar para aumentar seu poder nuclear, aproximando-se da segunda categoria – a de dissuasão ofensiva – ocupada, atualmente, pela Rússia e EUA.

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os acordos acima tratados representam a maior contribuição ao progresso do RINPN em direção a um mundo sem armas nucleares. Como a manutenção dessas armas é custosa, é lógico que tenham sofrido forte redução em decorrência da grande distensão no imediato pós-Guerra Fria; porém, voltaram a aumentar de número nos últimos anos, devido ao recrudescimento da tensão entre as grandes potências, vivida desde a invasão da Crimeia em 2014.

Tal tensão aumentou consideravelmente com a guerra na Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, e teve um agravamento relevante com o anúncio, pela Rússia, de sua retirada do New START, anulando a esperança de novas reduções de armamentos, e com os movimentos da China de

elevação de seu patamar nuclear.

Tais resultados indicam que a evolução do RINPN, em face da significativa redução de armas nucleares, se adequou às conjunturas estratégicas globais, cumprindo o preceito realista de priorizar a segurança nacional sobre a internacional, mais uma vez com o protagonismo dos EUA que, aqui, é inevitável, por deterem, juntamente com a Rússia, o controle da maior parte das armas nucleares existentes.

A ZONA LIVRE DE ARMAS DE DESTRUIÇÃO EM MASSA DO ORIENTE MÉDIO

O compromisso da criação dessa ZLADM é o núcleo de uma resolução da conferência de 1995 (Reaching, 2023) e vem tendo sua importância ressaltada até a conferência de 2022 (Draft, 2022, itens 164 a 171). Seu não cumprimento, contudo, constitui um dos maiores obstáculos ao progresso almejado do RINPN.

A defesa dos interesses de Israel (que nem é Estado-parte do TNP) pelos EUA, Reino Unido e Canadá quanto a este tema, levantado pelos países árabes liderados pelo Egito, foi a causa do fracasso da Conferência de Revisão de 2015 (MAITRE, 2015), o que demonstrou o aumento da cisão entre os NWS e os NNWS, dando origem ao movimento que resultou na proposta, junto à AGNU, do Tratado de Proibição de Armas Nucleares que contesta o TNP e, aprovado, entrou em vigor em 2021 (NTI, 2022; Draft, 2022, item 127).

Cabe notar que o estabelecimento dessa ZLADM tem sido objeto, desde 2019, de uma conferência realizada no âmbito da AGNU, cuja terceira sessão ocorreu em dezembro de 2022, à qual têm comparecido delegados dos países da região e dos NWS *de jure*, com exceção de Israel e dos EUA, o que inviabiliza qualquer acordo. (Conference, 2023; Fellow; Hickey, 2022)

CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Quanto à ZLADM do Oriente Médio, não há perspectiva de sua consecução. Tal impasse representa o dano causado por uma ordem estratégica regional à ordem nuclear global, devido à lógica realista, manifestada tanto na posição dos países árabes, quanto na inevitável proteção de Israel pelas potências ocidentais, mais uma vez com a preponderância dos EUA. Situação que leva ao enfraquecimento do TNP.

CONCLUSÃO

Os compromissos dos NWS de que trata o presente artigo, embora mais antigos, estão em maior evidência desde 1995, quando serviram para produzir a unanimidade com que a extensão indefinida do TNP foi aprovada; entretanto, seu cumprimento talvez seja hoje mais longínquo que naquela época, refletindo os interesses que, por vezes, se afastam dos princípios que, retoricamente, norteiam esse Tratado.

A busca da segurança e de um lugar ao sol na ordem nuclear provocou uma grande aceitação a ele. Porém, em 1995, os NNWS buscaram algo mais: o encaminhamento para um mundo sem armas nucleares visando a superar sua desigualdade original. Teria sido uma oportunidade, proporcionada pelo fim da Guerra Fria, de acreditar que se estava mais próximo de um êxito idealista que de um engodo realista.

De lá para cá, porém, embora os compromissos venham sendo reafirmados a cada conferência de revisão, eles têm sido objeto de ações que tendem a perpetuar o *status quo* e, nas conjunturas estratégicas que se sucedem, privilegiar a segurança nacional em detrimento da internacional, refletindo concepções realistas. Se não, vejamos:

Internamente ao TNP, o CTBT se tornou um instrumento puramente de não proliferação, e não mais de desarmamento; o FMCT é veladamente afastado pelos Estados-chave; o uso do poder por meio de tratamento diferenciado a atores escolhidos prevalece; o número de Estados nuclearmente armados aumentou; e o número de armas nucleares voltou a crescer.

Externamente ao TNP, a busca por sua segurança, segundo a Rússia, levou-a à guerra na Ucrânia, onde está brandindo seus artefatos; por sua vez, a China está multiplicando os seus para se sair bem na competição hegemônica, lembrando ao mundo que as armas nucleares simplesmente existem, e que a redução ilusória de seu número em "tempo de paz", por si só, não garante a marcha para a meta do mundo sem elas. Sonho que não sobrevive aos embates com as conveniências estratégicas dos NWS.

Assim, o RINPN, sob a regência dos EUA, parece ter levado a comunidade internacional a um estado quiescente, em que a não proliferação continua priorizada, os Estados têm um foro periódico para aparecer, mas o desarmamento não é entregue. Nessas condições, o RINPN opera como um filtro realista da ordem nuclear, com dois ritos de

passagem que marcam a transição dos Estados, em que as armas nucleares são os fatores essenciais: um para ascensão a potência nuclear, buscado pelos Estados que se sentem muito ameaçados, como os NWS *de fato* – a "dissuasão finita", já citada; e outro, de potência nuclear a candidato a *hegemon*, como parece ser o caso da China.

Deste modo, a nosso ver, diante dos fatos e dados considerados, os compromissos do desarmamento nuclear ainda devem permanecer, por muito tempo, no campo da mera retórica.

COMMITMENT FOR NUCLEAR DISARMAMENT: REALITY OR RHETORIC?

ABSTRACT

In 1995, the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons had its indefinite duration approved on the basis of four points of commitment for nuclearly-equipped States: the duration of the Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty; the start of negotiations for the ban of fissile materials; the reduction of nuclear weapons for general and comprehensive disarmament; and the establishment of the Middle East Weapons of Mass Destruction-Free Zone. Those commitments have not been fulfilled, except for the third one, which was partially fulfilled, and this article aims to analyze how the conditions which cause that situation affect the progress of the International Nuclear Non-proliferation and Disarmament Regime towards the idealist goal of a world free of nuclear weapons. One can conclude that, due to a realist view of global tensions, national security prevails over international security. For that reason, the first two points of commitment were replaced by voluntary moratoria, without guarantees; regarding the third point, the reduction of the number of weapons was interrupted, possibly increasing; while the fourth point has no perspectives of fulfilment. Thus, the regime is headed towards two levels of nuclear power, one defensive and one regarding hegemonic dispute, while the disarmament points of commitment remain as mere rhetoric.
Keywords: commitment, disarmament, nuclear weapons

REFERÊNCIAS

ASSOCIATED Press. North Korea's Kim orders 'exponential' expansion of nuclear arsenal. **NPR Asia,** 01 jan. 2023. Disponível em: https://www.npr.org/2023/01/01/1146503945/north-korea-kim-nuclear-arsenal. Acesso em: 04 abr. 2023.

ATHERTON, Kelsey. The United States is safest when all nuclear tests are virtual. **SLATE,** 09 jul. 2020. Disponível em: https://slate.com/technology/2020/07/nuclear-testing-live-virtual-safe.html. Acesso em: 17 fev. 2023.

BALDOR, Lolita C. How the US is boosting military aliances to counter China. **AP News,** 02 fev. 2023. Disponível em; https://apnews.com/article/politics-antony-blinken-beijing-north-korea-china-9f9432c118f297fc27a9be01c460316e. Acesso em: 08 abr. 2023.

BBC. Why did US and allies invade Iraq, 20 years ago. **BBC NEWS,** 20 mar. 2023. Disponível em: https://www.bbc.com/news/world-64980565. Acesso em 09 ago. 2023.

BEAUFRE, André. **Deterrence and strategy.** New York: Frederick A. Praeger, Inc, Publishers. 1966.

BRITANNICA. Strategic Arms Limitations Talks. International Negotiations. 01 abr. 2023. Disponível em: https://www.britannica.com/event/Strategic-Arms-Limitation-Talks. Acesso em: 28 maio 2023.

BUGOS, Shannon. New START at a Glance. **Arms control association,** abr. 2022. Disponível em: https://www.armscontrol.org/factsheets/NewSTART. Acesso em: 29 jan. 2023.

BUGOS, Shannon; MASTERSON, Julia. New Chinese missile silo fields discovered. **Arms control association,** set. 2021. Disponível em: https://www.armscontrol.org/act/2021-09/news/new-chinese-missile-silo-fields-discovered. Acesso em: 21 maio 2023.

CARLSON, John. Is the NPT still relevant? – How to progress the NPT's

disarmament provisions? **Journal for peace and nuclear disarmament,** Nagasaki, v. 2, n. 1, 09 maio 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25751654.2019.1611187#:~:text=have%20been%20established.-,Conclusions,for%20nuclear%20disarmament%20to%20proceed. Acesso em: 28 out. 2022.

CARTA das Nações Unidas. **Centro de informação da ONU para o Brasil,** 2023. Disponível em: https://brasil.un.org/sites/default/files/2022-05/Carta-ONU.pdf. Acesso em: 08 jun. 2023.

CENTER for arms control and non-proliferation. Fact sheet: Nuclear Testing 101. 18 out. 2022. Disponível em: https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-nuclear-testing-101/. Acesso em 03 jun. 2023.

CONFERENCE on disarmament. Rules of procedure of the conference on disarmament, 28 jul. 2022. Disponível em: https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/439/18/PDF/G2243918.pdf?OpenElement. Acesso em: 07 maio 2023.

CONFERENCE on the establishment of a middle east zone free of nuclear weapons ans other weapons of mass destruction. **United Nations,** 2023. Disponível em: https://www.un.org/disarmament/topics/conference-on-a-mezf-of-nwandowomd/. Acesso em: 29 mar. 2023.

COUNCIL of the EU. Russia: statemente by the High Representative on behalf of the European Union on the revocation of the ratification to the Nuclear-Test-Ban Treaty. 02 nov. 2023. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/02/russia-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-revocation-of-the-ratification-to-the-nuclear-test-ban-treaty/. Acesso em: 05 nov. 2023.

CTBTO Preparatory commission. Comprehensive Test Ban Treaty. 2023. Disponível em: https://www.ctbto.org/sites/default/files/Documents/CTBT_English_withCover.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

DRAFT Final Document. 2022 Review conference of the parties to the treaty on the non-proliferation of nuclear weapons. New York, 25 ago.

2022. Disponível em: https://reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2022/documents/CRP1_Rev2.pdf. Acesso em: 24 dez. 2022.

FARR, Warner D.The third temple's Holy of Holies: Israel's nuclear weapons. The counterproliferation papers. **Air University,** Alabama, set. 1999. Disponível em: https://nuke.fas.org/guide/israel/nuke/farr.htm. Acesso em: 12 maio 2023.

FAS. Status of World Nuclear Forces. **Federation of American Scientists,** 2023. Disponível em: https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces/. Acesso em: 24 maio 2023.

FELDMAN, Shai. Israel and the Cut-Off Treaty. **Strategic assessment,** [S. l.], v. 1, n. 4, jan. 1999. Disponível em: https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/systemfiles/Israel%20and%20the%20Cut%20Off%20Treaty.pdf. Acesso em: 24 mar. 2023.

FELLOW, M.K. Catherine; HICKEY, Samuel. Kelleher fellow Samuel Hickey attends middle east WMD free zone conference. **Center for International & security studies at Maryland,** University of Mariland, 15 dez. 2022. Disponível em: https://www.cissm.umd.edu/news/kelleher-fellow-samuel-hickey-attends-middle-east-wmd-free-zone-conference. Acesso em: 10 jan. 2023.

FINAL Document. 2000 Review conference of the parties to the treaty on the non-proliferation of nuclear weapons, Nova Iorque, v. 1, 2000. Disponível em: https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/GENERAL-DOCS/2000FD.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

FINAL Document. 2010 Review conference of the parties to the treaty on the non-proliferation of nuclear weapons, Nova Iorque, v. 1, 2000. Disponível em: https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/npt/revcon2010/FinalDocument.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

FIRSTPOST. What is the nuclear test ban treaty that Russia is withdrawing

from? 26 out. 2023. Disponível em: https://www.firstpost.com/explainers/what-is-the-nuclear-test-ban-treaty-that-russia-is-withdrawing-from-13297992.html. Acesso em: 31 out. 2023.

FISSILE Material Cut-Off Treaty. **Foreign and commonwealth office,** 16 maio 2013. Disponível em: http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2013-0862/Fissile_Material_Cut-Off_Treaty_-_UK_note.pdf. Acesso em: 05 maio 2023.

FISSILE Material Stocks. **International panel on fissile materials,** 29 abr. 2023. Disponível em: https://fissilematerials.org/. Acesso em: 08 maio 2023.

FITZPATRICK, Mark. Why China will wait on nuclear test ban ratification. **ALARABIA NEWS,** 20 maio 2020. Disponível em: https://english.alarabiya.net/views/news/world/2013/11/02/Why-China-will-wait-on-nuclear-test-ban-ratification. Acesso em: 27 fev. 2023.

FREEDMAN, Lawrence D. **BRITANNICA.** Strategic Arms Reduction Talks (START). Disponível em: https://www.britannica.com/event/Strategic-Arms-Reduction-Talks. Acesso em: 02 fev. 2023.

GLOBAL Fissile Material Report 2022. **International panel on fissile material.** Disponível em: https://fissilematerials.org/library/gfmr22.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

GROSS, Judah A. UN oficial: Israel to ratify nuke test ban treaty within 5 years. **The Times of Israel,** 23 jun. 2016. Disponível em: https://www.timesofisrael.com/un-official-israel-will-ratify-nuke-test-ban-treaty-within-5-years/. Acesso em: 01 mar. 2023.

HITCHENS, Theresa; LAUBER, Jürg. A fissile material cut-off treaty: understanding the critical issues. **United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR).** United Nations, 2010. Disponível em: https://unidir.org/sites/default/files/publication/pdfs/a-fissile-material-cut-off-treaty-understanding-the-critical-issues-139.pdf. Acesso em: 08 mar. 2023.

HOELL, Maximilian. The P5 Process: ten years on. Global Security Policy

Brief. **European Leadership Network.** Setembro, 2019. Disponível em: https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/ HYPERLINK "https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2019/09/190925-P5-Process-Max-Hoell-1.pdf"2019/09/190925-P5-Process-Max-Hoell-1.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

HUGHES, Ivana M.; RAPAPORT, Hart. Ratifying the comprehensive nuclear-test-ban-treaty is the way to ensure peace. **The Hill,** 11 abr. 2021. Disponível em: https://thehill.com/opinion/national-security/579506-ratifying-the-comprehensive-nuclear-test-ban-treaty-is-the-way-to/. Acesso em 02 mar. 2023.

INTERNATIONAL Atomic Energy Agency INFCIRC/435. March 1994. Agreement of 13 december 1991 between the Republic of Argentina, the Federative Republic of Brazil, the Brazilian-Argentine Agency for Accounting and Control of Nuclear Materials and the International Atomic Energy Agency for the Application of Saveguards. Disponível em: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc435.pdf. Acesso em: 03 out. 2023.

INTERNATIONAL Panel on Fissile Materials (IPFM Blog). No clear path forward for fissile material cut-off treaty. 26 maio 2020. Disponível em: https://fissilematerials.org/blog/2020/05/no_clear_path_forward_for.html. Acesso em: 04 out. 2023.

INTERNATIONAL Panel on Fissile Materials. Countries: China. 02/05/2022. Disponível em: https://fissilematerials.org/countries/china.html. Acesso em 20 mar. 2023.

JAVAID, Arfa. India committed to 'no-first-use' of nukes and 'non-use against non-nuclear-weapon states': all you need to know. **Jagran Josh,** 24 fev. 2021. Disponível em: https://www.jagranjosh.com/general-knowledge/no-first-use-and-non-use-against-non-nuclear-weapon-states-1614179922-1. Acesso em: 08 maio 2023.

KIMBALL, Daryl. Comprehensive test ban at a glance. **Arms Control Association,** set. 2022. Disponível em: https://www.armscontrol.org/factsheets/test-ban-treaty-at-a-glance. Acesso em: 06 fev. 2023.

KRISTENSEN, Hans M.; KORDA, Matt. Israeli nuclear weapons, 2021. **Bulletin of the atomic scientists,** 17 jan. 2022. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2021.2014239. Acesso em: 12 maio 2023.

MAITRE, Emmanuelle. The NPT review conference: analyzing the outcome. **Foundation for Strategic Research** (FRS). Note de la FRS 19/2015, 07 out. 2015. Disponível em: https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2015/201519.pdf. Acesso em: 19 jan. 2023.

MEDALLA, Jonathan. Nuclear weapons: comprehensive test ban treaty. **CRS Issue Brief to Congress.** 21 jun. 2006. Disponível em: https://www.everycrsreport.com/reports/IB92099.html. Acesso em: 01 mar. 2023.

MEHDI, Syed Z. Tension between Iran, UN atomic agency puts spotlight on nuclear treaty. **Anadolu Agency**, 30 jun. 2022. Disponível em: https://www.aa.com.tr/en/middle-east/tension-between-iran-un-atomic-agency-puts-spotlight-on-nuclear-treaty/2626669. Acesso em: 04 mar. 2023.

MILES, Tom. Nuclear test ban monitor says he sees hope of Iran joining treaty. **Reuters,** 23 abr. 2018. Disponível em: https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-watchdog-idUSKBN1HU2AA. Acesso em: 01 mar. 2023.

MISTRY, Dinshaw. Domestic-International linkages: India and the Comprehensive Test Ban Treaty. **The Nonproliferation review,** 1998. Disponível em: https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/mistry61.pdf. Acesso em: 27 fev. 2023.

MUKHATZHANOVA, Gaulkhar; KANE, Chen; POMPER, Miles; SPECTOR, Leonard; COHEN, Avner. Fissile Material Cut-Off Treaty – an Overview. **James Martin center for nonproliferation studies,** out. 2010. Disponível em: https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA555384. Acesso em: 19 mar. 2023.

MUSTAFA, Malik. Q. CTBT: a critical evaluation from a Pakistani perspective. **Strategic studies,** Estados Unidos, v. 33, n. 3/4. [Institute

of Strategic Studies Islamabad]. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/48527565. Acesso em: 28 fev. 2023.

NATIONAL Nuclear Security Administration (NNSA). Maintaining the stockpile, 2023. Disponível em: https://www.energy.gov/nnsa/maintaining-stockpile. Acesso em: 03 jun. 2023.

NETANYAHU leaves door open on nuclear treaty ratification. **DW,** 20 jun. 2016. Disponível em: https://www.dw.com/en/israel-backs-nuclear-test-ban-treaty-with-no-timeframe-for-ratification/a-19343675. Acesso em: 01 mar. 2023.

NTI – Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT). 09 mar. 2023 (2023a). Disponível em: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/comprehensive-nuclear-test-ban-treaty-ctbt/. Acesso em: 09 maio 2023.

NTI – Conference on Disarmament (CD). 14 mar. 2023. Disponível em: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/conference-on-disarmament/. Acesso em: 09 maio 2023.

NTI. FMCT – Proposed Fissile Material (Cut-Off) Treaty, 06 jan. 2023 (2023b). Disponível em: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/proposed-fissile-material-cut-off-treaty/. Acesso em: 12 jan. 2023.

NTI. Partial Test Ban Treaty (PTBT), 26 out. 2011. Disponível em: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/treaty-banning-nuclear-test-atmosphere-outer-space-and-under-water-partial-test-ban-treaty-ptbt/. Acesso em: 18 jan. 2023.

NTI. Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, 11 out. 2022. Disponível em: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/treaty-on-the-prohibition-of-nuclear-weapons/. Acesso em 04 jan. 2023.

OGASAWARA, Ichiro. Delegation of Japan to the Conference on Disarmament, 17 mar. 2022. Disponível em: https://www.disarm.emb-japan.go.jp/FMCT%20statement%20by%20Ambassador%20

Ogasawara%20JAPAN.pdf. Acesso em: 19 maio 2023.

POPP, Roland. Introduction: small and middle powers in the emergence of a discriminatory regime. In: Popp, Roland; HOROVITZ, Liviu; WENGER, Andreas. **Negotiating the Non-Proliferation Treaty: origins of the nuclear order.** Londres: Routledge, 2017. p 1-6.

POURAHMADI, Adam. Near bomb-grade level uranium found in Iranian nuclear plant, says IAEA report . **CNN,** 01 mar. 2023. Disponível em: https://edition.cnn.com/2023/03/01/middleeast/iran-uranium-enrichment-iaea-intl/index.html. Acesso em: 01 out. 2023.

REACHING Critical Will. Fissile Material Cut-off Treaty, 2023 (2023b). Disponível em: https://www.reachingcriticalwill.org/resources/fact-sheets/critical-issues/4737-fissile-material-cut-off-treaty. Acesso em: 22 maio 2023.

REACHING Critical Will. History of NPT 1975-1995. **Women's International League for Peace and Freedom** (WILPF), 2023. Disponível em: https://www.reachingcriticalwill.org/disarmament-fora/npt/history-of-the-npt-1975-1995#:~:text=The%20Nuclear%20Non%2DProliferation%20Treaty,for%20more%20than%2030%20years. Acesso em: 28 maio 2023.

REACHING Critical Will. US-India Nuclear Deal. **Women's international league for peace and freedom** (WILPF). 2023 (2023a). Disponível em: https://www.reachingcriticalwill.org/resources/fact-sheets/critical-issues/5451-us-india-nuclear-deal. Acesso em: 20 maio 2023.

REPUBLIC of Korea. Understanding the North Korea nuclear issue. **Ministry of Foreign Affairs,** 2022. Disponível em: https://www.mofa.go.kr/eng/wpge/m_5474/contents.do. Acesso em: 07 abr. 2023.

REPUBLIQUE Française. France TNP. Our Priorities, 2020. Disponível em: https://www.francetnp.gouv.fr/our-priorities. Acesso em: 03 out. 2023.

ROBILLIARD, Kevin. 10 Treaties the U.S. hasn't ratified. **Politico Energy,** 24/07/2012. Disponível em < https://www.politico.com/gallery/10-treaties-the-us-hasnt-ratified?slide=0 > Acesso em 17/05/2023.

ROBINSON, Kali. What Is the Iran Nuclear Deal? **Council on foreign relations,** 20 jul. 2022. Disponível em: https://www.cfr.org/backgrounder/what-iran-nuclear-deal. Acesso em: 08 fev. 2023.

SMITH, Dan; WAN, Wilfred; BUNN, Matthew. Russia Potential Withdrawal from the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty undertlines the urgente Arms control problem. **SIPRI,** 17 out. 2023. Disponível em: https://www.sipri.org/commentary/expert-comment/2023/russias-potential-withdrawal-comprehensive-nuclear-test-ban-treaty-underlines-urgent-arms-control. Acesso em: 31 out. 2023.

UNITED Nations. **Office for disarmament affairs.** Treaty on the nonproliferation of nuclear weapons. Disponível em: https://treaties.unoda.org/t/npt/participants. Acesso em: 01 out. 2023.

UNITED States of America. **Department of defense.** Nuclear Posture Review. February, 2018. Disponível em: https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF. Acesso em: 03 out. 2023.

WAHAL, Anya. On International Treaties, the United States Refuses to Play Ball. Council on Foreign Relations, 07 jan. 2022. Disponível em: https://www.cfr.org/blog/international-treaties-united-states-refuses-play-ball. Acesso em: 17 maio 2023.

WILLIAMS, Heather. Russia suspends New START and increases nuclear risks. **Center for strategic & international studies** (CSIS), 23 fev. 2023. Disponível em: https://www.csis.org/analysis/russia-suspends-new-start-and-increases-nuclear-risks#:~:text=In%20a%20lengthy%20and%20fiery%20speech%20on%20February,and%20cancellations%2C%20to%20include%20inspections%20and%20consultative%20meetings. Acesso em: 25 maio 2023.

*** Recebido em 23 de agosto de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29270

GESTÃO INSTITUCIONAL NA FAB: O EMPREGO DO BALANCED SCORECARD PARA A AVALIAÇÃO ORGANIZACIONAL NO COMGAP

Fernando Vitor Da Silva Neves[1]
Newton Hirata[2]

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo realizar um estudo da governança e da gestão institucional do Comando-Geral de Apoio, organização logística da FAB responsável pelo sustentáculo do Poder Aeroespacial. Utilizando-se da metodologia do estudo de caso e tendo o próprio COMGAP como objeto de estudo, a pesquisa realizou uma abordagem qualitativa para a análise do tema, buscando coletar as informações através do levantamento bibliográfico relacionado ao gerenciamento da cadeia de suprimentos, governança e emprego do Balanced Scorecard (BSC) e, também, pela análise documental nas legislações da FAB. No decorrer do estudo, procurou-se mostrar a possibilidade de emprego do *Balanced Scorecard* como ferramenta de medição de desempenho organizacional e gerador de sinergia com os demais envolvidos no processo logístico. Como resultados foram levantados os ++ internos ao COMAER envolvidos no processo logístico da FAB, bem como as ferramentas gerenciais utilizadas pelo COMGAP para esse gerenciamento. O estudo também apresenta algumas medidas de desempenho para a composição de um BSC voltado para a logística. E conclui ser possível a criação e o emprego de um BSC adaptado e voltado para a medição de desempenho logístico do COMGAP.

Palavras-chaves: Força Aérea Brasileira. Governança Corporativa. Balanced Scorecard.

1 Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: nevesfvsn@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0002-4440-0669

2 Programa de Pós-Graduação em Ciências Aeroespaciais (PPGCA) da Universidade da Força Aérea (UNIFA), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: newtonhirata@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0002-0027-1885

1. INTRODUÇÃO

O Estado é o principal componente do amplo fenômeno personificado da interação internacional. Como peça-chave na relação sujeito-objeto, o Estado tem centralidade e prerrogativas unívocas que o distingue, de forma pontual, de outros atores internacionais. (CASTRO, 2012). É o Estado, pois, o grande ator nas relações internacionais, é meio e fim, é agente e paciente dos objetos complexos da vida externa e interna.

Em um cenário cada vez mais globalizado, o Fundo Monetário Internacional - FMI (IPRI, 2017) aponta o Brasil como a 9ª economia do mundo, o que o deixa em posição de destaque dentro do cenário internacional, fazendo com que as ações de manutenção e preservação de seus interesses nacionais, tais como a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial ganhem relevância.

Para isso, a Defesa Nacional ganha espaço dentro do contexto geopolítico e das relações interestatais. E deve-se entendê-la como o "conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas". (BRASIL, 2012)

No entanto, para os fins da pesquisa, os esforços se concentrarão na Expressão Militar do Poder Nacional que "é a manifestação de natureza preponderantemente militar do Poder Nacional, que contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais" (BRASIL, 2020)

Dessa forma, destacam-se as Instituições Militares como o componente essencial para essa projeção do Poder Nacional. Nesse contexto a Força Aérea Brasileira (FAB) se insere, com a missão de "manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria" (BRASIL, 2012, p. 5).

É ela a representante do Poder Aeroespacial, que por definição:

> [...] é a capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do espaço aéreo e do espaço exterior, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social, visando conquistar e manter os Objetivos Nacionais (BRASIL, 2012, p. 35).

Como elemento constitutivo do Poder Aeroespacial está inserida

a Força Aérea Brasileira[3], assim como suas instalações, recursos humanos e materiais e em última análise, suas Organizações.

Assim sendo, traz-se à pauta o Comando-Geral de Apoio (COMGAP), Organização Militar do Comando da Aeronáutica que tem por finalidade assegurar o planejamento, o gerenciamento e o controle das atividades relativas ao apoio logístico de material e de serviços correlatos.

Sendo o COMGAP o responsável prático dentro da estrutura da FAB em manter as aeronaves disponíveis e em plenas condições de voo — como um sustentáculo do poder aeroespacial —, naturalmente a atenção se volta para tal Organização e para a sua gestão.

Dessa forma, um dos objetivos estratégicos traçados no Plano Estratégico Militar da Aeronáutica (PEMAER) é o incremento da Governança Institucional, onde considera-se que o foco da instituição deva ser sua atividade-fim, para isso, é necessário compreender que as organizações, em todos os níveis da Força Aérea, têm a responsabilidade de executar, de forma eficaz, eficiente e efetiva, as atividades de suporte administrativo. Soma-se a isso a necessidade de administrar adequadamente os recursos disponibilizados pela Nação. A FAB deve buscar a excelência nos processos de gestão, em todos os níveis, de forma a concorrer com o incremento da Governança Institucional. (BRASIL, 2016)

Tais demandas não podem ser respondidas com a improvisação e, por essa razão, o planejamento e a gestão, bem como a adoção de ferramentas potentes para a sua realização, tornam-se exigências básicas. Nesse contexto, algumas mudanças têm afetado fortemente as Forças Armadas.

Dentro desse processo de mudanças pontua-se como as Organizações Militares se comportam, ou seja, se as suas ações estão alinhadas com os objetivos estratégicos traçados pelo alto-comando.

Para isso, verificar o desempenho institucional de suas Organizações é a forma pela qual a Força constata se está na direção correta. Se as ferramentas de gestão utilizadas contribuem para que as Organizações tenham um bom desempenho institucional, por exemplo, no cumprimento de sua missão. E se a gestão institucional atende às necessidades dos *steakholders*[4].

---

3 Uma discussão sobre o uso dos termos Aeronáutica, FAB e COMAER pode ser encontrada em Jasper (2013).

4 Por stakeholder entende-se pessoa ou organização que possui um valor econômico ou que é responsável pela guarda de um dado valor econômico que será distribuído após a solução de um evento ou processo incerto enquanto esse evento ou processo incerto não é resolvido

Frente a esse panorama, este trabalho terá como propósito realizar um estudo da governança e da gestão institucional do Comando-Geral de Apoio, e mostrar, inspirado nos trabalhos de Brewer e Speh, como o emprego do *Balanced Scorecard* (BSC) pode gerar sinergia no gerenciamento da cadeia logística da FAB gerenciada pelo COMGAP, trazendo a pauta os *stakeholders* internos envolvidos nesse processo logístico e apresentando algumas medidas de desempenho para a composição de um BSC.

A justificativa deste trabalho se debruça na possibilidade de trazer melhorias e maior confiabilidade ao sistema de gestão do Comando da Aeronáutica (COMAER), tendo como foco a melhoria continuada da Força Aérea ao realizar uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para o cidadão, primando pelo seu constante e crescente desenvolvimento institucional, pois é através dele que conseguir-se-á entregar à sociedade uma Força Aérea capaz de cumprir com seu papel constitucional. Além disso, esse artigo procurará contribuir para o fomento de conhecimento científico de qualidade, com foco político-estratégico, objetivando pesquisar novas metodologias que auxiliem no desenvolvimento de soluções inovadoras com vistas a soberania e aos interesses nacionais.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E DOCUMENTAL

A fim de contribuir para a finalidade da pesquisa, o referencial teórico deste estudo é constituído por obras que analisam e discutem as questões sobre a gestão da cadeia de suprimentos, governança e a metodologia de emprego do *Balanced Scorecard*. Como também é consultada documentação referente a tais assuntos, tem-se conjuntamente uma fundamentação documental.

2.1 A gestão da cadeia de suprimentos e o COMGAP

Nesse contexto, necessário é diferenciar os conceitos de logística e *Supply Chain Management* (SCM). Cabe ressaltar que desde o seu surgimento, a *Supply Chain Management* tem sido muitas vezes confundida com a Logística, devendo esta última, ser considerada um subconjunto da SCM, tendo em vista que ela abrange um escopo maior de processos e funções que a Logística. Assim sendo, Ballou (2008) explica que a cadeia

(CHIAVENATO; SAPIRO, 2016).

de suprimentos abrange todas as atividades relacionadas com o fluxo e transformação de mercadorias desde o estágio da matéria-prima até o usuário final, bem como os respectivos fluxos de informação.

Em contrapartida a Logística é a parte dos processos da cadeia de suprimentos que planeja, implementa e controla o efetivo fluxo e estocagem de bens, serviços e informações correlatas desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender as necessidades dos clientes. (PIRES, 2007).

Uma outra definição do termo logística, considera que ela é o ramo da ciência militar que lida com a obtenção, manutenção e transporte de material, pessoal e instalações. Como esta definição situa a logística apenas em um contexto militar, não engloba a essência da gestão da logística empresarial (BALLOU, 2008).

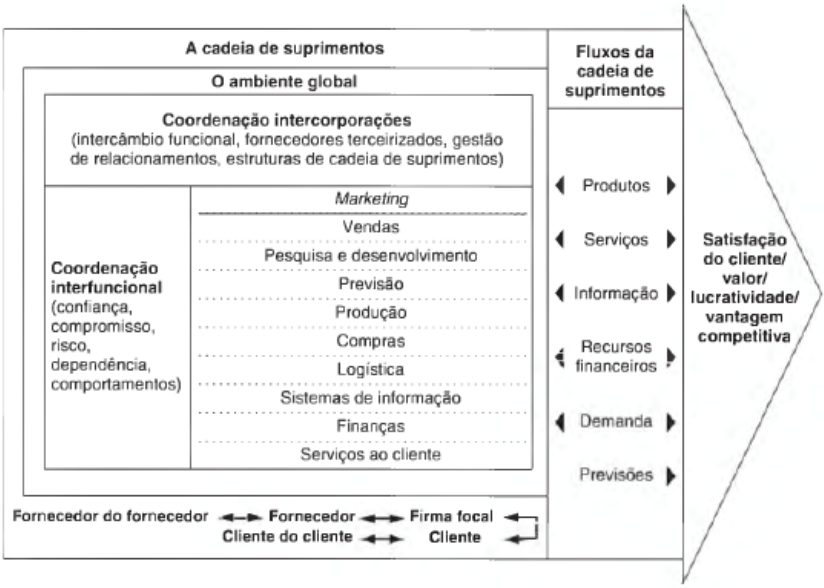
Uma representação mais fiel desse conceito pode ser aquela promulgada pelo *Council of Supply Chain Management Professionals* (CSCMP)[5]. Trata-se de uma organização de gestores logísticos, educadores e profissionais da área, criada em 1962 nos Estados Unidos, para incentivar o ensino da logística e incentivar o intercâmbio de ideias.

> Logística é o processo de planejamento, implantação e controle do fluxo eficiente e eficaz de mercadorias, serviços e das informações relativas desde o ponto de origem até o ponto de consumo com o propósito de atender às exigências dos clientes (BALLOU, 2008, p. 27).

Essa definição, entretanto, sugere igualmente ser a logística parte do processo da cadeia de suprimentos, e não do processo inteiro. Assim, Ballou (2008) explica que a cadeia de suprimentos abrange todas as atividades relacionadas com o fluxo e transformação de mercadorias desde o estágio da matéria-prima até o usuário final, bem como os respectivos fluxos de informação, conforme podemos observar na Figura 1.

5 Originalmente chamado de Council of Logistics Management (CLM), teve sua denominação alterada em 2004.

Figura 1 – Um modelo de gerenciamento da Cadeia de Suprimentos



Fonte: Ballou (2006, p. 28) inspirado em Metzner (2001, p. 19)

Um dos temas centrais dos estudos de Christopher (2011) é o de que efetivamente a logística e o gerenciamento da cadeia de suprimentos podem prover uma fonte maior de vantagem competitiva, em outras palavras, uma posição de superioridade duradoura sobre os concorrentes em termos de preferência do cliente pode ser alcançada através de uma melhor gestão da logística e da cadeia de suprimentos.

Para Porter (1989) cadeia de valores é o conjunto de atividades de uma empresa que agregam valor, desde a entrada de matérias-primas até a distribuição de produtos acabados. E, em termos competitivos, valor é o montante que os compradores (clientes) estão dispostos a pagar por aquilo que uma empresa lhes oferece.

Dentro desse prisma da geração de valor para o cliente final, Christopher (2011), ressalta que o valor para o cliente significa a diferença entre os benefícios percebidos de uma transação e os custos totais incorridos. Já a vantagem competitiva é a relação custo-benefício oferecida pela empresa que seja mais atraente à de outras empresas que atuam no mesmo segmento do mercado.

No âmbito da Força Aérea Brasileira o documento norteador para

as ações de logística é a DCA 2-1, Doutrina de Logística da Aeronáutica, que tem por finalidade ser a base doutrinária para o desenvolvimento de atividades voltadas para a aplicabilidade, conceituação, normalização e planejamento da Logística da Aeronáutica (BRASIL, 2003). Esse mesmo documento mostra que a Logística na Aeronáutica é a estrutura destinada a prever e prover os recursos humanos, materiais e animais, bem como os serviços destinados a atender as necessidades da Aeronáutica. Assim sendo, os sistemas logísticos da Aeronáutica dividem-se em: Sistema de Material de Aeronáutica (SISMA), Sistema de Material Bélico (SISMAB), Sistema de Contra Incêndio (SISCON), Sistema de Transporte de Superfície (SISTRAN), Sistema de Patrimônio (SISPAT), Sistema de Engenharia (SISENG), Sistema de Administração de Pessoal (SISAP) e Sistema de Saúde (SISAU).

E como as atividades de apoio logístico são desenvolvidas de maneira sistêmica, por vezes, têm suas funções concentradas por natureza e gerenciadas por diferentes Órgãos de Direção Setorial (ODS).

Nesse cenário, surge o Comando-Geral de Apoio, Organização do COMAER responsável por planejar, gerenciar e controlar as atividades relacionadas com o apoio logístico de material, de patrimônio, da tecnologia da informação e de serviços correlatos, planejando e executando atividades das mais complexas, no que tange a produzir o suporte da Força Aérea Brasileira, disponibilizando meios adequados para o cumprimento de sua missão constitucional. (BRASIL, 2017).

A Figura 2 apresenta, resumidamente, a possibilidade de um melhor entendimento de como os vários sistemas logísticos da FAB apresentados na DCA 2-1 estão alocados dentro do COMGAP, realizando uma associação da Unidade Militar e o sistema pelo qual ela é responsável por gerenciar.

Figura 2 – Órgãos de Direção Setorial do COMGAP e os Sistemas Logísticos da FAB

Fonte: Elaboração dos autores.

Na FAB, o COMGAP é a SCM responsável pelo gerenciamento da cadeia de suprimentos relacionada à manutenção do Poder Aeroespacial.

No Quadro 1 foi possível traçar um paralelo de como as ações requeridas em uma SCM (CAMPOS, 2012, p. 123) se refletem dentro da FAB. Nele observa-se a associação das Organizações Militares do COMGAP, que se comportam como os operadores logísticos da cadeia de suprimentos, cuja função, segundo Luna (2007, APUD ZAMCOPÉ et al, 2010) é a de atuar como prestador de serviços logísticos que tem competência reconhecida em atividades logísticas, desempenhando funções que podem englobar todo o processo logístico de uma empresa cliente ou somente parte dele.

Quadro 1 – Quadro comparativo de ações

Ação	OM do COMGAP
Gerenciamento de compras, materiais e logística	CELOG
Atividades de aquisição	CELOG
Armazenagem, processamento e movimentação de materiais	CTLA
Negócios internacionais e transportes, fornecimento global e localização	CELOG
Atendimento às necessidades dos operadores	DIRMAB

Fonte: Elaboração dos autores inspirado em Campos (2012).

2.2 A Governança Corporativa e a Governança no COMAER

A evolução do ambiente político, financeiro e social nos últimos tempos têm demandado dos agentes públicos um maior cuidado com a tomada de decisão, ampliando seu foco para os interesses de seus *stakeholders*. Cada vez mais, desafios sociais e ambientais globais, regionais e locais fazem parte do contexto de atuação das organizações, afetando sua estratégia e a geração de valor para a sociedade. Os agentes de governança devem considerar, portanto, as aspirações e a forma pela qual a sociedade em geral entende e absorve os efeitos positivos e negativos da atuação das organizações. Nesse novo ambiente, a Governança torna-se cada vez mais indispensável. Honestidade, integridade, responsabilidade, independência, visão de longo prazo e preocupação genuína com os impactos causados por suas atividades são fundamentais para o sucesso duradouro das organizações. (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa [IBGC], 2015)

Num contexto mais abrangente, Slomski et al (2008) apresentam o conceito da governança corporativa, como um sistema de decisões e práticas de gestão voltadas para a determinação e controle do desempenho e da direção estratégica das corporações.

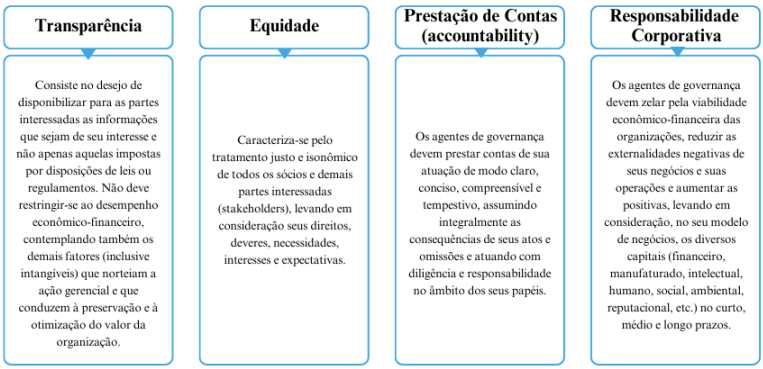
Seguindo essa ideia, a governança corporativa pode ser entendida como um sistema de relações que se estabelece numa sociedade entre administradores, acionistas, membros do conselho de administração, auditores e outros *stakeholders*, através do qual se procura melhorar a gestão da sociedade e aumentar o valor da empresa.

Já o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)

define a Governança Corporativa como sendo "[...] o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas." (IBGC, 2015, p. 20).

O Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa do IBGC está fundamentado nos princípios básicos da transparência, equidade, prestação de contas e da responsabilidade corporativa (IBCG, 2015). E, como esses quatro princípios são compreendidos, está apresentado na Figura 3.

Figura 3- Princípios básicos de governança



Fonte: Elaboração dos autores baseado no Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa (IBGC, 2015).

No COMAER a temática do gerenciamento da governança é atribuída ao Estado-Maior da Aeronáutica (EMAER), Órgão Central de Governança do COMAER, e regida por intermédio da DCA 16-1 – Governança no COMAER, tendo o Comandante da Aeronáutica (CMTAER) como a mais alta Autoridade Decisora, o qual é assessorado pelos ODGSA, por meio da estrutura de Governança.

De acordo com a DCA 16-1 (BRASIL, 2017), a Governança no COMAER visa garantir que as atividades rotineiras de todas as OM sejam realizadas de forma eficiente, em alinhamento com as diretrizes de

mais alto nível da Força, e também visa garantir que os projetos e demais ações decorrentes do planejamento estratégico sejam implementadas com eficiência e eficácia.

> [Governança] é a maneira ou o sistema por meio do qual as organizações são dirigidas. Portanto, governança abrange o conjunto de diretrizes, estruturas organizacionais, processos e mecanismos de controle implantados pela alta administração que visam assegurar que as decisões e ações relativas à gestão e ao uso dos recursos da organização estejam alinhadas às necessidades institucionais e contribuam para o alcance dos objetivos organizacionais. (BRASIL, 2017, p. 9).

Alinhada com a conceituação estabelecida na Instrução Normativa Conjunta Nº 1, de 10 de maio de 2016, da Controladoria-Geral da União (CGU), no COMAER a governança apresenta peculiar preocupação em como os recursos serão distribuídos e em como as OM serão dirigidas e controladas a fim de bem executarem as atividade e projetos sob sua responsabilidade.

De tal maneira, encontra-se a complementação normativa ao tema Governança no COMAER na DCA 16-2, que dispõe sobre a Gestão de Riscos no COMAER e no MCA 16-1, que dispõe sobre a formulação de Indicadores Estratégicos para o COMAER.

De maneira análoga à governança corporativa, a governança no COMAER também é cercada por princípios que norteiam todo o processo e dão a direção necessária às OM. E, para tanto, foram seguidos os mesmos princípios propostos na Instrução Normativa Nº 1, da CGU, sendo eles:

> 2.3.1 LEGITIMIDADE: Princípio que exige do Agente da Governança, nas suas decisões, garantir mais do que o fiel cumprimento das leis e regras em vigor. Além disso, deve garantir também que o bem comum e o interesse nacional sejam alcançados.
>
> 2.3.2 RESPONSABILIDADE: Princípio que diz que os Agentes de Governança devem ser responsabilizados pelas consequências das suas decisões e, portanto, devem responder

por eventuais danos que seus atos causarem a terceiros, independente de culpa ou dolo.

2.3.3 EFICIÊNCIA: É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada e ao menor custo possível. Não se trata da simples redução de custo, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

2.3.4 PROBIDADE: É obrigação do Agente da Governança de demonstrar ser digno de confiança. Trata-se do dever de demonstrar observância às regras e aos procedimentos ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos.

2.3.5 TRANSPARÊNCIA: Princípio que estabelece o dever do Agente da Governança de disponibilizar o acesso a todas as informações relativas à sua tomada de decisão. A transparência é essencial na Governança porque, ao se expor as análises e os motivos que levaram a uma ou outra decisão, solidifica-se essa decisão e evita-se que outras instâncias tomem caminho diverso do que foi decidido, atrasando a implementação das ações a serem tomadas.

2.3.6 ACCOUNTABILITY: Termo oriundo da língua inglesa que é usado na língua original por não haver uma palavra em português que lhe defina completamente. Por Accountability entende-se a obrigação que uma pessoa tem de agir com responsabilidade, prestar contas dos seus atos e assumir integralmente as consequências das suas ações e omissões. Assim, é esperado que os Agentes da Governança, ao assumirem obrigações de ordem fiscal, gerencial e programática, tratem os recursos a sua disposição de forma responsável e prestem contas para as autoridades que lhe confiam suas obrigações. (BRASIL, 2017, p. 13).

Por fim, realizando um recorte mais pormenorizado e voltando às

atenções para o objeto de estudo desta pesquisa, ao analisar o COMGAP, segundo Maciel (2018), o setor responsável dentro de sua nova estrutura por realizar as ações de governança é a Subchefia de Planejamento e Controle do EMGAP (SCPC). Nela estão asseguradas as funções de supervisão e o controle de resultados de maneira centralizada para todo o COMGAP.

2.3 A medição do desempenho organizacional e o BSC aplicado no Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos.

Baseado no entendimento contido na assertiva "Medir é importante: O que não é medido não é gerenciado." (KAPLAN; NORTON, 1997), a partir dos anos 1980, algumas empresas despertaram para o interesse em otimizar a necessidade de se avaliar e medir o desempenho organizacional.

Desenvolvido pelos professores norte-americanos Robert S. Kaplan e David P. Norton e proposto pela primeira vez na edição da *Harvard Business Review* de janeiro/fevereiro de 1992, o *Balanced Scorecard* (BSC) é uma ferramenta de gestão. Ela traduz a visão e a estratégia da empresa em medidas de desempenho, representadas por um conjunto balanceado de métricas que constituem um mapa estratégico (KAPLAN; NORTON, 1997; TAVARES, 2005).

O *Balanced Scorecard* traduz missão e estratégia em objetivos e medidas, organizados segundo quatro perspectivas diferentes: financeira, do cliente, dos processos internos e do aprendizado e crescimento. O BSC cria uma estrutura, uma linguagem para comunicar a missão e a estratégia, e utiliza indicadores para informar os funcionários sobre às expectativas no curto, médio e longo prazo. Ao articularem os resultados desejados pela organização com as expectativas, os vetores desses resultados, os executivos esperam canalizar as energias, as habilidades e os conhecimentos específicos das pessoas na organização inteira, para alcançar as metas de longo prazo (KAPLAN; NORTON, 1997).

Sobre sistemas de avaliação, Fischmann e Zilber (2000) afirmam que num ambiente de extrema competição, o executivo requer significativamente melhores condições e medidas para definir e dirigir as estratégias e o desempenho das organizações. Necessitam de outros subsídios além de meras informações financeiras, a fim de guiar a organização para a mudança, posições de liderança no mercado, implementar eventuais novos negócios e ter condições de avaliar e julgar

eficazmente o futuro.

A medição do desempenho é um tópico geralmente discutido, mas raramente definido, que literalmente é um processo de quantificação da ação, onde medição é um processo e onde a quantificação e a ação levam à performance. Em outras palavras, a medição do desempenho é um processo de quantificação da eficiência e efetividade de uma ação. E as medidas de desempenho são as métricas usadas para quantificar a eficiência e a efetividade da ação. E os sistemas de medição de desempenho apresentam-se como o conjunto de métricas utilizadas para quantificar a eficiência e a eficácia das ações. (NEELY; GREGORY; PLATTS, 1995).

Nesse bojo, dentro da administração pública, os critérios de eficiência devem ser entendidos como a redução dos recursos necessários, já os critérios de eficácia como a capacidade de alcance dos objetivos propostos e os critérios de efetividade ou relevância, que levam em conta questões éticas, como o atendimento das demandas sociais, constituindo-se como critérios mais substantivos. (BRULON; VIEIRA; DARBILLY, 2013)

Um Sistema de Medição de Desempenho Organizacional (SMDO) pode ser definido como:

> O conjunto de pessoas, processos, métodos, ferramentas e indicadores estruturados para coletar, descrever e representar dados com a finalidade de gerar informações sobre múltiplas dimensões de desempenho, para seus usuários dos diferentes níveis hierárquicos. Com base nas informações geradas, os usuários podem avaliar o desempenho de equipes, atividades, processos e da própria organização, para tomar decisões e executar ações para a melhoria do desempenho. (FIGUEIREDO ET AL, 2005).

No entanto, para o escopo da presente pesquisa, será analisado apenas o *Balanced Scorecard* por entender que ele esteja mais diretamente ligado aos objetivos específicos deste trabalho, haja vista, que a essência principal reside no relacionamento em avaliar como a estratégia está sendo empregada para o alcance dos objetivos e por proporcionar uma maior interação com as partes envolvidas (*stakeholders*) em diversas perspectivas.

A principal inovação do BSC é a sua capacidade de interação com outras perspectivas além da financeira, trazendo complementação com os indicadores nas demais perspectivas do método. Capacita, assim, a

empresa a acompanhar os resultados financeiros, ao mesmo tempo em que monitora o progresso no desenvolvimento das capacidades e aquisições de ativos intangíveis necessários ao crescimento futuro. (KAPLAN; NORTON, 1997; TAVARES, 2005).

Embora o setor privado e o setor público tenham como foco principal a preocupação em satisfazer os clientes[6], eles diferem quanto ao perfil desses e na amplitude de suas metas e ações; bem como na forma como utilizam os seus recursos financeiros. (FELIX, 2010).

Kaplan e Norton (2004) ressaltam que diferentes situações de mercado, estratégias de produtos e ambientes competitivos exigem diferentes *scorecards.* As unidades de negócios devem desenvolver medidas próprias, compatíveis com sua missão, estratégia, tecnologias e cultura.

Brewer e Speh (2000) trazem uma outra perspectiva para a utilização do *Balanced Scorecard*, ao proporem uma adaptação para a medição do desempenho para a criação de uma sinergia entre todos os membros da cadeia de suprimentos.

Os indicadores de desempenho para uma cadeia de suprimentos enfatizam o desempenho de um grupo de empresas, em termos de criar valor para o cliente. Assim, a filosofia da avaliação de desempenho deverá ser alterada de três formas: 1) As empresas da cadeia devem trabalhar de forma colaborativa, e os indicadores de desempenho devem refletir isso; 2) As empresas e os gerentes devem estar motivados a trabalhar em colaboração com os parceiros da cadeia de suprimentos, e os indicadores de desempenho devem incentivar comportamento colaborativo; e 3) Cada empresa na cadeia de suprimentos, independentemente de quanto a montante ela está, precisa ter como foco a satisfação e a minimização de custos para servir o cliente final. (BREWER; SPEH, 2001; GASPARETTO; BORNIA, 2002).

Brewer e Spech (2001) discutem os principais cuidados na implementação de um *Balanced Scorecard* para uma cadeia de suprimentos, assim como avaliam os conceitos do BSC comparados com os principais conceitos da cadeia de suprimentos. O trabalho desses autores tem o mérito de discutir a necessidade de os membros das várias empresas envolvidas em uma cadeia de suprimentos definirem juntos os indicadores

6 Na Administração Pública Federal os serviços não estão voltados para um cliente em específico, mas para um público-alvo, nesse caso, voltados para os cidadãos/sociedade onde a satisfação deles é uma obrigação do Estado e os interesses são direcionados para a coletividade. (FELIX, 2010)

que deverão ser mensurados, o que será a base da geração de sinergia entre as empresas envolvidas nesse projeto conjunto. A sinergia deve ser criada em conjunto, na definição de forma integrada dos critérios que deverão integrar as medidas para a avaliação. (BREWER; SPEH, 2001; GASPARETTO; BORNIA, 2002).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para efeitos de classificação desta pesquisa, tomou-se como base as taxonomias apresentadas por Vergara (2015), Gil (2002), Yin (2001) e Ventura (2007).

Quanto aos fins, o estudo se enquadra como sendo de caráter exploratório-descritivo, pois intenciona proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a orna-lo mais explícito e, a partir do estudo de caso, também intenciona descrever a gestão institucional do COMGAP.

Em termos práticos, a pesquisa observará o fenômeno único e exclusivo da Gestão Institucional do COMGAP em seu próprio local de ocorrência, ou seja, a própria Organização. Para isso, optou-se pela escolha do estudo de caso sob a justificativa de, segundo Vergara (2015), circunscrever o fenômeno a uma unidade de estudo, nesse caso, o Comando-Geral de Apoio e, ainda, pelo fato de o método possuir o caráter de profundidade e detalhamento que a pesquisa requer.

Gil (2002) corrobora em afirmar que o estudo de caso consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Além disso, o estudo de caso possibilita preservar o caráter unitário do objeto estudado. Na mesma direção, Yin (2001) ressalta que o estudo de casos é apenas uma de muitas maneiras de fazer pesquisas em ciências sociais, destacando a complementariedade que se pode ser obtida junto às pesquisas de cunho exploratório e descritivo, principalmente, quando o contexto da pesquisa se propõe a responder questões do tipo "como?" ou "por quê?".

Trata-se de uma pesquisa qualitativa por atender melhor aos objetivos propostos ao trabalho. Flick (2009) destaca que um dos objetivos a serem alcançados com a pesquisa qualitativa é a estruturação empírica bem fundamentada de enunciados relacionados a sujeitos e situações, nesse caso o COMGAP e a sua gestão. Uma das justificativas apontadas por Flick (2009, p. 24) para a escolha da pesquisa qualitativa é a de que "os campos de estudo não são situações artificiais criadas em laboratório, mas

sim práticas e interações de sujeitos na vida cotidiana".

Nesses tipos de pesquisa, a preocupação fundamental está no estudo e na análise do mundo empírico em seu ambiente natural, ou seja, valoriza-se o contato direto e prolongado do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada. A pesquisa observou o fenômeno da Gestão Institucional do COMGAP nos documentos disponíveis e em seu próprio local de ocorrência.

Assim, como método de coleta foi realizada uma investigação documental a partir da coleta de dados em documentos ostensivos, elaborados e emitidos dentro das estruturas do MD e do COMAER, principalmente aqueles sobre governança, planejamento, gestão institucional e o processo de reestruturação da FAB. Foram coletadas, ainda, informações disponíveis em sistemas corporativos de TI, que dão suporte aos processos de decisão e logístico da Aeronáutica. Além disso, efetuou-se uma pesquisa de campo com a aplicação de questionários de modo estruturado aos membros da alta direção, tendo como meta o mapeamento de quais ferramentas de gestão, de desempenho institucional e de gestão logística o COMGAP empregava para a realização de sua gestão institucional.

Em um segundo momento primou-se pela realização de entrevistas tendo como perfil, oficiais superiores com conhecimento e vários anos de experiência em logística e que estavam ligados diretamente ao tema como forma de validar os resultados apresentados, principalmente, no que se refere ao modelo proposto de BSC para a avaliação de desempenho organizacional do COMGAP e os Atributos.

Como método de análise, optou-se pela escolha da análise de conteúdo proposta por Bardin (2006). Vergara (2004), contribui para a justificativa de escolha da análise de conteúdo como metodologia ao afirmar que é uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema e que, apesar de ter sua origem na análise de discursos, hoje em dia abarca também a análise de documentos institucionais, dentre outros. Portanto, a aplicação da análise de conteúdo nesta pesquisa se refere a uma perspectiva abrangente, desde a pesquisa bibliográfica relacionada a conteúdos específicos da gestão institucional e ferramentas de gestão, passando pela análise de documentos até a consulta aos especialistas, operadores do COMGAP.

Como estratégia de pesquisa, buscou-se realizar uma análise da gestão institucional do COMGAP, realizando uma verificação se a

gestão adotada se encontra de acordo com as diretrizes emanadas pela sua governança (alta-direção). Para isso, é apresentada a utilização do BSC como metodologia que pode ajudar a preencher os quesitos de medição e avaliação do desempenho logístico.

O BSC contribui para a governança ao permitir e pressupor uma interação com os *stakeholders* internos e externos envolvidos no processo logístico gerenciado pelo COMGAP e, com isso, a possibilidade de verificar como essa gestão está sendo executada, a partir das perspectivas do modelo e da visão dos *stakeholders.* Nesse momento, foi realizado um levantamento dos atributos logísticos, aqui denominados Atributos Desejáveis (AD), de maior relevância que poderiam ser considerados e que tivessem aderência às quatro perspectivas do BSC. A revisão da literatura voltada à medição de desempenho logístico, foi fundamental para se chegar aos atributos desejáveis propostos.

4 . APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DE RESULTADOS

4.1 Identificação das Ferramentas de Gestão Institucional e o Processo Decisório do COMGAP

As ferramentas de Gestão Institucional aqui identificadas são fruto de um levantamento bibliográfico realizado na literatura especializada e já consagrada a respeito do tema gestão estratégica. A partir desse mapeamento, elas puderam ser categorizadas em três eixos: Gestão Institucional, Medição de Desempenho Institucional e Gestão Logística, conforme as figuras seguintes, ondel também é possível observar, dentre as ferramentas de gestão elencadas, àquelas que o COMGAP emprega.

Para a validação dos dados utilizou-se as informações extraídas do questionário distribuído à alta direção além das legislações internas do COMGAP que já indicavam o emprego da respectiva ferramenta.

A Figura 4 apresenta o campo das Ferramentas de Medição de Desempenho Institucional, nela observa-se a adoção do: 1) Balanced Scorecard; 2) Pirâmide de Desempenho; e 3) Índices Estratégicos do EMAER.

Figura 4 – Ferramentas de Medição de Desempenho Institucional do COMGAP

FERRAMENTAS	EMPREGO NO COMGAP	FONTE
Balanced Scorecard (BSC))	✓	QUESTIONÁRIO
Pirâmide de Desempenho	✓	QUESTIONÁRIO
Prisma de Desempenho	✗	-
Modelo de Excelência da Gestão	✗	-
Performance Measure Questionaire (PMQ)	✗	-
Strategic Measurement and Reporting Techinique (SMART)	✗	-
Modelo Quantum de Medição de Desempenho (MQMD)	✗	-
Sete Critérios de Desempenho (SCD)	✗	-
Integrated and Dynamic Performance Measurement System (IDPMS)	✗	-
Índices Estratégicos do EMAER	✓	QUESTIONÁRIO

Fonte: Elaboração dos autores.

Na Figura 5 observa-se que o COMGAP utiliza como ferramentas de gestão institucional: 1) Planejamento Estratégico; 2) Analise do Ambiente (SWOT); 3) Fatores Críticos de Sucesso (FCS); 4) Cadeia de Valor; 5) Mapeamento de Processos; 6) Sistema 5S; 7) Benchmarking; 8) Reengenharia de Sistemas e de Processos; 9) Teoria da Restrição (TOC); 10) Teoria da Melhoria Contínua; e 11) Retorno sobre o Investimento (ROI).

Figura 5 – Ferramentas de Gestão Institucional do COMGAP

FERRAMENTAS		EMPREGO NO COMGAP	FONTE
Planejamento Estratégico	Missão	✓	PCA 11-1
	Visão	✓	PCA 11-1
	Valores	✓	PCA 11-1
Análise do Ambiente (SWOT)		✓	QUESTIONÁRIO
Administração por Objetivos (APO)		✗	-
Diagrama de Ishikawa (Espinha de Peixe)		✗	-
Fatores Críticos de Sucesso (FCS)		✓	PCA 11-1
Cadeia de Valor		✓	PCA 11-1
Mapeamento de Processos		✓	PCA 11-1
Sistema 5S		✓	QUESTIONÁRIO
Matriz BCG		✗	-
Matriz GE		✗	-
Downsizing		✗	-
Benchmarking		✓	QUESTIONÁRIO
Reengenharia de Sistemas e de Processos		✓	QUESTIONÁRIO
Teoria da Restrição (TOC)		✓	QUESTIONÁRIO
Teoria da Melhoria Contínua		✓	QUESTIONÁRIO
Análise de Forças de Porter		✗	-
Retorno Sobre o Investimento (ROI)		✓	QUESTIONÁRIO
Project Management Body of Knowledge (PMBOK)		✗	-

Fonte: Elaboração dos autores.

Das Ferramentas de Gestão Logística (Figura 6) foram levantadas a utilização das ferramentas: 1) Enterprise Resourse Planing (ERP); 2) Customer Relationship Management (CRM); 3) Transportation Management System (TMS); e 4) Warehouse Management System (WMS).

Figura 6 – Ferramentas de Gestão Logística do COMGAP

FERRAMENTAS	EMPREGO NO COMGAP	FONTE
Enterprise Resourse Planning (ERP))	✓	SILOMS
Customer Relationship Management (CRM)	✓	SILOMS
Transportation Management System (TMS)	✓	SILOMS
Warehouse Management System (WMS)	✓	SILOMS
Roteirizador	✗	-

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir do levantamento e identificação das ferramentas de gestão institucionais empregadas, a pesquisa foi capaz de realizar o seu relacionamento com o processo decisório da alta administração do COMGAP.

Para isso, é importante relembrar que, segundo o PCA 11-1 (BRASIL, 2017a), o modelo de gestão empregado na logística é sistêmico e integrado a uma ampla Cadeia de Comando, o que realça a importância de uma utilização precisa e correta de ferramentas gerenciais, em todos os níveis (estratégico, tático e operacional).

Em específico no COMGAP, tal modelo de gestão é baseado no mapeamento dos processos, o que é feito considerando os Macroprocessos Gerenciais, Finalísticos e de Apoio. Assim, é importante o desenvolvimento de indicadores e parâmetros para a aferição e o acompanhamento constante da evolução dos projetos e do fornecimento de produtos (BRASIL, 2015).

Para efeitos da pesquisa, a análise se volta para as ferramentas gerenciais e para os Macroprocessos Finalísticos, pois se envolvem diretamente com a atividade fim do COMGAP e por traduzirem melhor as atividades de suporte ao Poder Aeroespacial. Assim, a ICA 400-25 (BRASIL, 2015) apresenta os três principais macroprocessos que são: a) Apoio logístico de material aeronáutico e bélico, a cargo da DIRMAB; b) apoio logístico de engenharia, a cargo da DIRINFRA; e c) Apoio logístico de tecnologia da informação, a cargo da DTI.

Ainda segundo a ICA 400-25 (BRASIL, 2015), o acompanhamento e controle dos macroprocessos finalísticos, além de proporcionarem um aperfeiçoamento da gestão da logística, trazem outras consequências positivas, tais como: a) aprimoramento dos resultados; b) aprimoramento

do planejamento, da implementação, do monitoramento, e da avaliação de políticas; 3) uniformização de conceitos, abordagens e diretrizes sobre indicadores; e 4) melhoria na comunicação dos resultados.

Voltada a essas melhorias e baseado ainda no PCA 11-1 (BRASIL, 2017a), a utilização plena dos meios de tecnologia da informação, como fonte de produção das ferramentas gerenciais, deve fornecer o suporte necessário ao modelo de gestão para a tomada de decisão em todos os níveis de comando.

Nesse sentido, das ferramentas gerenciais mapeadas no quadro anterior, importante ressaltar a existência da ferramenta gerencial a qual abriga diversas funcionalidades de controle e indicadores gerenciais de apoio à decisão da área logística, atualmente, gerenciada pelo Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços (SILOMS).

O SILOMS é um sistema on-line do tipo *Enterprise Resources Planning* (ERP), englobando funcionalidades de *Management Resources Planning* (MRP II), com banco de dados centralizado, destinado a apoiar a gerência de atividades logísticas do COMAER, integrando a cadeia de suprimentos, bem como toda Catalogação de material pelo sistema OTAN[7] e integrado ao Sistema Militar de Catalogação (SISMICAT).

O SILOMS foi criado com a finalidade de informatizar, de forma integrada e modular, as funções e atividades logísticas afetas ao COMGAP nos níveis estratégico, tático e operacional. Visando propiciar, por meio de suas funções, o planejamento e o controle das atividades logísticas, em todos os níveis, incluindo os recursos humanos, materiais, equipamentos, fornecedores e distribuidores (BRASIL, 2007).

Ele atende, de forma integrada, às funções logísticas de suprimento (aquisição, controle de material, catalogação) manutenção (planejamento, controle da produção, engenharia, publicações, nacionalização, metrologia) e transportes. Contempla também o gerenciamento das atividades relacionadas aos combustíveis e lubrificantes de aviação, gases e produtos químicos. O módulo de apoio à decisão disponibiliza indicadores logísticos para os níveis operacional, tático e estratégico.

De acordo com o Plano Específico de Desenvolvimento e Manutenção do SILOMS (PCA 7-1), o SILOMS permite que as decisões

7 O Sistema OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) ou SOC é um Sistema utilizado para identificação, classificação e codificação de itens de suprimento, a fim de proporcionar a máxima eficiência no apoio logístico. O SOC possui abrangência mundial e é constituído por países OTAN e Não-OTAN, que celebram acordos de patrocínio ou bilateral

sobre questões logísticas como, o quê, quanto, quando, onde, e com o quê produzir e adquirir, estejam adequadas às necessidades operacionais ditadas pelo COMAER (BRASIL, 2007).

O Sistema apresenta duas funcionalidades voltadas exclusivamente à divulgação de dados para o assessoramento da tomada de decisão. A primeira delas, o Módulo de Apoio a Decisão, que tem por objetivo servir de alicerce para todas as consultas gerenciais do SILOMS. Nele é possível visualizar os indicadores logísticos dos projetos suportados pelo COMGAP. Esse módulo permite dar o suporte e o apoio para o processo de decisão de operadores logísticos, gerentes de projetos e da alta direção.

A segunda funcionalidade é o Módulo de Indicadores Gerenciais. Mais amplo que o Módulo de Apoio a Decisão, ele apresenta indicadores do campo administrativo, aquisição de materiais, contabilidade, ensino, infraestrutura, logística, pessoal, saúde, transporte e viaturas.

Ele atende, de forma integrada, às funções logísticas de suprimento (aquisição, controle de material, catalogação) manutenção (planejamento, controle da produção, engenharia, publicações, nacionalização, metrologia) e transportes. Contempla também o gerenciamento das atividades relacionadas aos combustíveis e lubrificantes de aviação, gases e produtos químicos. O módulo de apoio à decisão disponibiliza indicadores logísticos para os níveis operacional, tático e estratégico. Em resumo, o SILOMS permite que as decisões sobre questões logísticas como, o quê, quanto, quando, onde, e com o quê produzir e adquirir, estejam adequadas às necessidades operacionais ditadas pelo COMAER.Em resumo, o SILOMS é a ferramenta gerencial que alimenta o COMGAP com os dados logísticos necessários para o processo de tomada da decisão, principalmente, àqueles referentes aos seus macroprocessos finalísticos. É por meio dos resultados extraídos do sistema, tais como indicadores gerenciais de manutenção e disponibilidade de aeronaves, que o COMGAP pode acompanhar e avaliar como os diversos projetos logísticos estão caminhando.

Ao mesmo tempo, as demais ferramentas de gestão levantadas pela pesquisa exercem um papel importante no processo gerencial do COMGAP e de suas organizações subordinadas. Percebe-se que, apesar de não serem sistêmicas como o SILOMS, elas são utilizadas como opções pontuais para a melhoria de macroprocessos gerenciais e de apoio.

Dessa forma, as ferramentas gerenciais apontadas pela pesquisa contribuem para a melhoria do processo de decisão do COMGAP, pois, trazem subsídios e dados que fortalecem funções importantes do processo

de governança interna, tais como, o controle, a supervisão, a integração e por fim, dão o direcionamento necessário que alta administração deve fornecer aos gestores dos processos sob sua responsabilidade.

4.2 Os *stakeholders* do processo logístico do COMGAP e o BSC

O gerenciamento dos *stakeholders* é parte importante na construção de estruturas que permitam lidar com as preocupações dos gerentes considerando a turbulência em que as empresas operam. *Fremann e Mc Vea* (2001) afirmam que o propósito inicial do gerenciamento de *stakeholders* é o de elaborar métodos para gerenciar a miríade de grupos e relacionamentos que geram resultados estratégicos para as organizações.

Wideman (2004 apud Vale et al, 2014) afirma que a classificação de stakeholders deve ser criada conforme o contexto e as peculiaridades de cada projeto, de forma a facilitar os processos de seu gerenciamento, e propõe que os *stakeholders* sejam classificados em grupos relacionados com o que se convenciona chamar de requisitos – condição ou capacidade que deve estar presente em um projeto, serviço ou resultado para satisfazer um contrato ou qualquer outra especificação formal do projeto. Ainda segundo o autor, esses grupos se aglutinam em dez classes diferentes sendo: a) clientes; b) patrocinador e investidor; c) gerente do projeto; d) equipe de projeto; e) familiares de membros da equipe de projeto; f) organização executora do projeto; g) comunidade; h) sociedade; i) Estado; e j) gerações futuras.

Para isso a pesquisa procurou trazer à tona o mapeamento realizado das partes envolvidas com o processo de gestão logística desempenhado na FAB. A identificação e a classificação proposta desses *stakeholders* foi baseada na análise das conceituações apresentadas por *Freeman* (1984) em associação ao modelo adaptado de *Cleland*, tendo em vista que, após consulta realizada nos documentos da FAB, não foi encontrada qualquer definição, contextualização ou clara associação desses grupos com o processo logístico.

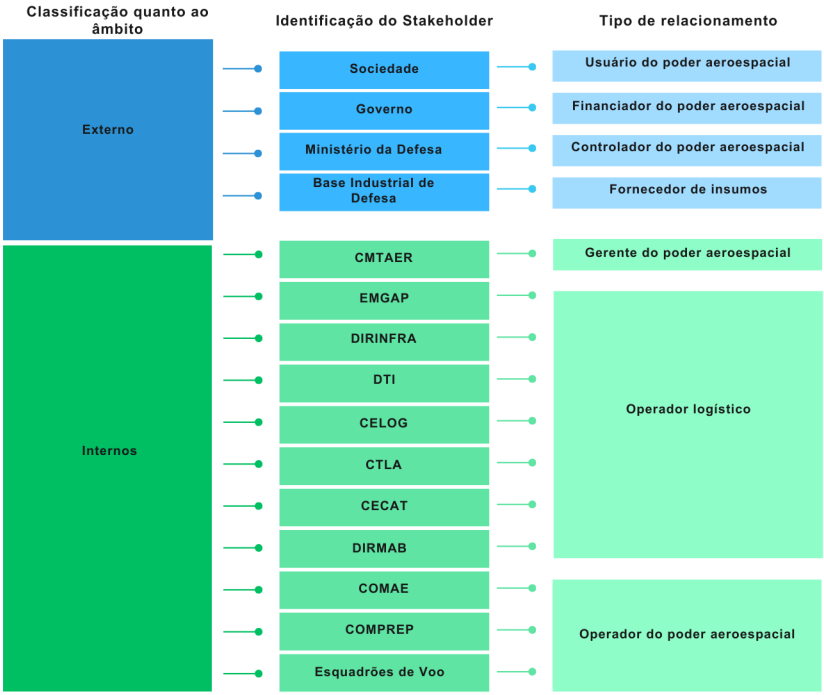
Baseado nisso, foram considerados *stakeholders*, os atores (indivíduos, grupos e organizações governamentais e não-governamentais) com interesse em relação à manutenção do poder aeroespacial, em especial aqueles que se relacionam com o COMGAP e com o processo logístico gerenciado por ele para a sustentação do poder aeroespacial.

Contudo, como o número de partes envolvidas poderia ser grande

e fugiria do foco do estudo, optou-se, para melhor proceder a análise dos dados, que os *stakeholders* fossem classificados quanto ao âmbito: em externos e internos ao COMAER, influenciado pelo modelo adaptado de Cleland (2002).

Dessa forma, a Figura 7 apresenta os *Stakeholders* do processo logístico do poder aeroespacial gerenciado pelo COMGAP.

Figura 7 - ***Stakeholders*** **do Processo Logístico do COMGAP**



Fonte: Elaboração dos autores.

Com relação aos *Stakeholders* de âmbito externo ao COMAER, e tomando por base a Teoria dos *Stakeholders* proposta por *Freeman* (1984), o estudo identificou: sociedade, governo, Ministério da Defesa, a base industrial de defesa, imprensa, ANAC e TCU.

Já os stakeholders do âmbito interno ao COMAER foram identificados: o Comandante da Aeronáutica (CMTAER), o Estado-Maior do COMGAP (EMGAP), a Diretoria de Infraestrutura (DIRINFRA), a Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), o Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), o Centro de Transporte Logístico da Aeronáutica (CTLA), o Centro de Catalogação da Aeronáutica (CECAT), o Comando de

Operações Aeroespaciais (COMAE), o Comando de Preparo (COMPREP), a Diretoria de Material Aeronáutico e Bélico (DIRMAB) e os Esquadrões de Voo.

Outro ponto relevante considerado no estudo foi o de realizar a definição do tipo de relacionamento entre as partes, por considerar que, a partir do estabelecimento dessas relações, a FAB seria capaz de administrar melhor esses relacionamentos para reunir e harmonizar a melhor estratégia no atendimento das necessidades dos atores envolvidos e, com isso, alcançar seus objetivos.

Assim, apresenta-se no Quadro 2, o tipo de relacionamento do *Stakeholder* com o COMGAP, podendo ser classificado como: usuário, financiador e controlador do Poder Aeroespacial, fornecedor de insumos, gerente do Poder Aeroespacial, operador logístico e operador do Poder Aeroespacial. A definição de cada termo de relacionamento foi inspirada nas conceituações apresentadas por Vale et al (2014).

Quadro 2 - Definição dos tipos de relacionamentos

Classificação	Definição
Usuário do Poder Aeroespacial	- Atores que usufruem dos serviços, acesso à informação oferecidos pelo poder aeroespacial. De forma direta, pela integração nacional entregue pelas linhas aéreas do Correio Aéreo Nacional e, indiretamente, através das ações de Força Aérea visando à manutenção da soberania do espaço aéreo nacional.
Controlador do Poder Aeroespacial	- Atores responsáveis por garantir o alcance dos objetivos do Poder Aeroespacial, bem como o cumprimento das normas reguladoras e do ordenamento jurídico.
Gerente do Poder Aeroespacial	- É a autoridade decisora, responsável por exercer a governança do Poder aeroespacial por meio das ações de decisão, direcionamento, supervisão, controle e integração.
Operador Logístico	- É o prestador de serviços logísticos que tem competência reconhecida em atividades logísticas, desempenhando funções que podem englobar todo o processo logístico de uma empresa cliente ou somente parte dele (LUNA 2007, APUD ZAMCOPÉ et al, 2010).
Operador do Poder Aeroespacial	- Organizações da FAB responsáveis por utilizar Pessoal, aeronaves, plataformas espaciais, veículos terrestres, embarcações, armamentos, instalações, equipamentos e sistemas, da FAB ou adjudicados por outros elementos do Poder Aeroespacial, necessários para executar Ações de Força Aérea.
Financiador do Poder Aeroespacial	- É o ator que fornece os recursos financeiros para que os projetos possam ser executados.
Fornecedor de insumos	- Atores componentes da Base Industrial de Defesa (BID) responsáveis por abastecer a cadeia logística do Poder Aeroespacial.

Fonte: Elaboração dos autores inspirado em Vale et al (2014)

Nesse momento, em complemento, o estudo apresenta os Atributos Desejáveis necessários para a composição da proposta de aplicação do *Balanced Scorecard* como um sistema de avaliação do processo logístico. Para a busca dos Atributos Desejáveis, o estudo inspirou-se, inicialmente, no roteiro proposto por Figueiredo et al (2005).

Figueiredo (2005) destaca a necessidade de, primeiramente, escolher o Sistema de Medição de Desempenho Organizacional (SMDO) a ser utilizado para, a partir daí, fazer o levantamento, fruto de pesquisa bibliográfica e documental, das principais características que melhor se

aderem a ele, de forma a possibilitar a montagem de um banco de quesitos que comporão a avaliação organizacional.

Para os objetivos da pesquisa, procurou-se definir o BSC como SMDO a ser considerado e, a partir daí, trabalhar na elaboração dos Atributos Desejáveis aplicáveis à avaliação do processo logístico.

Para o início dos trabalhos, e inspirado no modelo apresentado por Felix (2010), foi adequado o BSC para a realidade da FAB como um ente da administração pública, sendo modificadas as perspectivas originais da seguinte maneira: 1) Perspectiva do Usuário/Sociedade (Clientes); 2) Perspectiva Orçamentária (Financeira); 3) Perspectiva da Inovação e Aprendizagem; e 4) Perspectiva dos Processos Internos.

A Perspectiva do Usuário/Sociedade está relacionada com os objetivos estratégicos inerentes aos serviços a serem prestados ao cidadão e à sociedade, considerando os preceitos de uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para a eficiência. A Perspectiva da Administração Pública Federal, por sua vez, envolve uma abordagem com foco na modernização da gestão pública, nos resultados das tomadas de decisões e no desenvolvimento da eficiência nas instituições públicas brasileiras (FELIX; FELIX; TIMÓTEO, 2011).

A Perspectiva Orçamentária envolve os custos operacionais e investimentos a serem realizados e que estejam previstos no orçamento público, sob a ótica dos recursos disponibilizados no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Orçamento Anual (LOA) que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais.

Felix (2010) aponta que as perspectivas de processos internos e de aprendizado e crescimento atendem plenamente às atividades desenvolvidas pela APF. Por outro lado, o BSC não apresenta uma perspectiva que contemple as ações que são desenvolvidas pelos diversos Conselhos, Câmaras, Comitês e Grupos de Trabalho para os quais os servidores que pertencem aos órgãos da APF são designados. Tais participações geram ações que podem ocasionar impactos nos processos internos de cada órgão.

Foi necessário criar um consenso dos conjuntos de Atributos Desejáveis para cada perspectiva proposta. Importante destacar que Atributo Desejável (AD), segundo Figueiredo et al. (2005), é a característica geral esperada de um Sistema de Medição de Desempenho Organizacional que o qualifica e é estabelecido como base para sua avaliação.

Para garantir que as melhores práticas fossem utilizadas para a definição dos Atributos Desejáveis foram consultados 32 trabalhos, entre artigos, dissertações e teses, buscados, principalmente, na base de dados da Scielo e da ScholarGoogle utilizando-se como palavras-chave: medição de desempenho e logística, bem como bibliografias que tratam da utilização do BSC para avaliação do processo logístico.

Do resultado, foi possível extrair os trabalhos que se relacionavam com o processo de avaliação de desempenho do setor logístico, que iam desde a avaliação de processos e funções logísticas, até a avaliação global da cadeia de suprimentos.

Para facilitar a escolha, os trabalhos foram catalogados pelo escopo principal do assunto que apresentavam, sendo classificados em: Métricas de avaliação para os processos logísticos, avaliação de desempenho logístico, avaliação de desempenho logístico com BSC, avaliação de desempenho no setor público, avaliação de desempenho organizacional e avaliação do desempenho logístico no apoio à decisão.

Após esse levantamento, realizou-se um recorte mais pormenorizado ao relacionar os trabalhos que possuíam mais aderência com a aplicação do Balanced Scorecard como ferramenta de medição do desempenho logístico e, a partir daí, verificar as métricas utilizadas pelos autores para a realização da proposta dos AD.

Lambert e Pohlen (2001) lembram que muitas medidas atualmente consideradas para gestão da cadeia de suprimentos (SCM) são na realidade medidas internas relacionadas aos processos logísticos, tais como o atendimento ao cliente, transporte, armazenagem, controle de estoques e suprimentos, mas que não medem como os processos de negócios-chave ao longo da cadeia de suprimentos estão sendo desempenhados.

Nesse sentido, o BSC funciona como um guia e balizador a serviço da medição de desempenho na gestão da cadeia de suprimentos como um todo, por permitir uma visão mais ampla e balanceada de todos os envolvidos com a cadeia de suprimentos.

Desse modo, procurou-se utilizar do Modelo de Brewer e Speh (2001) como norteador para a proposta de criação de um modelo que melhor se adequasse à realidade do COMGAP como o grande gerente da cadeia de suprimentos do poder aeroespacial na FAB, pois, medir o desempenho na gestão da cadeia de suprimentos é significantemente diferente de medir o desempenho logístico isoladamente de uma empresa, unidade de negócio e até mesmo de uma função logística.

Dessa forma, na Figura 8 são apresentados os AD selecionados (o que medir) para a composição dos critérios para a avaliação do processo logístico sob a responsabilidade do COMGAP. Para cada perspectiva do BSC, está relacionada uma visão a ser alcançada, assim como um Atributo Desejável para a avaliação de cada uma delas.

Figura 8- Atributos Desejáveis

Fonte: Elaboração dos autores.

Nele observa-se as perspectivas do BSC adaptadas para o seu emprego na logística, contemplando a perspectiva do usuário/sociedade, perspectiva contábil, perspectiva da inovação e aprendizagem e a perspectiva dos processos internos.

Para cada perspectiva proposta está relacionada uma visão a ser alcançada, assim como um atributo desejável para a avaliação de cada uma delas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou realizar um estudo da governança e da gestão institucional do Comando-Geral de Apoio, organização logística da FAB responsável pelo sustentáculo do Poder Aeroespacial, bem como mostrar a viabilidade de emprego do Balanced Scorecard como uma ferramenta de governança para medição do seu desempenho organizacional e logístico.

A pesquisa trouxe como resultados a análise das ferramentas de gestão utilizadas pelo COMGAP para o gerenciamento de sua cadeia de suprimentos, assim como apresentou os stakeholders internos ao COMAER envolvidos nesse processo logístico e uma proposta de Atributos Desejáveis para a composição de um BSC voltado para a logística.

De maneira geral, o estudo evidenciou que o SILOMS é a ferramenta gerencial que alimenta o COMGAP com os dados logísticos necessários para o processo de tomada da decisão, principalmente, àqueles referentes aos seus macroprocessos finalísticos. É através dos resultados extraídos do sistema, tais como indicadores gerenciais de manutenção, disponibilidade de aeronaves, que possibilita ao COMGAP o acompanhamento e a avaliação de como os diversos projetos logísticos estão caminhando.

Ao mesmo tempo, as demais ferramentas de gestão levantadas pela pesquisa também exercem um papel importante no processo gerencial desta Organização e de suas Organizações subordinadas. Percebe-se que, apesar de não serem sistêmicas como o SILOMS, essas ferramentas são utilizadas como opções pontuais para a melhoria de macroprocessos gerenciais e de apoio.

Tendo em vista os resultados apresentados, esta pesquisa atingiu seu objetivo, uma vez que ela conseguiu realizar uma análise da governança e da gestão institucional do Comando-Geral de Apoio, demonstrando que as ferramentas gerenciais apresentadas contribuem para a melhoria do processo de decisão do COMGAP e atendem aos anseios dos stakeholders internos ao COMAER, pois, trazem subsídios e dados que fortalecem funções importantes do processo de governança interna, tais como, o controle, a supervisão, a integração e por fim, dão o direcionamento necessário que alta administração deve fornecer aos gestores dos processos sob sua responsabilidade.

Com relação ao emprego do BSC, o estudo apresentou a sua possibilidade de emprego como ferramenta de medição de desempenho

organizacional, e ainda, a viabilidade na criação de sinergia no seu uso para os demais entes da cadeia de suprimento da FAB.

Academicamente, portanto, este estudo procurou contribuir para o fomento de conhecimento científico de qualidade, com foco político-estratégico, de modo a trazer melhorias na gestão institucional do COMGAP, em particular, e de uma maneira geral, uma melhoria continuada da Força Aérea ao realizar uma gestão pública moderna focada em resultados e orientada para o cidadão, primando pelo seu constante e crescente desenvolvimento institucional, com vistas ao fortalecimento do Poder Aeroespacial brasileiro.

No entanto, as análises e resultados obtidos por meio deste trabalho não esgotam o assunto e, destaca-se, que o tema governança e gestão pública e sua relação com o desempenho da administração pública ainda é pouco explorado academicamente em nível nacional, carecendo de outros estudos que abranjam um número maior de projetos, de modo a se produzir mais conhecimento e propostas sobre essa matéria.

INSTITUTIONAL MANAGEMENT AT COMGAP: BALANCED SCOREDCARD EMPLOYMENT FOR ORGANIZATIONAL EVALUATION AND SYNERGY GENERATION IN FAB LOGISTICS

ABSTRACT

This paper aims to conduct a study of the governance and institutional management of the General Support Command, FAB's logistical organization responsible for the support of Aerospace Power. Using the Case Study methodology and having COMGAP as its object of study, the research conducted a qualitative approach to the theme analysis, seeking to collect the information through the bibliographic survey related to supply chain management, governance and use of the Balanced Scorecard (BSC) and, also, by document analysis in the legislation of the FAB. Throughout the study, we sought to show the possibility of using the Balanced Scorecard as a tool for measuring organizational performance and generating synergy with others involved in the logistics process. As a result, COMAER internal stakeholders involved in the FAB logistic process were surveyed, as well as the management tools used by COMGAP for this management. The study also presents some performance measures for the composition of a logistics focused BSC. And it concludes that it is possible to create and deploy a tailored BSC aimed at measuring logistics performance of COMGAP.
Keywords: Brasilian Air Force. Corporative Governance. Balanced Scorecard.

REFERÊNCIAS

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos**: Logística empresarial. Tradução de Raul Rubenich. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

BREWER, P, C; SPEH, T, W. Adapting the balanced scorecard to supply chain management. **Supply Chain Management Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 48-56, 2001.

BREWER, P, C; SPEH, T, W. Using the Balanced Scorecard to measure Supply Chain Performance. **Journal of Business Logistics**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 75-93, 2000.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CAMPOS, L. F. R. **Supply Chain**: uma visão gerencial. Curitiba: Ibpex, 2012.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico**: fundamento e aplicações, da intenção aos resultados. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier: 2016.

CHRISTOPHER, M. **Logistics and supply chain management**. 4. ed. United Kingdom: Pearson, 2011.

FELIX, R. S. **Proposta de adaptação do modelo balanced scorecard**: bsc para a gestão de segurança da informação em órgãos da administração pública. 2010. Dissertação (Mestrado em Engenharia Elétrica) - Faculdade de Tecnologia, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://repositorio.unb.br/ bitstream/10482/6670/3/2010_ RozelitoFelixdaSilva.pdf. Acesso em: 10 fev. 2019.

FIGUEIREDO, M. A. D.; MACEDO-SOARES, T. D. L. A.; FUKS, S.; FIGUEIREDO, L. C. Definição de atributos desejáveis para auxiliar a auto-avaliação dos novos sistemas de medição de desempenho organizacional. **Revista de Gestão e Produção**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 305-315, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/ publication/250984145_ Definicao_de_atributos_desejaveis_para_auxiliar_a_auto-avaliacao_dos_

novos_sistemas_de_medicao_de_desempenho_organizacional. Acesso em: 7 maio 2019.

FISCHMANN. A. A.; ZILBER. M. A. Utilização de indicadores de desempenho para a tomada de decisões estratégicas: um sistema de controle. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v. 1, n.1, p. 9-25, 2000. Disponível em: http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/RAM/article/view/1/1. Acesso em: 4 maio 2019.

GASPARETTO, V.; BORNIA, A. C. O Balanced Scorecard e a criação de sinergia em cadeias de suprimentos. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 22., 2002, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba: UFSC, 2002. p. 1-8.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**. Tradução de Luiz Euclydes Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Kaplan e Norton na prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NEELY, A.; GREGORY, M.; PLATTS, K. Performance measurement system design: a literature review and research agenda. **International journal of operations and production management**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 80-116, 1995.

PIRES, S. R. I. **Gestão da cadeia de suprimentos**: conceitos, estratégias, práticas e casos. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

PORTER, M. E. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um

desempenho superior. Rio de Janeiro: Elsevier, 1989.

SLOMSKI, V.; TAVARES FILHO, F.; MELLO, G. R.; MACEDO, F. Q. **Governança corporativa e governança na gestão pública.** São Paulo: Atlas, 2008.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de Pesquisa em Administração**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

***Recebido em 10 de abril de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29275

IMPLICAÇÕES DA ÉTICA UTILITARISTA NA FUNDAMENTAÇÃO DA ÉTICA MILITAR

Leonardo Nunes Camargo[1]

RESUMO

O presente trabalho intenta investigar as controvérsias e implicações da ética utilitarista moderna para fundamentar a ética militar na sociedade contemporânea. Apesar de sua grande importância no contexto contemporâneo, é evidente que a ética utilitarista quando aplicada sem o uso correto da razão pode levar a consequências danosas a sociedade, ferindo o princípio da dignidade humana. Nesse sentido, surge a questão: podemos levar até as últimas consequências a máxima da ética utilitarista, que defende que uma ação será moralmente correta se tende a promover a felicidade e o prazer, e ser condenável se for o contrário disto, considerando a felicidade não somente do sujeito da ação, mas de todos afetados por aquela ação? A partir dessa problemática colocada nos propomos: num primeiro momento, analisar os princípios que fundamentam a ética utilitarista a partir das contribuições de Jeremy Bentham e John Stuart Mill; num segundo momento, apresentar como o utilitarismo se transformou numa corrente filosófica que fundamenta a ética militar, e posteriormente, investigar quais os desafios e limites de tal prescrição ética se tratando de um cenário real de guerra.

Palavras-chave: Ética; Utilitarismo; Dignidade; Ética Militar.

1 Academia da Força Aérea (AFA), Pirassununga - SP, Brasil. E-mail: leonardonncamargo@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0002-3370-1327

1. INTRODUÇÃO

Dado que a ética é uma disciplina da filosofia que vive de urgências, precisamos estar constantemente vigilantes e atentos às possibilidades de enfrentar a crise ética de nosso tempo. Nos parece claro que o niilismo[2] é responsável pelos desafios éticos que enfrentamos dado o seu caráter de esvaziamento dos valores do mundo contemporâneo e a crise dos fundamentos e dos valores supremos (*cf.* Viesenteiner, 2011). Existe uma tensão na sociedade atual sem precedentes do ponto de vista ético, marcada pelo vazio, o medo, as incertezas e as frustrações. Desse medo e desespero que nos assola, surgem os discursos de ódio e a relativização dos direitos humanos, além do preconceito e o desrespeito. Neste cenário contemporâneo sombrio, surge à ética, como disciplina filosófica, para nos ajudar a refletir sobre nossas ações, de forma a coordenar nossa relação com os demais seres humanos e com a vida em geral.

Além do niilismo, como causador da crise ética, o avanço tecnológico tem alterado nosso modo de viver e se relacionar. Como a ética tradicional tem como uma das suas características o momento presente, as prescrições éticas normativas já não são suficientes para enfrentar os problemas advindos da tecnologia (*cf.* Camargo, 2022). Ora, se nosso modo de viver foi alterado pela tecnologia a ponto de não sabermos mais quais são as consequências e os benefícios que a técnica de fato oferece à humanidade, pela primeira vez na história, precisamos nos preocupar com a possibilidade de extinção da espécie humana e das demais formas de vida sobre na Terra, provocadas pelo próprio ser humano. Cabe ressaltar que, não pretendemos considerar que o ser humano é o único capaz de destruir a própria vida; pelo contrário, sabemos que a natureza pode fazê-lo sem grande esforço, mas o fato é que a ação antrópica provoca um desequilíbrio no planeta em virtude do uso desenfreado da tecnologia sem uma avaliação ética consistente. Portanto, pensar a ética nesse cenário

2 De acordo com o dicionário de filosofia de Nicola Abbagnano, a palavra niilismo é utilizada "para designar doutrinas que se recusam a reconhecer realidades ou valores cuja admissão é considerada importante", sendo "empregada para indicar as atitudes dos que negam determinados valores morais ou políticos" (2007, p.712). Nietzsche, por sua vez, utilizou o termo "para qualificar sua oposição radical aos valores morais tradicionais e às tradicionais crenças metafísicas: o niilismo não é somente um conjunto de considerações sobre o tema 'tudo é vão'; não é somente a crença de que tudo merece morrer, mas consiste em colocar a mão na massa, em destruir. [...] É o estado dos espíritos fortes e das vontades fortes do qual não é possível atribuir um juízo negativo: a negação ativa corresponde mais à sua natureza profunda" (ABBAGNANO, 2007, p.712-713).

tecnológico é sem dúvida um exercício filosófico urgente e indispensável.

O reflexo dessa crise ética também atinge o ambiente militar. A falta de referências de valores e o comprometimento moral das tropas podem causar abusos e atrocidades num cenário de guerra. Portanto, nosso objetivo neste texto consiste em investigar quais as possíveis implicações de se fundamentar os princípios da ética utilitarista no militarismo sem uma reflexão profunda e racional. Nesse sentido, o caminho que percorreremos neste trabalho será: num primeiro momento, analisaremos os princípios que fundamentam a ética utilitarista a partir das contribuições de Jeremy Bentham e John Stuart Mill; num segundo momento, apresentaremos como o utilitarismo se transformou numa corrente filosófica que fundamenta a ética militar, e posteriormente, investigaremos quais os desafios e limites de tal corrente ética se tratando de um cenário real de guerra. Nossa problemática neste artigo, pode ser descrita da seguinte forma: podemos levar até as últimas consequências a máxima da ética utilitarista, que defende que uma ação será moralmente correta se tende a promover a felicidade e o prazer, e ser condenável se for o contrário disto, considerando a felicidade não somente do sujeito da ação, mas de todos afetados por aquela ação?

2. OS PRINCÍPIOS DA ÉTICA UTILITARISTA

Antes de analisarmos os fundamentos da ética utilitarista, precisamos delimitar o que entendemos por ética e qual a diferença para com a moral. Como podemos definir a ética? Ou melhor, para que serve a ética? Quais são suas características? A princípio, podemos dizer que a ética lança uma reflexão sobre a ação do ser humano enquanto objeto da lei. Nesse sentido, podemos pensar a ética como uma reflexão filosófica cujo objetivo é avaliar, questionar e fundamentar uma norma ou um código seja ele jurídico ou não. Ela deve estar presente em toda a sociedade como um objeto de reflexão que permite que o convívio social ocorra de forma harmoniosa.

É possível traduzir o termo *ética* do grego de duas formas. Ambas são pronunciadas como *etho*. Uma é escrita com *epsilon* (ε) e está relacionada aos códigos culturais, às normas, aos costumes e aos hábitos de determinado povo, portanto, essa forma está próxima do conceito de moral. A outra forma é escrita com *eta* (η) e está relacionada ao nosso modo de ser e ao caráter de cada indivíduo, isto é, à forma como agimos e, por

isso, está mais próxima do conceito de *ética*.

Para elucidar o tema, devemos pensar a moral como um conjunto de normas e prescrições que regulam a vida em sociedade. Geralmente, os códigos morais são adquiridos pela cultura e devem fazer com que o cidadão seja capaz de decidir entre o que é correto e errado. A ética, principalmente numa perspectiva kantiana, tende a ser universal, enquanto que a moral está associada a culturas específicas (*cf*. Camargo, 2019, p.26). Abbagnano (2007, p. 682) define a moral como "conduta dirigida e disciplinada por normas, conjunto dos *mores*". A moral é suscetível de avaliação e, assim, "não só se fala de atitude moral para indicar uma atitude moralmente valorável, mas também coisas positivamente valoráveis, ou seja, boas" (Abbagnano, 2007, p. 682).

Longe de uma conceitualização irrestrita e fechada, no sentido de que não é possível pensar em outras formas de conceituar o termo, podemos dizer que a ética é "uma reflexão propriamente filosófica a respeito dos princípios axiológicos que orientam e fundamentam as ações morais" (Candiotto, 2011, p.12). Ou, de acordo com Sánchez Vásquez, podemos definir a ética como "a teoria ou ciência do comportamento moral dos homens em sociedade. Ou seja, é ciência de uma forma específica de comportamento humano" (Sánchez Vásquez, 1995, p.12). De acordo com essas definições, a ética é uma atividade filosófica e, conforme a proposição de Vásquez, possui uma abordagem científica cuja função é analisar os problemas morais em relação aos atos praticados pelos seres humanos. Assim, não é função da ética apenas dizer o que é certo ou errado, mas investigar por que devemos agir de determinado modo ou de um modo diferente. Ela deve esclarecer ao sujeito a melhor forma de ele agir, porém quem decide é sempre o sujeito que praticará a ação. Podemos ainda complementar a definição de ética da seguinte forma: "como filosofia da moral, quer dizer, a reflexão que versa sobre os códigos morais culturais, legitimando-os ou questionando sua validade" (Candiotto, 2011, p.14).

Na história da filosofia ocidental, poderíamos destacar desde a filosofia clássica grega até, na contemporaneidade, diversos autores que trataram do tema da ética. Contudo, destacaremos dois pensadores que abordaram o tema e que influenciaram essa discussão em diversos momentos da história: Aristóteles (384-322 a.C.) e Immanuel Kant (1724-1804).

Aristóteles classificou a ética como uma atividade filosófica. Para ele, os saberes eram divididos em teóricos, poiéticos e práticos. Os

saberes teóricos procuram descrever como as coisas realmente são, como acontecem e suas causas, a exemplo das ciências da natureza. Já os *saberes poiéticos* estão relacionados à arte de produzir, ou seja, são as técnicas e as habilidades necessárias para a produção de uma ferramenta ou de um objeto de utilidade prática que servirá para satisfazer as necessidades humanas. Os *saberes práticos*, por sua vez, estão relacionados à atividade, ou seja, mostram como devemos agir e o que devemos fazer, de modo a orientar a vida de forma satisfatória e atendera os ideais da sociedade. Esses saberes são chamados de *normativos* porque orientam nossas ações tendo em vista um fim último que Aristóteles identificou como o bem. Nesse campo dos saberes, temos a ética, que nos orienta sobre como devemos agir para alcançar o bem; a *economia*, que define como proceder na administração pública e doméstica; e a *política*, que orienta a respeito de como governar a cidade.

> A sabedoria prática não pode ser ciência nem arte: nem ciência, porque aquilo que se pode fazer [agir] é capaz de ser diferentemente; nem arte, porque o agir e o produzir são duas espécies diferentes da coisa. Resta, pois, a alternativa de ser ela uma capacidade verdadeira e raciocinada de agir com respeito às coisas que são boas ou más para o homem (Aristóteles, 1973, p.344).

Já a contribuição de Kant para a ética considera que toda ação moral deve ser guiada pela razão. Como esta é um princípio universal, todo agir moral deve seguir um princípio universalizável e ser transformado em leis morais universais. Kant chamou esse processo de imperativo categórico, o qual transforma os processos subjetivos da ação em leis morais universais. Toda ação deve ser submetida ao critério desse imperativo, no sentido de que impõe um dever, e pode ser expressa na seguinte fórmula: "Age de tal maneira que a tua vontade pela sua máxima se possa considerar a si mesma ao mesmo tempo legisladora universal." (Kant, 1973, p.233). Aqui, devemos lembrar o salto histórico que fizemos, pois não pretendemos nos alongar em prescrições éticas normativas, e sim apontar para uma possível fundamentação teórica e histórica do tema ao longo da história da filosofia que sirva de base para todo o pensamento até a contemporaneidade,

Desses dois pensadores, destacamos duas formulações teóricas

que perpassaram a reflexão filosófica sobre a ética que podemos chamar de *tradicional*: primeiro, toda prescrição, para ser moral (ética), deve ser universal; segundo, toda ação moral (ética), tanto em Aristóteles como em Kant, atinge apenas aquilo que podemos chamar de *círculo imediato da ação*, ou seja, as pessoas com as quais convivo e fazem parte do meu presente. Em outras palavras, trata-se de uma relação entre o agente da ação e o que sofre a ação.

Depois dessa definição, passamos ao ponto chave desse tópico que consiste em analisar os fundamentos da ética utilitarista formulada por Jeremy Bentham e John Stuart Mill. Podemos afirmar que o utilitarismo tem suas origens no pensamento hedonista, que afirma que o prazer é o sinônimo da felicidade, por isso, quanto mais prazer uma ação pode causar, maior será a felicidade e este deve ser o fim último de nossas ações. Bentham comunga do princípio do hedonismo quando sustenta que a natureza nos deu dois mestres, o prazer e a dor. De certa forma, para ele, nossas ações seriam governadas ou pelo desejo do prazer, ou para evitar a dor e o sofrimento, e aqui o utilitarismo começa a ganhar seus contornos. Segundo o autor, "o princípio da utilidade é aquele princípio que aprova e desaprova cada ação de acordo com a tendência que ela parece ter de aumentar ou diminuir a felicidade da parte cujo interesse está em questão" (Bentham, 1979, p. 4).

O princípio da utilidade, defendido por Bentham, tem relações diretas com a legitimidade as leis positivas[3], por isso, o autor "o formular sua teoria, tinha como objetivo fornecer base sólida, calcada em princípios do funcionamento do indivíduo, para a construção de uma ciência jurídica e moral capaz de avaliar, de maneira consistente e justa, as ações dentro de uma sociedade" (Dias, 2013, p. 7). Em outras palavras, o autor tinha como fim preservar o bem-estar da sociedade.

Para fundamentar epistemologicamente seu princípio, Bentham utiliza o empirismo. O autor defende que o ser humano conhece a partir de duas entidades: perceptiva e inferencial, ambas podem ser fictícias ou reais. As reais são aquelas que possuem uma existência que podem ser captadas pelos sentidos. E as fictícias são nomes que não possuem existência materializada na realidade. Certos nomes como direito, dever,

3 Aqui cabe uma importante ressalva, os princípios do utilitarismo utilizados na ética militar erroneamente são abordados sem levar em consideração a dimensão jurídica das ações. Bentham ao formular seu princípio da utilidade e colocá-lo como princípio supremo da moral, o fez desde que esteja estritamente ligada a normatividade das leis.

obrigação, lei, ética, entre outros, são exemplos da linguagem que não podem ser reduzidos a nomes reais. Mas isso não quer dizer que tais entidades fictícias não existam, pelo contrário, elas apenas não têm suas realidades descritas nas realidades das coisas. Nesse sentido, pode-se afirmar que "todo termo ficcional possui uma relação com um termo real, uma vez que é passível de ocasionar consequências que se traduzem em termos de nomes reais, como a geração de prazer ou dor" (Dias, 2013, p. 8).

Os termos ficcionais precisam estar associados a imagens reais para terem sentido, e assim, exprimir dor e/ou prazer. A partir da associação entre termos reais e ficcionais, dispostas por Bentham em sua epistemologia, é que o autor chega à conclusão de que tanto as leis como as normas éticas, por serem construções humanas, podem e devem ser alteradas a fim de provocar na sociedade mais prazer do que dor.

Numa perspectiva ontológica, o indivíduo é a entidade real capaz de experimentar tanto a dor como o prazer. De modo que, uma sociedade nada mais é do que um corpo fictício, formada por indivíduos (reais). Para Bentham, o interesse de uma sociedade é a soma dos interesses dos indivíduos que compõem aquela comunidade. Sendo assim, por ter uma existência real, o indivíduo, que é capaz de sentir dor e prazer, é um ser autointeressado, ou seja, por ser capaz de fazer uso da razão, esse indivíduo é capaz de calcular as consequências de suas ações, a partir de um estado intencional.

Portanto, numa perspectiva ética toda ação é guiada pelos sentimentos de prazer e dor. Eles são a direção que o indivíduo usará para agir, aquilo que governa as ações humanas. E é justamente aqui que aparece o conceito de utilidade, entendido por Bentham como aquela propriedade que qualquer objeto tem capaz de produzir benefícios, vantagens, prazer, bondade ou felicidade, seja para o indivíduo ou para a comunidade.

> Por princípio da utilidade entende-se aquele princípio que aprova ou desaprova qualquer ação, segundo a tendência que tem a aumentar ou a diminuir a felicidade da pessoa cujo interesse está em jogo, ou, o que é a mesma coisa em outros termos, segundo a tendência a promover ou a comprometer a referida felicidade. [...] O princípio que estabelece a maior felicidade de todos aqueles cujo interesse está em jogo, como sendo a justa e adequada finalidade da

> ação humana, e até a única finalidade justa, adequada e universalmente desejável. (Bentham, 1974, p.10).

A partir do princípio de utilidade que o indivíduo reconhece o que é certo e errado. Se uma ação é justa quer dizer que ela é capaz de gerar prazer, se é injusta é porque provoca sofrimento e dor. Bentham sugere que o prazer pode ser mensurado a partir de sete variáveis que ele chama de "elementos ou dimensões de valor" que são: sua intensidade, duração, sua certeza ou incerteza, sua proximidade ou não, fecundidade, pureza e extensão. Quanto mais à ação contemplar esses critérios mais prazer ela é capaz de gerar.

Uma ação pode acontecer para consigo mesmo ou para com alguém, nesta última, pode ser negativa ou positiva, se a ação tem a intenção de abster de diminuir a felicidade de alguém ela é negativa, porém se a ação tem a intenção de aumentar a felicidade do outro então ela é de caráter positivo. Aqui surge a questão: qual dessas ações são preocupações da ética e das leis? Afinal, o que Bentham entende por ética?

Para o autor, "a ética pode definir-se como a arte de dirigir as ações dos homens para a produção da maior quantidade possível de felicidade em benefício daqueles cujos interesses estão em jogo (...)" (1974, p. 69), conceituação muito próxima da utilizada no início deste tópico. Nota-se que a ética está estritamente ligada ao conceito de utilidade, porém o autor amplia essa ideia até mesmo as regras morais, pois estas também precisam passar pelo crivo da utilidade.

E a legislação, as leis, como o autor as compreende? Para Bentham, toda lei ou é coercitiva ou não coercitiva. A lei coercitiva é uma ordem, um comando, uma proibição, que gera uma ofensa. De acordo com Dias, "a lei cria direitos conferindo benefícios, mas ao mesmo tempo impõe obrigações e converte atos em ofensas, restrições, sendo que tudo o que o legislador distribuirá entre os membros de uma comunidade se reduzirá nessas duas classes: a) direitos e b) obrigações" (2013, p. 13-14).

Utilizando o princípio da utilidade, uma lei deve ser capaz de gerar benefícios, isto é, gerar prazer em vez de obrigações e proibições (dor). Nesse sentido, a lei tem que servir e ser criada pensando na capacidade de prazer que poderá gerar àquela comunidade. A dor, o sofrimento, o constrangimento e a coerção devem ser empregados na forma da lei apenas quando existem razões suficientemente claras para isso.

Sobre aqueles três tipos de ação mencionados anteriormente: a

ação para consigo mesmo (prudência); a ação para outro que aumenta a felicidade do indivíduo (beneficência); e a ação para o outro, aquela que o sujeito abstêm-se de diminuir a felicidade do indivíduo (probidade), apenas esta última deve ter interferência da legislação, pois esta precisa da punição legal para que não se gere ofensas à comunidade. Porém, mesmo quando a punição se tornar necessária, o princípio de utilidade precisará ser evocado, para que a aplicação da punição a determinada transgressão não seja mais dolorosa do que as vantagens que ela possa ocasionar. Isto é, os efeitos da punição não podem gerar mal maior, pois assim a punição tornar-se-á não proveitosa.

Por fim, Bentham defende que a ética também é capaz de gerar sansões morais à comunidade, em alguns casos podendo ser mais eficazes do que a própria legislação. No agir moral podemos encontrar certas regras que são informais e não legais capazes de produzir coação, dependendo da forma como o indivíduo age pode gerar prazer ou dor.

John Stuart Mill (1806-1873) procura reformular algumas ideias do utilitarismo proposto por Bentham a fim de responder algumas objeções e incompreensões de tal corrente. A primeira característica que precisamos destacar na teoria de Mill é que seu utilitarismo é do tipo eudaimonista, isto quer dizer que, ao contrário de Bentham que reconhecia apenas o prazer como valor intrínseco, Mill reconhece outros valores como intrínsecos a sua teoria, como por exemplo, as virtudes. Para ele, "o credo que aceita a utilidade ou o princípio da maior felicidade como fundamento da moral sustenta que ações são corretas na medida em que elas promovem a felicidade e erradas na medida em que elas produzem o contrário da felicidade" (1987, p. 16).

Sendo assim, essa nova versão do utilitarismo sustenta que a felicidade é o summum bonum que toda ação deve almejar, por isso, nossas ações serão corretas à medida que buscarmos meios adequados para alcançar tal finalidade. Na sua teoria utilitarista, os princípios pontos que diferenciam seu princípio do de Bentham são: primeiro, procurou evidenciar a importância do caráter e das virtudes; segundo, introduziu elementos qualitativos na avaliação do valor dos prazeres; e, terceiro, sustentou que há uma compatibilidade dos direitos humanos, morais e da justiça com o princípio da utilidade.

Vale reforçar que para Mill as virtudes morais devem ser partes integrantes de uma vida feliz, de modo que, para o utilitarismo somente alcançará seus fins se o indivíduo possuir a nobreza do caráter. Sendo

assim, justiça e coragem, seguindo os princípios do estoicismo, são elementos constituintes para uma vida feliz.

> Os seres humanos são capazes de procurar a própria perfeição como um fim em si. Ele reconhece que procuramos prazer, mas também excelência moral. [...] Mill sustenta, assim como Aristóteles já o fizera, que as virtudes possuem valor nelas mesmas, mas que também são desejáveis porque contribuem para alcançar um tipo especial de prazer (Dall'Agnol, 2009, p.83).

Mill procurou diferenciar os prazeres hierarquicamente. De modo que os prazeres sensíveis são qualitativamente "piores" que os intelectuais e filosóficos. No entanto, como avaliar qualitativamente tais prazeres? Para Mill, uma pessoa bem-educada, bem-informada e no uso de suas faculdades intelectuais têm condições de escolher e avaliar tais prazeres. Na nossa concepção tal ideia não é nada satisfatória.

A prova que Mill utiliza para sustentar que o princípio da utilidade é o princípio supremo da moralidade é por analogia, "assim como a prova de que um som é audível é que as pessoas podem de fato ouvi-lo; de que um objeto é visível é que as pessoas de fato ouvem-no; assim também a prova de que a felicidade é o fim último das ações é que de fato as pessoas desejam-na como tal" (Dall'Agnol, 2009, p.84). Quando há violação do dever acontece uma espécie de punição interna, isto é, um sentimento de dor imposto pela nossa consciência moral.

Vejamos um exemplo que o utilitarismo enfrenta que mostra seu distanciamento com os direitos humanos e a questão da justiça. Suponhamos que existam cinco pessoas precisando imediatamente de algum órgão para sobreviver, o que me impediria de matar uma pessoa saudável, com todos os seus órgãos em condições ideais, para salvar as pessoas doentes de acordo com os princípios do utilitarismo? A resposta nos parece evidente, aquela pessoa possui dignidade e deve ter seus direitos enquanto pessoas asseguradas. Mill sustenta que a justiça deve estar sempre a serviço dos interesses coletivos da sociedade, de modo que as leis positivas devem estar a serviço da moralidade, consequentemente com o princípio da felicidade.

O justo, para Mill é aquele capaz de respeitar os direitos legais.

De modo que ter um direito adquirido deve ser algo que a sociedade precisa defender. O reconhecimento do mérito também é uma das formas de beneficiar a pessoa justa que age corretamente. De forma geral, "Mill mostra que a justiça está intimamente ligada à ideia de bem comum, ao benefício da coletividade, e é exatamente isso que é requerido pelo princípio de utilidade, por isso não basta tratar equitativamente as pessoas: é necessário pensar no bem de todos – que é mais do que a soma dos bens particulares" (Dall'Agnol, 2009, p.87)

Mill diferencia dois tipos de utilitarismo: um chamado de ato e outro de regra. O de ato sustenta que uma ação é correta quando ela maximiza os resultados, nesse caso, o princípio da utilidade é aplicado diretamente sobre a ação para saber se ela é boa ou má. Já o utilitarismo de regra sustenta que a norma é moralmente legítima se ela maximiza os melhores resultados para a sociedade.

Para elucidar o utilitarismo de regra podemos usar o seguinte exemplo: suponhamos que tenha algumas pessoas passando em frente a um mercado e estas decidem roubá-lo de modo que todos saiam com produtos e dinheiro, deixando o dono sem nada. Utilizando os princípios do utilitarismo de regra, seria moralmente aceitável tal ação, tendo em vista que um maior número de pessoas (ladrões) foi beneficiado na ação em favor do dono do estabelecimento? A resposta de Mill para essa questão seria não, pois tal ação feriria o princípio da justiça, e não maximizaria os ideais de felicidade para a sociedade. A análise de tal exemplo, assim como o bioético mencionado anteriormente, não pode partir do caso particular, mas da ação em si, que é roubar e matar, em vez de questionar se seria moralmente válido que se roubasse ou matasse para que um grupo maior de pessoas tivessem seus interesses atendidos, o questionamento deveria ser: seria moralmente viável uma sociedade matar e roubar para favorecer os interesses de alguns indivíduos?

Essas são as principais questões que procuramos evidenciar nessa primeira parte do trabalho a respeito dos princípios da ética utilitarista. Nosso próximo passo consiste em analisar como tal princípio se fundamenta no contexto da ética militar.

3. A FUNDAMENTAÇÃO DA ÉTICA MILITAR

Dado as transformações na sociedade atual e a velocidade com que as mudanças impactam na vida das pessoas, precisamos constantemente

rever e reformular certos princípios morais a fim de facilitar nosso convívio e manter nossas relações. Não obstante, as forças armadas também precisam saber lidar com as nuances e mudanças contemporâneas. E uma das formas para lidar com os desafios e dilemas éticos enfrentados pelos militares deveria começar por uma qualificação moral nas academias de ensino, onde são formadas as lideranças das forças armadas.

De certa forma, o âmbito da ética no contexto militar consiste em analisar e refletir as relações da condição humana com os limites do uso da força física e da violência. Rhodes (2009) afirma que por mais que um ambiente de guerra seja um local terrível de se viver, sem uma ética militar esse cenário poderia ser pior. Por isso, precisamos de uma base moral militar bem fundamentada. Se a moral é um conjunto de normas e regras pertencentes a uma sociedade dentro de um contexto histórico, o sujeito que age moralmente somente agirá corretamente se tiver tais normas e regras incorporadas em seu modo de ser e viver. Por isso, é indispensável que o militar sinta-se como um membro pertencente a aquele grupo de modo a desempenhar uma função dentro dela.

A todo momento fazemos escolhas, precisamos tomar decisões, uma são fáceis outras nem tanto, mas chega-se a tal ponto que é necessário agir, num ambiente de guerra uma decisão também precisará ser tomada, e na maioria das vezes, assim como no cotidiano, nossas decisões serão orientadas conforme nossos valores.

Os pensadores que fundamentam a ética militar basicamente a sustentam a partir de três correntes filosóficas: a ética da virtude de Aristóteles, a moral de Kant e a ética utilitarista de Bentham e Mill. De forma geral, a ética militar retrata a história e a herança militar, além da responsabilidade dos militares de serem sujeitos de caráter (*cf.* Toner, 2003), claramente a observação do autor possui um viés aristotélico, assim como afirma ser o dever o juízo imprescindível do militar.

Contudo, a fundamentação da ética militar não se limita a essas três correntes do pensamento ético, autodisciplina e a própria restrição pessoal, típicas no treinamento militar, estão mais presentes na filosofia de Platão, por exemplo. De outro modo, o conceito de ética da convicção e ética da responsabilidade de Max Weber sugere a aplicabilidade desse tipo de pensamento no âmbito militar. De acordo com Weber, enquanto que a ética da convicção são ações individuais, a ética da responsabilidade são ações tomadas por lideranças em benefício de um grupo. No contexto militar, o indivíduo numa missão não toma decisões baseado em suas

convicções pessoais, o mesmo deve agir conforme as ordens determinadas pela autoridade competente que vislumbra um benefício para a sociedade em geral, é o caso de uma operação de garantia da lei e da ordem. Percebe-se, portanto, que no exercício da profissão militar, a tomada de decisões nem sempre estará voltada para suas convicções pessoais.

Bem mais do que discutir a fundamentação teórica da ética militar, é importante mostrar como a ética militar deve ser aplicada dentro de um cenário de guerra a partir do princípio de utilidade proposto por Bentham e Mill. E aqui nos aproximando da ideia de Hobbes, a guerra não é somente a batalha entre tropas, mas também a possibilidade de conflito entre os indivíduos.

Fundamentalmente a máxima empregada erroneamente nas missões militares prega que "os fins justificam os meios", essa forma de agir e pensar serve apenas para justificar abusos e atos de violência num ambiente de conflito. Da mesma forma que agir a fim de promover felicidade e prazer do maior número de pessoas, também pode ser problemático.

Precisamos levar em consideração que nos estudos sobre ética militar não há um princípio de universalização. Apesar de diversos órgãos internacionais buscarem formas de aperfeiçoar e aumentar a humanização das ações na guerra, isso não impede que a ética seja ignorada no conflito armado. Além do mais, cabe destacar que nas últimas décadas a atuação militar está sob escrutínio da sociedade.

Outra questão que precisamos levantar aqui, diz respeito à forma de internalização dos valores, isto é, os valores adquiridos no ambiente militar devem ser praticados apenas na profissão militar ou precisam ser transformados num hábito também no âmbito social? Afinal, num cenário de guerra alguém levará em consideração que o combatente ao seu lado é infiel com sua esposa, ou é alcoólatra, ou imoral fora do militarismo? Ou ainda, é permissível lutar ao lado de uma pessoa imoral, porém corajosa que saiba manusear um armamento?

Podemos afirmar que, um soldado será justo (no sentido aristotélico do termo) à medida que o mesmo for capaz de atuar levando em consideração seus princípios morais nas tomadas de decisão. A base de princípios morais no ambiente militar não deve ser algo imposto pelos superiores hierárquicos, não tem como ensinar uma pessoa ser moral, pois impor moralidade a alguém pode levar o indivíduo a aceitar que seu padrão de moralidade é superior as demais, criando uma espécie de

elitismo militar.

Contudo, cabe indagar: quem seria responsável por treinar eticamente os militares das forças armadas? Qual seria a abordagem? Filósofos, os próprios militares oficiais? Nos parece que no treinamento ético militar, uma das piores incoerências no seu trato é a ausência do filósofo. Paul Robinson em seu texto *Ethics training and development in the military* de 2007 defende que "há uma necessidade legítima de alguma educação filosófica para todos os oficiais militares" (2007, p.27).

Outra indagação pertinente diz respeito à fundamentação teórica que o militarismo se apoia para eleger sua base moral. Fundamentalmente as academias das forças armadas sustentam a ética das virtudes, a moral kantiana e o utilitarismo como correntes filosóficas da ética para legitimar suas crenças (já mencionamos que outras correntes podem servir como fundamentação, mas são ignoradas). No entanto, precisamos nos questionar se essas correntes, principalmente a ética das virtudes aristotélicas, ainda são ideais para as "novas guerras" que enfrentamos, tendo em vista que a guerra nos moldes da Primeira e Segunda Guerras Mundiais já não são combates que facilmente acontecerão. Hoje se vislumbra muito mais guerras cibernéticas, biotecnológicas, bioquímicas, entre outras ligadas à revolução 4.0 do que os embates tradicionais. Por isso, continuar evidenciando virtudes como coragem, espírito guerreiro, força, entre outras são realmente necessárias no contexto contemporâneo?

Para Robinson, "em vez de começar com listas de virtudes e tentar doutrinar o soldado individual, é preciso primeiro expor o indivíduo ao que significa ser um soldado em um estado democrático. Isso significa que o ponto de partida da formação ética deve ser os princípios da democracia liberal, seus valores e normas" (2007, p. 32). Nos parece claro a necessidade de uma reformulação na forma de transmitir os valores militares, principalmente não forçando o militar a seguir as regras morais, mas transmitindo que aquelas regras fazem parte da vida na caserna.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar uma ética militar para as forças armadas se tornou uma reflexão indispensável no contexto brasileiro. No entanto, notavelmente falta uma preparação acadêmica filosófica por parte dos oficiais que são os responsáveis por instigar soldados e cadetes ao exercício da reflexão ética e moral. Os mesmos sustentam que há uma crise de valores na sociedade,

porém não conhecem sua raiz e nem mesmo são capazes de fundamentar o porquê dessa crise, colocando as academias militares como a "solução" para incutir valores nos indivíduos que ali estão, gerando aquilo que chamamos de elitismo moral militar. Isto é, prega-se que a moral militar, por ter muito bem definido quais os valores que um oficial deve possuir, é superior a moral do mundo civil.

Por isso, diante da complexidade e urgência da crise ética que permeia nossa sociedade contemporânea, nosso percurso nos levou a examinar os fundamentos da ética utilitarista, tal como delineados pelas perspicazes contribuições de Jeremy Bentham e John Stuart Mill. Atravessamos as transformações que conduziram o utilitarismo a se estabelecer como uma corrente filosófica que sustenta as bases éticas do militarismo. Contudo, ao adentrarmos na arena das operações militares, os desafios e limitações dessa abordagem se tornaram evidentes.

A essência do utilitarismo repousa na busca pelo maior bem-estar e felicidade para o maior número possível de indivíduos. A noção de que uma ação é moralmente justificada quando tende a promover a felicidade e o prazer, e é condenável se resultar no oposto, é a pedra angular dessa ética. No entanto, quando transplantamos essa máxima para o terreno complexo e muitas vezes brutal da guerra, emergem questionamentos críticos.

A aplicação do utilitarismo no âmbito militar enfrenta desafios intrincados. A natureza intrínseca dos conflitos armados, permeada por decisões rápidas, incertezas extremas e considerações estratégicas, coloca em xeque a adequação direta da ética utilitarista. A valoração do "maior bem" pode entrar em choque com a preservação dos direitos individuais, a dignidade humana e a própria integridade moral. A dinâmica da guerra, frequentemente caracterizada por situações de vida ou morte, exige respostas que transcendem as deliberações puramente calculistas do utilitarismo.

Além disso, a análise das consequências de longo prazo das ações militares se mostra extraordinariamente desafiadora. Os efeitos colaterais não previstos e as ramificações globais das operações podem criar dilemas éticos que escapam da simples avaliação do prazer e da dor. A busca pela paz duradoura, pela reconciliação e pelo respeito aos direitos humanos muitas vezes requer sacrifícios imediatos que não se alinham facilmente com os critérios utilitaristas.

O próprio ambiente militar, marcado pela hierarquia rígida,

pressões psicológicas e a iminência do perigo, pode moldar as decisões de maneira que distancie a ética utilitarista de suas raízes. O contexto da guerra frequentemente desafia as escolhas éticas, levando a um equilíbrio delicado entre a responsabilidade pelo bem-estar coletivo e o respeito pelos princípios humanitários universais.

Em suma, ao considerar as implicações de fundamentar a ética utilitarista no militarismo, concluímos que a complexidade inerente à realidade das operações militares apresenta desafios profundos à aplicação direta dessa abordagem ética. Embora a busca pelo bem-estar e a felicidade ainda possam ser princípios orientadores valiosos, é imperativo reconhecer as nuances e os dilemas éticos singulares que surgem em um cenário de conflito. Em última análise, a ética no militarismo requer um equilíbrio cuidadoso entre considerações utilitaristas e os princípios morais universais que buscam preservar a dignidade e a humanidade, mesmo nos momentos mais difíceis e adversos.

IMPLICATIONS OF UTILITARIAN ETHICS IN THE FOUNDATION OF MILITARY ETHICS

ABSTRACT

This paper aims to investigate the controversies and implications of modern utilitarian ethics in establishing military ethics within contemporary society. Despite its significant relevance in the contemporary context, it is evident that utilitarian ethics, when applied without the proper use of reason, can lead to detrimental consequences for society, thereby violating the principle of human dignity. In this regard, the question arises: Can we carry the maxim of utilitarian ethics to its ultimate consequences, which asserts that an action is morally right if it tends to promote happiness and pleasure, and reprehensible if it is to the contrary of this, considering the happiness not only of the agent of the action but of all those affected by that action? With this problem posed, we set forth the following objectives: firstly, to analyze the principles that underpin utilitarian ethics based on the contributions of Jeremy Bentham and John Stuart Mill; secondly, to illustrate how utilitarianism has evolved into a philosophical framework that forms the basis of military ethics; subsequently, to investigate the challenges and limitations of such ethical prescription in the context of actual warfare.
Keywords: Ethics; Utilitarianism; Dignity; Military Ethics.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, N. **Dicionário de filosofia**. 5. ed. São Paulo: M. Fontes, 2007.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

BENTHAM, J. **Uma introdução aos princípios da moral e da legislação**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

CAMARGO, L. N. **Ética Global**: perspectivas e desafios. Curitiba: Intersaberes, 2019.

CANDIOTTO, C. **Ética**: definições, modelos e perspectivas. In: CANDIOTTO, C. (Org.). Ética: abordagens e perspectivas. 2. ed. Curitiba: Champagnat, 2011. p. 9-25.

DIAS, M. C. L. C.. A medida da ética em Bentham. **Cadernos de Ética e Filosofia Política**, São Paulo, v. 1, n. 20, 2013, p. 6-21. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cefp/article/view/55951. Acesso em: 15 jan. 2023.

DALL'AGNOL, D. **Ética II**. Florianópolis : FILOSOFIA/EAD/ UFSC, 2009.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MILL, J. S. **Utilitarianism**. New York: Basic Books, 1987.

RHODES, B. **An introduction to military ethics**: a reference handbook. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2009.

ROBINSON, P. Ethics Training and Development in the Military, **Parameters**, Estados Unidos, v. 37, n. 1, 2007. DOI:10.55540/0031-1723.2344.

SÁNCHEZ VÁSQUEZ, A. S. **Ética**. 15. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

TONER, J. H. **Vida Militar ou Ética**, 2003. Disponível em: http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/apj-p/2003/4tri03/toner.html. Acesso em: 14 mar. 2023.

***Recebido em 01 de setembro de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29280

MUDANÇAS CLIMÁTICAS, DEFESA E MIGRAÇÃO: UMA AGENDA EMERGENTE NO NORTE GLOBAL

Bruno Magalhães[1]

RESUMO

O artigo explora como eventos climáticos extremos e alterações nos padrões climáticos, resultantes do aquecimento global, provocam deslocamentos populacionais significativos. Essas migrações têm implicações cruciais para a estabilidade geopolítica global e a resiliência de comunidades vulneráveis. Compreender os impactos das mudanças climáticas na dinâmica da migração é essencial para estratégias de segurança nacional em um mundo transformado pelas alterações climáticas. EUA, União Europeia e OTAN são atores-chave na discussão global sobre mudanças climáticas, segurança e migração. Analisando as estratégias desses atores, o artigo busca tecer reflexões sobre adaptação climática, gestão de migração e segurança, antecipando questões relevantes para o caso brasileiro.

Palavras-chave: Mudanças Climáticas, Defesa, Migração, EUA, União Europeia, OTAN

[1] Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador da Universidade de Amsterdã, (UvA), Rio de Janeiro - RJ, Brasil. E-mail: brunoepbm@gmail.com - ORCID https://orcid.org/0000-0003-3190-1349

INTRODUÇÃO

Este artigo aborda a interligação entre mudanças climáticas, segurança e migração. O artigo explora como eventos climáticos extremos e alterações nos padrões climáticos, resultado do aquecimento global, provocam deslocamentos populacionais significativos. Essas migrações têm implicações cruciais para a estabilidade geopolítica global e a resiliência de comunidades vulneráveis. A compreensão dos impactos das mudanças climáticas na dinâmica da migração é crucial para estratégias de segurança nacional em um mundo transformado pelas alterações climáticas.

Se o aquecimento global continuar no ritmo atual, estima-se que até 2050, 216 milhões de pessoas migrarão dentro de seus países em busca de emprego, alimentos e segurança hídrica (Rigaud et al. 2018). Crises relacionadas às condições meteorológicas causaram, na última década, o dobro de deslocamentos em comparação com conflitos (Thalheimer, Choquette-Levy, and Garip 2022). A maioria dos Estados e instituições internacionais não está preparada para a magnitude dos fluxos migratórios que serão desencadeados pelas mudanças climáticas.

O estudo considera temas já estabelecidos nessa agenda, como o agravamento das condições socioeconômicas levando a conflitos e migrações em larga escala gerando instabilidade política. Indo além disso, porém, explora novos tópicos, como a instrumentalização das migrações, tensões étnico-políticas intensificadas e o papel das forças de defesa em operações relacionadas à migração e aos desastres ambientais.

Os EUA, a União Europeia e a OTAN são atores-chave nesse cenário. A análise de suas estratégias busca compreender questões emergentes sobre adaptação climática, gestão de migração e segurança, fornecendo reflexões para o caso brasileiro. O estudo contribui para mapear a discussão corrente sobre como as mudanças climáticas impactam o deslocamento forçado e as políticas migratórias adotadas por Estados. O foco é a relação entre mudanças climáticas e migração, considerando novas implicações de segurança que vêm sendo aventadas.

AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO UMA QUESTÃO DE SEGURANÇA NA AGENDA GLOBAL

Em 17 de abril de 2007, ocorreu um debate inédito no Conselho

de Segurança da ONU sobre alterações climáticas, aprovisionamento energético e segurança. O debate resultou de um esforço coordenado do Reino Unido, atuando como presidente rotativo do Conselho. Apesar de ser bem recebida pela maioria das nações europeias, a proposta enfrentou resistência de países como África do Sul e Egito, que argumentaram que o Conselho não era apropriado para discutir questões sistêmicas como emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE). O representante chinês destacou a falta de competência do Conselho para lidar com mudanças climáticas. No entanto, mais de 50 países participaram do debate, concluindo que as mudanças climáticas representavam ameaça à segurança, e o Conselho, embora não exclusivo, era um fórum apropriado para essa discussão (Maertens 2022).

Escritores, como Richard Ullman em 1983, propuseram alargar o conceito de segurança nacional, abrangendo não apenas desastres naturais, mas também a escassez de recursos (Ullman 1983). Norman Myers, um cientista ambiental proeminente, e Jessica Tuchman Mathews, ex-vice-presidente do *World Resources Institute*, defenderam a ampliação da segurança nacional para abranger questões ambientais (Mathews 1989; Myers 1993). Após a Guerra Fria, surgiu a ideia de utilizar as capacidades militares, incluindo a inteligência de defesa, para analisar, prever e mitigar problemas ambientais internacionais, dando origem ao conceito de "complexo militar de segurança ambiental" (Light 2014).

Ambientalistas e estudiosos da segurança internacional que inicialmente opuseram-se à associação militar ao meio ambiente, argumentando que isso poderia resultar na militarização ambiental, com a segurança ambiental reduzida à capacidade militar de se adaptar às questões ambientais. A preocupação era a de que vincular outras áreas às Forças Armadas equivaleria a militarizar problemas não militares (Floyd 2008).

A preocupação se evidencia na tese do conflito ambiental, que sugere que questões ambientais podem resultar em conflitos violentos. Um exemplo proeminente é o Grupo de Toronto, liderado por Thomas Homer-Dixon, que, desde 1989, estudou casos, como México e Paquistão, destacando a escassez ambiental como desencadeadora de conflitos intraestatais. A "captura de recursos" é um conceito crucial, indicando que a escassez leva grupos poderosos a controlar recursos valiosos, enquanto grupos marginais migram para áreas vulneráveis. Homer-Dixon alerta que as mudanças climáticas podem intensificar desafios militares, como

insurgências, genocídios e terrorismo global, difíceis de enfrentar com métodos convencionais (Homer-Dixon 2023).

Surgiram teorias contrastantes sobre conflitos ambientais, incluindo a noção de que não é a falta, mas a abundância de recursos que impulsiona conflitos civis. A tese do "pote de mel" argumenta que a luta surge da abundância de recursos valiosos, como minerais ou petróleo. À medida que esses recursos são consumidos ou degradados, seu valor cresce, incentivando grupos rivais a competir por sua posse (Soysa 2002).

Em termos gerais, a literatura de segurança ambiental defende que o indivíduo é o alvo apropriado para a proteção na segurança ambiental. Esses defensores se opõem às diversas teses de conflito ambiental, argumentando que, dado que as ameaças ambientais transcendem fronteiras territoriais, a verdadeira segurança ambiental só é possível ao desvincular a segurança ambiental do paradigma Estado-centrado de defesa. A abordagem da segurança humana para a segurança ambiental, apoiada por esses proponentes, direciona sua atenção para questões como interdependência ecológica, impacto da globalização e disparidade no consumo entre o Norte e o Sul global (United Nations Development Programme 2007).

Recentemente, em algo como os últimos cinco anos, a interconexão entre o aquecimento global e a segurança reacendeu o debate sobre segurança ambiental. Se a "segurança global" abrange segurança humana e econômica, não apenas a militar, as maiores ameaças à humanidade parecem surgir tanto das armas quanto dos efeitos devastadores das mudanças climáticas. Muitos impactos sociais da guerra, como mortes, ferimentos, deslocamento, fome, doenças, destruição de infraestrutura e recessão econômica, podem ser derivados da intensificação dos desastres climáticos, como secas, incêndios e tempestades. Além disso, pontos de inflexão nas mudanças climáticas, como o início de uma nova era glacial, podem representar ameaças à civilização comparáveis aos antigos receios de guerra nuclear (McDonald 2018).

A comunidade de Relações Internacionais deve se ajustar para enfrentar uma ameaça global não derivada de conflitos armados. Segundo Robert Keohane (2015), as mudanças climáticas apresentam um desafio significativo à adequação das instituições políticas. Ele destaca a complexidade das negociações internacionais e a dificuldade de implementar políticas domésticas que "exigem pagamentos crescentes pelo eleitor mediano na geração atual", resultando em uma "política

maligna de pouca ação" (Keohane 2015). Os esforços globais, como o Protocolo de Quioto de 1997, falharam, incluindo em grandes democracias como Austrália, Canadá e Japão, que recuaram desde Kyoto (idem). As negociações de Paris em 2015 buscaram estabelecer metas pelas Nações Unidas, mas parecem ter priorizado acordos politicamente viáveis em detrimento dos efetivamente impactantes (idem).

De forma simplificada, as ameaças das alterações climáticas podem ser divididas entre longo prazo (a partir de 2100 CE) e curto/médio prazo (Beyer and Milan 2023). A longo prazo, se o aumento das temperaturas globais persistir, levando a alterações climáticas descontroladas, a própria civilização humana será destruída, exceto, talvez, para uma minoria muito afortunada e rica, ou possivelmente pós-humanos geneticamente modificados (idem). No curto e médio prazo, os efeitos diretos nas democracias ocidentais serão mais limitados, embora ainda intensamente desagradáveis, evidenciados por ondas de calor e incêndios florestais na Califórnia, sul da Europa e Austrália (idem).

Os efeitos diretos do calor provavelmente resultarão em mais mortes do que quaisquer guerras, com exceção de conflitos mundiais (idem). Antes do início das mudanças climáticas, uma onda de calor em 2003 na Europa causou cerca de 35 mil mortes, superando as vítimas francesas na Guerra da Argélia em oito anos (idem). Na Rússia, em 2010, uma onda de calor, agravada pela inalação de fumaça de incêndios florestais, causou pelo menos 41.000 mortes, o dobro do número de russos que foram mortos durante os dez anos da intervenção soviética no Afeganistão (idem). O aumento contínuo das temperaturas globais sugere que, em muitos lugares, as ondas de calor se tornarão mais graves e frequentes (idem).

Os impactos secundários das mudanças climáticas também podem ser fatais (Beyer and Milan 2023). Na Europa, as consequências mais dramáticas do aquecimento global, mesmo que moderado, serão observadas no Mediterrâneo (idem). Lá, o verão se estenderá por mais um mês, ondas de calor com temperaturas superiores a 35°C persistirão por mais de um mês e as chuvas diminuirão em até 20% (idem). Isso resultará em danos graves à agricultura e ao turismo, uma transformação radical dos ecossistemas para condições semiáridas e um aumento nos incêndios florestais. Mudanças climáticas descontroladas levariam à desertificação completa da região (idem).

Em suma, em uma era de mudanças climáticas, a segurança dos Estados também estará vinculada à habilidade de lidar com desastres

naturais e proteger as populações de seus impactos. Na batalha para mitigar os efeitos das mudanças climáticas, incluindo o esperado aumento do nível do mar, a perspectiva de abandonar completamente territórios devido a mudanças climáticas está se tornando mais concreta (Lieven 2023). Os recursos dedicados à mitigação das alterações climáticas têm sido claramente insuficientes até o momento, especialmente em comparação com os alocados para a segurança militar. Ao mesmo tempo, os sacrifícios exigidos da população serão semelhantes aos necessários em tempos de guerra (Lieven 2023). Entender melhor como as mudanças climáticas se associam à migração, evitando cair em discursos fáceis que tratam a migração como necessariamente negativa, é um desafio urgente. As seções subsequentes buscam contribuir nesse sentido, explorando como os EUA, a UE e a OTAN têm examinado o nexo entre mudanças climáticas e migração.

MIGRAÇÃO, SEGURANÇA E CLIMA NOS EUA

A seção a seguir aborda o crescente envolvimento dos setores de defesa dos EUA nas questões de migração e deslocamentos populacionais causados por mudanças climáticas. O caso americano é especialmente relevante devido ao seu status como detentor do maior orçamento de defesa global, e pelo fato de que a discussão sobre integrar as mudanças climáticas, e por conseguinte a migração associada a essas mudanças, no planejamento de defesa vem sendo marcada por polarização.

Em 2007, o *Center for Naval Analysis* publicou um relatório pioneiro que destacava os crescentes riscos das mudanças climáticas para a segurança nacional. Esse estudo foi um dos primeiros a estabelecer a conexão entre mudanças climáticas e segurança nacional, definindo esta últimaem termos de influência nas dinâmicas geoestratégicas e eventos mundiais que poderiam envolver as forças militares dos EUA ou afetar seus interesses estratégicos globais. O relatório alertou que mudanças climáticas vão além do aumento de temperatura, podendo desencadear instabilidades em sistemas naturais que historicamente causaram tensões entre nações (Center for Naval Analysis 2007).

O documento sublinhou que as mudanças climáticas poderiam agravar problemas como acesso inadequado a alimentos, comprometimento do acesso à água e danos a infraestruturas causados por eventos climáticos extremos. Isso poderia resultar em deslocamentos

em massa, exacerbando as tensões geopolíticas. O relatório identificou as zonas costeiras como particularmente vulneráveis, devido à subida do nível do mar e ao aumento de tempestades, o que poderia levar à perda de terras e deslocamento de grandes populações. Advertiu também sobre a possibilidade de desafios relacionados à migração quando as pessoas buscam recursos além das fronteiras nacionais (idem).

A previsão do relatório para o aumento de três padrões de migração - dentro dos países, entre fronteiras internacionais e envolvendo deslocamentos em vastas regiões - se confirmou nos anos subsequentes a sua publicação. Houve um aumento notável da migração "de sul para norte", especialmente para os EUA e Europa, com imigrantes provenientes de África e Ásia, resultando em tensões raciais e religiosas em países europeus (idem).

Em 2014, o *Center for Naval Analysis* publicou um segundo relatório, reafirmando as conclusões de 2007 e observando que muitos dos riscos identificados estavam se materializando mais rapidamente do que o previsto. Regiões na África, Ásia e Oriente Médio já estavam experimentando deslocamentos devido a eventos climáticos extremos, levando a migrações em massa. O relatório ressaltou a vulnerabilidade das regiões costeiras densamente povoadas e criticamente importantes em termos de infraestrutura (Center for Naval Analysis 2014).

Mais uma vez, o relatório se mostrou presciente. As condições meteorológicas adversas, acompanhadas de deslocamentos em massa, pandemias subsequentes ou infraestruturas críticas degradadas, vêm ultrapassando cada vez mais os recursos normais do governo e exigindo uma maior utilização de militares na ativa e de recursos do setor privado. Por exemplo, o conflito na Síria foi precedido por cinco anos de secas devastadoras, associadas a instituições estatais sem capacidade de resposta e a um sobrepastoreio que dizimou o gado, devastou 75% das colheitas em algumas regiões e obrigou milhões de pessoas a migrar para cidades. Quando a capacidade de recepção local colapsou, teve início um processo de migração em massa para a Europa (idem).

Esses alertas foram oficialmente reconhecidos na Estratégia Nacional de Segurança dos EUA de 2015, que identificou as mudanças climáticas como uma ameaça urgente e crescente à segurança nacional (United States. President (2009-2017: Obama) 2015). No entanto, em 2017, o presidente Donald Trump retirou as ameaças climáticas da Estratégia de Segurança Nacional, embora os líderes militares continuassem a tratar o

assunto como parte central da agenda de segurança (Orr 2021).

Uma nova mudança ocorreu em 2021 com a eleição do presidente Biden, que emitiu uma ordem executiva reconhecendo as mudanças climáticas e seu impacto na migração ("United States: Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration" 2021). Essa ordem delineou princípios e metas para revitalizar o Programa de Admissão de Refugiados dos EUA e abordar os impactos da migração induzida pelo clima na segurança, proteção, assistência humanitária e parcerias (idem). O relatório resultante da Task Force 2021 destacou a crise climática em curso e suas influências na mobilidade humana, prevendo que dezenas de milhões de pessoas seriam deslocadas nas próximas décadas devido a catástrofes ambientais ("Refugees International Issues Report Entitled 'Task Force Report to the President on the Climate Crisis and Global Migration'" 2021).

O relatório enfatizou que, embora a prevenção e a mitigação sejam essenciais, a migração devido às mudanças climáticas é inevitável em certa medida. Ele instou que a migração seja tratada como uma estratégia de adaptação para comunidades em zonas de alto risco. As projeções indicam que, sem ações significativas, milhões de "migrantes climáticos" poderiam ser deslocados até 2050. As tendências atuais indicam que os desafios climáticos e as emergências humanitárias só aumentarão (idem).

O relatório alertou que eventos perturbadores e mortais, como ondas de calor e precipitação extremas, serão mais frequentes e intensos no futuro. Esses eventos terão impactos devastadores e irreversíveis nos ecossistemas de que dependemos, incluindo a acidificação dos oceanos em grande escala e o declínio dos recursos haliêuticos, a redução da quantidade e da fiabilidade das águas superficiais e subterrâneas renováveis e a extinção em massa da flora e da fauna. A perda de ecossistemas gerará insegurança alimentar e ameaçará o bem-estar das pessoas mais pobres do mundo, 80% das quais vivem em zonas rurais e dependem da agricultura para a sua subsistência. O aquecimento global, mesmo em níveis mais modestos que os atuais, continuará resultando em uma aceleração desses riscos (idem).

Em particular, o relatório notou que as alterações climáticas já influenciam padrões e tendências relacionados com a mobilidade humana. Em 2020, o Centro de Monitoramento de Deslocamentos Internos (IDMC) calculou que as catástrofes relacionadas com o clima deslocaram mais de

30 milhões de pessoas - três vezes mais do que as pessoas deslocadas por conflitos no mesmo ano. Este número é sustentado por acontecimentos súbitos com ligações tangíveis com as alterações climáticas, incluindo inundações sem precedentes em Bangladesh e na África Oriental, os furacões Eta e Iota, que atingiram a América Central em rápida sucessão, e o ciclone tropical Harold no Pacífico. Os Estados Unidos também registaram uma elevada taxa de deslocamento relacionado com o clima em 2020, devido a um número recorde de ciclones que se formaram no Atlântico, a ondas de calor intensas no Oeste e Sudoeste e a alguns dos maiores incêndios florestais de que há registo na Califórnia (idem).

Os alertas parecem ter tido impacto, visto que a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA para 2022 declarou que, entre os desafios comuns, as mudanças climáticas são o maior e potencialmente existencial para todas as nações. Sem uma ação global imediata nesta década crucial, as temperaturas globais ultrapassarão o crítico limite de aquecimento de 1,5 graus Celsius. Posteriormente, cientistas alertam que alguns impactos climáticos catastróficos serão irreversíveis. As condições climáticas e emergências humanitárias só tendem a piorar - de incêndios florestais e furacões mais intensos nos EUA a inundações na Europa, aumento do nível do mar na Oceania, escassez de água no Oriente Médio, derretimento do gelo no Ártico e seca e temperaturas letais na África Subsaariana. As tensões aumentarão à medida que os países disputam recursos e vantagens energéticas, agravando as necessidades humanitárias, insegurança alimentar, ameaças à saúde e o potencial de instabilidade, conflito e migração em massa (Biden 2022).

Em 2023, o Pentágono passou a destacar o risco de deslocamento das próprias forças militares e de impactos nas infraestruturas críticas de defesa devido às mudanças climáticas. Tempestades como furacões e ciclones frequentemente causam danos significativos às bases militares costeiras, deixando-as inoperacionais por períodos prolongados e resultando em prejuízos bilionários. Em 2018, o furacão Michael atingiu a Base Aérea de Tyndall, na Flórida, causando danos substanciais, incluindo a destruição de hangares. Esses danos não se limitam às áreas costeiras; em 2019, inundações devastaram um terço da Base da Força Aérea de Offutt, no Nebraska, com custos de reconstrução próximos a 5 bilhões de dólares, evidenciando a extensão do impacto (Jivnani and Kang 2021).

O Pentágono também está explorando como as migrações induzidas pelas mudanças climáticas podem impulsionar inovações

operacionais. Por exemplo, as condições climáticas extremas e a elevação do nível do mar estão acelerando a degradação do concreto. Para manter pistas e cais em condições adequadas, as forças armadas estão investindo em soluções inovadoras, como o concreto auto regenerável. A corrosão de metal e concreto tem um custo anual global estimado em mais de 2,5 trilhões de dólares, representando mais de 3% do PIB global anual. Qualquer inovação que aborde esse problema pode ter um impacto econômico significativo. Em outro exemplo, um estudo do Pentágono sugere que o aumento do nível do mar pode criar oportunidades para coleta de informações submarina ao longo das costas. Essas missões priorizarão a invisibilidade, tornando sistemas de propulsão autônomos baseados em células de combustível mais úteis do que a propulsão nuclear em alguns casos (Sawislak et al. 2022). Todos esses são exemplos de como as mudanças climáticas podem ser associadas ao deslocamento ou reposicionamento de estruturas militares críticas.

A conexão explícita entre eventos meteorológicos adversos, deslocamento forçado e capacidade operacional levou o Departamento de Defesa a adotar uma estrutura de resiliência para proteger suas instalações e sistemas de armas contra condições meteorológicas extremas e garantir cadeias de abastecimento seguras. A Força Aérea, por exemplo, desenvolveu a ferramenta Geo-SCRIM, que monitora eventos climáticos adversos, como incêndios florestais ou furacões, alertando organizações em seu caminho. O orçamento proposto para o Departamento de Defesa em 2023 destina mais de US$ 2 bilhões para melhorar a resiliência das instalações militares. Deste montante, US$ 553 milhões são para ajudar as bases a resistir a interrupções de energia por meio de micro-redes e energia renovável, enquanto US$ 322 milhões visam fortalecer a capacidade de sobrevivência em eventos extremos (Sawislak et al. 2022).

Em suma, ao longo dos anos, os Estados Unidos passaram por uma evolução significativa na percepção e resposta às mudanças climáticas, reconhecendo a influência direta desses fenômenos na segurança nacional e nas operações militares. O envolvimento crescente do setor de defesa sugere um reconhecimento cada vez maior dos riscos e desafios que as mudanças climáticas apresentam em relação à migração e suas implicações geopolíticas.

MIGRAÇÃO, SEGURANÇA E CLIMA NA UNIÃO EUROPEIA

A partir da metade da década de 1990, a União Europeia (UE) passou a solicitar regularmente ação global contra as mudanças climáticas, com o Conselho Europeu liderando o discurso. Em 1995, o Conselho afirmou que as mudanças climáticas resultariam em "danos e perturbações significativos" e enfatizou a "necessidade de ação urgente". De acordo com a declaração de 1995, os esforços futuros deveriam incluir análises para definir políticas, medidas e avaliações ambientais e econômicas até 2020. As mudanças climáticas permaneceram uma prioridade na política ambiental, com o Conselho Europeu declarando em 1998 que representavam um dos maiores desafios ambientais das próximas décadas. Em 1999, o Conselho reiterou que as mudanças climáticas eram um dos "principais desafios ambientais globais". No cenário internacional, a UE pressionou com sucesso pela criação de instrumentos vinculantes, culminando no Protocolo de Quioto em 1997 (Dupont 2019).

Em 2001, a UE confrontou um desafio crucial na governança climática, desencadeado pela recusa do Presidente dos EUA, George W. Bush, em ratificar o Protocolo de Quioto. Diante da escolha entre abandonar o acordo ou defendê-lo, a UE optou por insistir em sua implementação, influenciada também por eventos como desastres naturais e aumento de temperaturas. A decisão dos EUA, aliada ao reconhecimento científico da gravidade das mudanças climáticas, impulsionou a UE a adotar medidas decisivas. Esse incidente crucial impactou os discursos do Conselho e do Conselho Europeu, impulsionando a UE a evoluir de uma liderança "retórica" nos anos 1990 para uma "liderança pelo exemplo" nos anos 2000 (idem).

Em 2001, o Conselho Europeu caracterizou as mudanças climáticas como "uma ameaça global ao bem-estar e progresso econômico", movendo o discurso de "risco" para "ameaça". Identificou as mudanças climáticas como uma das principais ameaças ao desenvolvimento sustentável global, instando à ação para combater essa ameaça. A UE reconheceu a necessidade de promover sinergias entre a abordagem das mudanças climáticas e o desenvolvimento, destacando a preocupação com a redução da pobreza em países em desenvolvimento (idem).

Em 2003, a Estratégia Europeia de Segurança reconheceu as mudanças climáticas como uma ameaça global, prevendo potencial turbulência e migrações devido à competição por recursos naturais. Em 2004, o Conselho reiterou que as mudanças climáticas eram um dos "maiores desafios da humanidade". Em 2006, o Conselho enfatizou que os

efeitos das mudanças climáticas poderiam ter implicações significativas para a segurança global, vinculando-se aos debates sobre segurança climática (Dupont 2019).

Em dezembro de 2006, o Conselho Ambiental em Bruxelas destacou diretamente a questão dos refugiados ambientais, ressaltando os impactos das mudanças climáticas, como catástrofes naturais, escassez de água, seca e degradação do solo, aumentando o risco de conflitos. O Conselho Europeu descreveu as mudanças climáticas como uma "ameaça crescente", exigindo enfrentamento eficaz e urgente. Reconheceu a crescente importância do desafio climático à medida que as consequências a longo prazo se tornavam claras, destacando custos significativos da inação para a economia global em comparação com a ação (idem).

A relação entre migração e desenvolvimento tornou-se parte das discussões do Conselho, com compromissos para enviar missões específicas da UE aos principais países africanos em 2007. Desde então, o Conselho abordou explicitamente as mudanças climáticas como uma questão de segurança, destacando seu impacto considerável nas questões de segurança internacional e nos riscos para ecossistemas, produção alimentar, desenvolvimento sustentável, saúde e segurança humana (idem).

Em 2008, a UE divulgou um documento sobre as mudanças climáticas e a segurança internacional, enfatizando seu papel como um "multiplicador de ameaças" que agravam tendências e instabilidades existentes. Reconhecendo a ameaça de sobrecarga em Estados e regiões já frágeis, o documento destacou riscos humanitários, políticos e de segurança para os interesses europeus. Mencionou ameaças específicas, como impactos econômicos em cidades costeiras e infraestruturas críticas (idem).

O documento alertou que a manutenção do status quo em relação às mudanças climáticas poderia custar até 20% do PIB global anualmente, enquanto uma ação eficaz limitaria esse custo a 1%. O documento focou nas zonas costeiras, abrigando um quinto da população mundial, especialmente vulneráveis à elevação do nível do mar. A discussão sobre migração destacou os impactos nas populações vulneráveis e previu milhões de migrantes ambientais até 2020, aumentando a pressão migratória na Europa (idem).

O relatório de 2008 também abordou questões territoriais decorrentes da perda de território devido à elevação do nível do mar,

prevendo disputas fronteiriças e a necessidade de revisão do direito internacional. Discutiu ainda a competição por recursos nas regiões polares e os potenciais conflitos resultantes. Em geral, refletiu um consenso claro entre os Estados-Membros e cidadãos da UE sobre a necessidade de agir contra as mudanças climáticas em 2008 (idem).

Desde então, a União Europeia enfrentou crises simultâneas, incluindo a Crise Financeira Global desencadeada pela crise econômica de 2007-2008, originada nos EUA com o colapso do mercado de hipotecas subprime. A crise se disseminou globalmente, atingindo a Europa. O Brexit também foi um desafio, envolvendo dois anos de negociações sobre os termos da saída do Reino Unido. A Guerra Civil Síria, iniciada em 2011 durante a Primavera Árabe, causou crises humanitárias e grandes deslocamentos. Desde 2014, a UE enfrenta o conflito entre Ucrânia e Rússia.

Apesar dos acontecimentos, a perspectiva de segurança em relação às mudanças climáticas persistiu. Desde 2008, o discurso sobre as mudanças climáticas tem mantido sua ênfase na segurança. Em 2009, o Conselho Europeu reconheceu a interligação entre mudanças climáticas, segurança alimentar e pobreza. A vulnerabilidade dos países em desenvolvimento aos impactos climáticos foi destacada em 2010 (Dupont 2019).

A partir de 2012, os Estados Unidos adotaram uma postura mais receptiva às políticas climáticas internacionais. As mudanças climáticas foram um foco na campanha de reeleição de Barack Obama em 2012, demonstrando compromisso com a mitigação e a transição para uma energia mais sustentável.

Em 2013, a abordagem global da UE em conflitos externos incorporou as mudanças climáticas como um fator crítico em todas as fases do ciclo de conflito, destacando a crescente dimensão de política externa e segurança das políticas internas da UE. Desde então, esforços têm sido feitos para integrar preocupações de segurança climática em várias áreas, abrangendo alerta rápido, prevenção de conflitos, resposta a crises, recuperação, estabilização e construção da paz (Szoszkiewicz 2020).

A Estratégia Global da UE de 2016 afirma que as alterações climáticas e a degradação ambiental exacerbam os conflitos potenciais, tendo em conta o seu impacto na desertificação, na degradação dos solos e na escassez de água e de alimentos". A estratégia considera o clima um multiplicador de ameaças que catalisa a escassez de água e de alimentos, as pandemias e as deslocamentos (idem).

Como já foi referido, a percepção a UE era a de que, a partir de 2012, os EUA haviam se tornado mais receptivos às políticas internacionais em matéria de clima. No entanto, todas as esperanças de uma liderança renovada dos EUA em matéria de clima foram frustradas quando a administração Trump anunciou, em junho de 2017, que os EUA tencionavam retirar-se do Acordo de Paris.

Os sinais sugerem que o recuo do empenho americano encorajou a UE. Em setembro de 2017, a UE, o Canadá e a China convocaram a primeira reunião ministerial sobre a ação climática - uma reunião de 34 Estados empenhados em aplicar o Acordo de Paris. O Conselho Europeu tem reiterado a intenção da UE de "liderar a luta contra as alterações climáticas" (Dupont 2019). Em 2018, o Conselho Europeu voltou a descrever as alterações climáticas como um "multiplicador de ameaças". Em sua declaração, o Conselho reconhece que as alterações climáticas têm implicações diretas e indiretas para a segurança e a estabilidade internacionais, afetando sobretudo aqueles que se encontram em situações mais frágeis e vulneráveis, contribuindo para a perda de meios de subsistência, reforçando as pressões ambientais e o risco de catástrofes, forçando o deslocamento de pessoas e exacerbando a ameaça de agitação social e política (idem).

Em agosto de 2019, os ministros da Defesa da UE abordaram pela primeira vez as implicações de segurança das mudanças climáticas. O Conselho enfatizou que os mecanismos de prevenção de conflitos, como o sistema de alerta precoce da UE, deveriam considerar os desafios de segurança relacionados aos impactos adversos das mudanças climáticas, fortalecendo a conexão entre alerta precoce e ação rápida (Lazarou and Tothova 2022).

A questão migratória ganhou destaque no discurso europeu sobre mudanças climáticas em 2019, integrando as discussões do Conselho sobre Diplomacia Climática. O Conselho endossou as conclusões de um estudo da Comissão Mundial sobre a Geopolítica da Transformação Energética, que alerta para ameaças à estabilidade de países devido a eventos climáticos extremos. Esses eventos, como variabilidade de precipitação, secas, inundações, furacões e incêndios, podem desencadear agitação política e social, afetar preços de alimentos e causar deslocamentos de populações. A elevação do nível do mar ameaça especialmente pequenos Estados insulares em desenvolvimento. A pobreza energética, embora geralmente vista como um problema de desenvolvimento, também

compromete a segurança, aumentando a vulnerabilidade de mulheres e crianças a ferimentos e violência ao buscar combustível. Em termos gerais, é um multiplicador de ameaças, exacerbando problemas como pobreza, marginalização, agitação social, deslocamento populacional e fragilidade ambiental (Lazarou and Tothova 2022).

O Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal - EGD), apresentado pela Comissão von der Leyen em dezembro de 2019, tem como objetivo tornar a Europa o primeiro continente com impacto neutro no clima até 2050. Além de ser uma nova estratégia de crescimento da UE, o EGD prioriza a ação climática de maneira sem precedentes. A Diretiva "Energia" busca posicionar a UE como líder global na luta contra as mudanças climáticas, complementando o amplo programa de ação interna da UE. A comunicação sobre a Diretiva "Ambiente" reconhece a conexão entre desafios ambientais globais e segurança, destacando as mudanças climáticas como um multiplicador significativo de ameaças e fonte de instabilidade. Destaca que a transição ecológica remodelará a geopolítica, afetando interesses econômicos, comerciais e de segurança em escala mundial, criando desafios para diversos Estados e sociedades. A UE compromete-se a colaborar com todos os parceiros para fortalecer a resiliência climática e ambiental, prevenindo conflitos, insegurança alimentar, deslocamento de populações e migração forçada, e apoiando uma transição justa globalmente (Sanchez-Reaza 2023).

No início de 2020, as conclusões do Conselho sobre diplomacia climática destacaram a necessidade de incorporar os fatores climáticos na discussão sobre segurança. Em junho de 2020, as conclusões sobre segurança e defesa convocaram o Alto Representante e Vice-Presidente da Comissão Josep Borrell para abordar a interligação entre alterações climáticas e defesa, propondo medidas práticas de curto, médio e longo prazo. Em resposta, o Serviço Europeu para a Ação Externa elaborou um roteiro sobre alterações climáticas e defesa, em colaboração com os serviços da Comissão e a Agência Europeia de Defesa. Esse roteiro contribui para a ampla agenda da UE, influenciando o seu papel como líder global na luta contra as alterações climáticas, enquanto busca maior eficiência energética e menor dependência externa no equipamento de defesa. Reconhecendo que as alterações climáticas são um multiplicador de ameaças, o roteiro enfatiza as implicações globais para a paz e a segurança. Prevê elevação do nível do mar, aumento das temperaturas, e intensificação de fenômenos meteorológicos extremos, com possíveis impactos na segurança marítima.

As consequências incluem restrições alimentares e hídricas, riscos para a saúde, deslocamento populacional e degradação de economias e biodiversidade (Borrell 2022).

Em março de 2022, o Conselho da UE aprovou as Orientações Estratégicas, visando estabelecer uma visão partilhada sobre desafios de segurança, incluindo o clima. As orientações derivam de uma análise de ameaças da UE-27 em novembro de 2020, que destaca o potencial dos fatores climáticos para impactar a estabilidade nacional e regional. O documento enfatiza as alterações climáticas como um multiplicador de ameaças, sendo a ideia mencionada 17 vezes. Propõe ações no setor de defesa, como aumento da eficiência energética, redução da pegada ambiental da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e estratégias nacionais para preparar forças armadas para as alterações climáticas até 2023. Sugere a nomeação de conselheiros ambientais em missões PCSD até 2025, destaca o papel das alterações climáticas em quadros bilaterais e multilaterais, e enfatiza a tecnologia verde nas forças armadas. O Compasso também aborda as alterações climáticas nos pilares de resiliência e parceria da UE. Em 15 de fevereiro de 2022, a Comissão Europeia publicou uma comunicação sobre sua contribuição para a defesa europeia, reiterando as alterações climáticas como multiplicador de ameaças. Em 2021, foram destinados 133 milhões de euros para pesquisa e desenvolvimento de tecnologias de defesa relacionadas com o clima. Compromete-se a relatar o progresso do roteiro clima-defesa no primeiro semestre de 2022, explorar o impacto das diretrizes de energia em infraestruturas militares e fortalecer a relação clima-segurança-defesa com parceiros como a OTAN, ONU, EUA e Canadá (Lazarou and Tothova 2022).

Em 2022, uma versão atualizada do *Strategic Compass for Security and Defence* foi divulgada para consolidar o despertar geopolítico numa postura estratégica duradoura. O documento destaca a constante evolução das táticas de intervenientes estrangeiros, estatais e não estatais, incluindo a instrumentalização da migração irregular, a guerra legal e a coerção visando a segurança econômica e energética. Enfatiza a importância de fortalecer a resiliência contra as alterações climáticas, catástrofes e emergências, considerando-as não apenas ameaças por si mesmas, mas multiplicadoras de riscos. O aquecimento global intensifica fenômenos meteorológicos extremos, degradação ambiental global e aumenta a vulnerabilidade, podendo levar a instabilidade social, econômica e política. As alterações climáticas afetam infraestruturas energéticas, atividades

agrícolas e recursos naturais, exacerbando desigualdades sociais e expondo comunidades vulneráveis a novos riscos. Os membros da UE comprometeram-se a aprimorar a capacidade das forças armadas para apoiar autoridades civis em emergências, fortalecendo a coordenação civil-militar em todos os níveis. Isso envolverá exercícios abrangentes, incluindo cenários de assistência em catástrofes e ajuda humanitária. Até 2023, serão reforçadas as estruturas de resposta a crises do SEAE, aumentando a capacidade de resposta a situações complexas em colaboração com o Centro de Coordenação de Resposta de Emergência (Timakova 2022).

A política da União Europeia em relação às mudanças climáticas como uma questão de segurança tem evoluído significativamente ao longo do tempo. Esses desenvolvimentos refletem um reconhecimento crescente da UE de que a resposta às implicações migratórias das mudanças climáticas exigem uma abordagem integrada e colaborativa. A mesma leitura tem informado a abordagem adotada pela OTAN, como veremos a seguir.

MIGRAÇÃO, SEGURANÇA E CLIMA NA AGENDA DA OTAN

A OTAN é a maior e mais influente aliança militar intergovernamental, composta por 31 Estados membros, incluindo a adesão da Finlândia, em 2023. Seus membros estão dedicados à defesa coletiva contra ameaças externas.

Em junho de 2021, a OTAN emitiu a Declaração de Bruxelas, na qual os membros concordaram em posicionar a organização como líder global na compreensão e adaptação aos impactos das mudanças climáticas na segurança. Comprometeram-se a reduzir significativamente as emissões de gases de efeito estufa de atividades militares, priorizando a segurança, eficácia operacional e postura de dissuasão e defesa. O Secretário-Geral foi instado a estabelecer metas concretas para a redução de emissões e a avaliar a possibilidade de alcançar emissões líquidas zero até 2050. Além disso, foi iniciado um diálogo regular de alto nível sobre clima e segurança para coordenar ações. Segundo a OTAN, as mudanças climáticas impactam a segurança dos Aliados na área euro-atlântica e em sua vizinhança ampla. As mudanças climáticas testam a resiliência e preparação civil, influenciam o planejamento e a resiliência de instalações militares e infraestruturas críticas, além de criar condições adversas para

operações (NATO 2021b).

Para aumentar a conscientização, a OTAN comprometeu-se a realizar avaliações anuais do impacto das mudanças climáticas em seu ambiente estratégico e operações. Adaptando-se às mudanças climáticas, a OTAN integrou considerações sobre o clima em todas as suas atividades, desde o planejamento de defesa até exercícios civis. Para contribuir para a mitigação das mudanças climáticas, a OTAN desenvolveu uma metodologia de mapeamento para auxiliar os Aliados na medição de emissões de GEE, facilitando a formulação de metas voluntárias de redução. A OTAN também fortaleceu colaborações com países parceiros, organizações internacionais e regionais ativas em mudanças climáticas e questões de segurança (idem).

Também em 2021, a OTAN divulgou o Plano de Ação para Mudanças Climáticas e Segurança, destacando que as alterações climáticas complicam as missões das forças armadas. Desafios como temperaturas extremas, aumento do nível do mar, mudanças rápidas na precipitação e fenômenos meteorológicos intensos testam a resiliência de instalações militares e infraestruturas críticas, afetam a eficácia das capacidades e tornam as operações militares mais desafiadoras. O Plano identifica implicações como seca, erosão do solo e degradação do ambiente marinho, podendo resultar em fome, inundações, perda de terras e meios de subsistência. Essas mudanças podem impactar desproporcionalmente mulheres, meninas e populações vulneráveis, aumentando a fragilidade dos Estados, contribuindo para conflitos, deslocamentos e migrações, criando condições exploráveis por intervenientes que desafiam a Aliança (NATO 2021b).

Esses documentos reafirmam a posição da OTAN sobre as alterações climáticas, reconhecendo-as como um "multiplicador de ameaças", expressão usada para descrever como as mudanças climáticas intensificam conflitos e inseguranças. Os membros da OTAN, já enfrentando desafios relacionados à migração de locais como Ucrânia, Síria e Afeganistão, podem se tornar destinos para migrantes de áreas do Oriente Médio e África tornando-se inabitáveis devido às alterações climáticas (NATO 2021b; 2021a).

A migração climática é relacionada a três desafios para a OTAN. Primeiramente, pode gerar instabilidade, questionando a governança nos países onde a OTAN pode implantar forças para treinamento ou apoio. Em segundo lugar, a migração climática pode aumentar a probabilidade

de respostas desestabilizadoras e reativas por parte da Europa. Por fim, as forças políticas de alguns países podem explorar a oportunidade para causar tumultos e instrumentalizar a migração.

A migração, embora possa ser uma estratégia de adaptação positiva, em regiões com governança já frágil, tende a ampliar a instabilidade e o conflito, especialmente quando associada a outros desafios políticos, sociais e de segurança. Essa situação é mais pronunciada em áreas onde a OTAN conduz atualmente missões de treinamento e apoio, como o Iraque e a África Subsaariana. A rápida urbanização, frequentemente resultante dos crescentes riscos climáticos, pode gerar sérias tensões econômicas e sociais quando não gerenciada adequadamente. A falta de serviços sociais eficientes, como habitação, educação, saúde, água ou sistemas de energia, pode criar insegurança, agravar divisões sociais e aumentar a pressão sobre governos já fragilizados. Por exemplo, um estudo de 2021 da Organização Internacional para as Migrações revelou que migrantes induzidos pelo clima no sul do Iraque, ao se deslocarem das zonas rurais para a cidade de Bassorá, concentravam-se em grande parte em bairros enfrentando múltiplos problemas sociais relacionados à segurança econômica, acesso aos direitos e segurança, com muitos buscando refúgio em habitações sujeitas a despejo e aceitando empregos mal remunerados no setor informal. Essa urbanização mal gerida pode criar grandes aglomerados informais, tornando os migrantes mais suscetíveis ao recrutamento por grupos criminosos e extremistas, perpetuando a percepção negativa da migração como uma forma inadequada de adaptação.

Se não forem coordenadas e planejadas antecipadamente, as respostas fragmentadas e as reações nativistas de nações europeias a um aumento na migração podem criar maiores riscos de segurança, tanto para os migrantes quanto para os Estados. Por exemplo, políticas nativistas podem desencadear um aumento na violência anti-imigrante, elevando a vulnerabilidade dos migrantes e reduzindo as vias legais de proteção. Além disso, respostas políticas reativas e improvisadas podem minar a sociedade civil e a confiança no governo, como ocorreu durante a pandemia de COVID-19. No passado, partidos populistas e nativistas na Europa negavam as mudanças climáticas, mas a narrativa nativista sobre o clima evoluiu da negação para a exploração oportunista de impactos, como a migração, como prova para fortalecer posições políticas ideológicas e, muitas vezes, racistas. Por exemplo, alguns grupos populistas estão adotando uma retórica chamada "ecobordering", que culpa os imigrantes

pela degradação ambiental nacional, ignorando tanto as contribuições mais amplas do Norte Global quanto as evidências de que os imigrantes tendem a utilizar menos energia e produzir menos resíduos em suas novas comunidades (Macklin 2022).

A reação à crise dos refugiados ucranianos destaca a inconsistência nos critérios de asilo em toda a Europa. Pela primeira vez, a UE implementou a Diretiva relativa à proteção temporária (TPD), proporcionando aos refugiados acesso a moradia, cuidados médicos, emprego e educação por três anos após a chegada, sem a necessidade imediata de solicitar asilo. Anteriormente, o bloco recusou-se a ativar a TPD em resposta a ondas migratórias, como a da Síria em 2015, apesar de sua eficácia na integração de refugiados e na redução do tempo em situações vulneráveis, como campos ou centros de recepção. A aceitação de refugiados ucranianos pode ser, em parte, atribuída à situação geopolítica, repudiando as ações agressivas da Rússia. Contudo, as discrepâncias demográficas entre os refugiados ucranianos e os que fogem de regiões mais afetadas por conflitos e mudanças climáticas (Oriente Médio e Norte de África) também influenciam as respostas divergentes às ondas migratórias.

A crescente migração devido às alterações climáticas levanta a preocupação de que alguns Estados possam explorar esse aumento para criar desordem. O Plano de Ação da OTAN para as Alterações Climáticas e a Segurança, de 2021, destaca que as alterações climáticas podem proporcionar condições que atores estatais e não estatais podem explorar, ameaçando a Aliança. O relatório dos EUA sobre Alterações Climáticas e Migração, abordado anteriormente, expressa essa preocupação de maneira enfática, indicando que esses atores podem acentuar os efeitos das alterações climáticas na migração, utilizando-a para promover objetivos políticos, sociais e econômicos.

No outono de 2021, testemunhamos como o Presidente bielorrusso Alexander Lukashenko utilizou a migração para gerar caos e sobrecarregar os recursos de um país vizinho da OTAN. Como parte das medidas retaliatórias entre a UE e Lukashenko após a eleição contestada de 2020, a Bielorrússia relaxou as restrições de visto, resultando em migrantes direcionados para a fronteira polonesa. Isso provocou uma crise para a Polónia, e a UE e a OTAN foram solicitadas a intervir. Embora aparentemente não relacionado às alterações climáticas, muitos migrantes eram curdos iraquianos, grupo étnico do Curdistão, afetados por más condições climáticas e governação, levando-os a buscar uma vida melhor

na Europa. Este incidente revela um cenário futuro em que pessoas em busca de segurança e prosperidade são manipuladas em jogos geopolíticos (Petty 2022).

A maioria dos refugiados climáticos terá partido ciente de que não poderá regressar, seja devido ao aumento do nível do mar que submergiu suas casas, seja à terra exaurida pela seca, incapaz de sustentar a produção agrícola. Sem uma preparação eficaz dos órgãos de governança locais, nacionais e internacionais, é improvável que encontrem a segurança desejada frente aos efeitos climáticos por meio da mobilidade.

A OTAN está bem posicionada para coordenar recursos e promover abordagens coletivas na gestão da migração, colaborando com Estados, organizações sem fins lucrativos e entidades humanitárias. Isso é vital para evitar intervenções repetidas e desperdício. O poder organizacional da OTAN será essencial para facilitar discussões sobre o desenvolvimento e implementação de políticas internacionais de migração. A OTAN deve usar sua experiência para fortalecer as capacidades dos países membros na absorção eficaz de um aumento no número de migrantes.

CONCLUSÃO

Esse artigo buscou explorar como eventos climáticos extremos, alterações nos padrões climáticos e fenômenos ambientais induzidos pelo aquecimento global contribuem para deslocamentos populacionais significativos, que, por sua vez, trazem implicações importantes para a estabilidade geopolítica global e para a resiliência de comunidades vulneráveis. A compreensão e antecipação dos impactos das mudanças climáticas na dinâmica da migração são cruciais para a formulação de estratégias de segurança nacional e para a manutenção da estabilidade em um mundo em transformação. Alguns temas que emergiram desse estudo sobre o nexo entre mudanças climáticas, segurança e migração já vêm sendo mencionados pela literatura especializada há alguns anos, são mais bem estabelecidos na literatura e, por isso, mais previsíveis. Por exemplo, as mudanças climáticas podem agravar condições socioeconômicas em regiões vulneráveis, levando a conflitos. Migrações em larga escala podem criar instabilidade política, aumentar a competição por recursos escassos, e potencialmente desencadear crises humanitárias. Crises humanitárias, por sua vez, têm implicações diretas para a segurança, exigindo dos militares a capacidade de responder a

crises humanitárias, gerenciar a segurança em áreas de deslocamento populacional e colaborar em operações internacionais para lidar com as consequências. Além disso, o aumento da migração pode ser explorado por grupos extremistas ou organizações criminosas, representando uma preocupação adicional para a segurança.

Há outros motivos de interesse cujo debate é mais recente, ainda pouco consolidado em muitos países, incluindo o Brasil, e que são de extrema importância para quem tem a responsabilidade de pensar sobre segurança nacional e manutenção da estabilidade. Como vimos, EUA, a UE e a OTA vêm convergindo em suas preocupações com a instrumentalização das migrações, com a tensões étnico-políticas, com a demanda crescente por participação de forças militares em operações de gestão de fluxos migratórios e em operações de resposta a desastres ambientais, com deslocamento de forças militares, em geral, após a destruição de infraestrutura militar por desastres e, em geral, com tornar as forças militares mais 'verdes' como parte do esforço de estabilização geopolítica. Esse estudo se concentrou nessa agenda emergente.

Ao analisar as políticas adotadas pelos Estados Unidos, pela União Europeia e pela OTAN, busquei compreender as questões sobre adaptação climática, gestão de migração e segurança pertinentes ao caso brasileiro. Isso não quer dizer transplantar uma agenda. O caso brasileiro, presume-se, tem especificidades que não permitiram um exercício desse tipo. Isso dito, enquanto a aplicabilidade direta deve variar, uma abordagem comparativa pode oferecer uma base sólida para a compreensão das complexas interações entre mudanças climáticas, migração e segurança em nosso contexto local.

Em outras palavras, esse estudo é parte de um projeto maior voltado a mapear a discussão sobre migração climática, observando como as mudanças climáticas têm provocado o deslocamento forçado de pessoas no Brasil e quais têm sido os principais atores envolvidos e as políticas públicas adotadas pelo Estado brasileiro para lidar com essa questão, tanto no que tange ao atendimento às populações deslocadas, quanto no que tange à adoção de políticas de mitigação, adaptação e resiliência. Esse artigo buscou estabelecer o pano de fundo para esse estudo maior.

CLIMATE CHANGE, DEFENSE AND MIGRATION: AN EMERGING AGENDA IN THE GLOBAL NORTH

ABSTRACT

This article explores how extreme climate events and changes in climate patterns due to global warming lead to significant population displacement. These types of migration have crucial implications for global geopolitical stability and the resilience of vulnerable communities. It is essential for national security strategy to understand the impacts of climate change on migration.The US, the EU and NATO are key players in the global discussion on climate change, security and migration. By analyzing these players' strategies, this article seeks to build reflection upon climate adaptation, migration management, and security, so as to anticipate relevant issues in the Brazilian scenario.
Keywords: Climate Change, Defense, Migration, USA, European Union, NATO

REFERÊNCIAS

BEYER, Robert; MILAN, Andrea. **Climate change and human mobility:** quantitative evidence on global historical trends and future projections. IOM un migration, 2023. Disponível em: https://www.iom.int/resources/climate-change-and-human-mobility-quantitative-evidence-global-historical-trends-and-future-projections.

BIDEN, Joseph. National Security Strategy. **The White House 23,** 2022.

BORREL, Josep. Towards a climate-proof security and defense policy: a roadmap for EU action. European Union External Action, 2022. Disponível em: https://www.eeas.europa.eu/eeas/towards-climate-proof-security-and-defence-policy-roadmap-eu-action_und_en.

National security and the accelerating risks of climate change. **Center for Naval Analysis,** 2014. Disponível em: https://www.cna.org/archive/CNA_Files/pdf/mab_5-8-14.pdf.

DUPONT, Claire. 2019. The EU's collective securitisation of climate change. **West European Politics,** [S. l.], v. 42, n. 2, p. 369-390, 2019. DOI: https://doi.org/10.1080/01402382.2018.1510199.

FLOYD, Rita. The environmental security debate and its significance for climate change. **The International Spectator,** [S. l.], v. 43, n. 3, p. 51-65, 2008.

HOMER-DIXON, Thomas. A reflection on 30 years of climate and conflict. In: CLACK, Timothy; MERAL, Ziya; SELISNY, Louise (org.). **Climate change, conflict and (in) security:** hot war. Nova Iorque: Routledge, 2023. p. 294.

JIVNANI, Kiran S.; KANG, Inkoo. 2021. Building smarter military bases for climate resilient communities. **Atlantic Council,** Washington, DC, 2021. Disponível em: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/geotech-cues/building-smarter-military-bases-for-climate-resilient-communities/.

KEOHANE ROBERT. The global politics of climate change: challenge for

political science. **Political Science & Politics,** Cambridge, v. 48, n. 1, p. 19-26, 2015. DOI: 10.1017/S1049096514001541.

LAZAROU, Elena; TOTHOVA, Linda. 2022. **Climate change considerations for EU security and defense policy.** Estrasburgo: European Parliament. 2022. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729467/EPRS_BRI(2022)729467_EN.pdf.

LIEVEN, Anatol. Climate change and the State: a case for environmental realism. **Survival:** global politics and strategy, Londres, abr./maio 2020, p. 7-26.

LIGHT, Sarah E. The Military-Environmental Complex. **BCL Rev.,** Florida, v. 55, n. 879, 2014, p. 465-476.

MACKLIN, Graham. The extreme right, climate change and terrorism. **Terrorism and political violence,** [S. l.], v. 34, n. 5, 2022, p. 979-96.

MAERTENS, Lucile. 2022. Climatizing the UN Security Council. **The climatization of global politics,** [S. l.], p. 143-63.

Mathews, Jessica Tuchman. Redefining Security. **Foreign affairs,** [S. l.], v. 68, n. 2, 1989, p. 162-77.

MC DONALD, Matt. Climate change and security: towards ecological security? **International theory,** Cambridge, v. 10, n. 2, 2018, p. 153-80.

MYERS, Norman. 1993. Environmental refugees in a globally warmed world. **Bioscience,** Oxford, v. 43, n. 11, 1993, p. 752-61.

OTAN. **Brussels summit communiqué: issued by the heads of state and government participating in the meeting of the North Atlantic council in Brussels.** 14 jun. 2021a.

OTAN. **NATO climate change and security action plan.** 2021b.

ORR, Alicia. 2021. **Presidential views of climate change as a national security concern.** Nova Iorque: Perspective, 2021.

PETTY, Aaron R. Migrants as a weapons system. **Journal of national security law & policy,** Califórnia, n. 13, v. 1, 2022, p. 113-39.

Task force report to the president on the climate crisis and global migration. **Refugees International,** 2021. Disponível em: https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/task-force-report-to-the-president-on-the-climate-crisis-and-global-migration-a-pathway-to-protection-for-people-on-the-move/. Acesso em: 08 dez. 2023.

RIGAUD, Kanta Kumari; Sherbinin, Alex de; JONES, Bryan et al. 2018. Groundswell: preparing for internal climate migration. **World Bank,** Washington, DC, 19 mar. 2018. DOI: https://doi.org/10.1596/29461.

SANCHEZ-REAZA, Javier et al. 2023. **Making the European Green Deal work for people:** the role of human development in the green transition. Washington, DC: World Bank.

SAWISLAK, Josh; KEYAL, Akash; FETSCHER, Ruthie; MARIANI, Joe. 2022. Climate-Forward defense. **Deloitte Insights,** [S. l.], 2022. Disponível em: https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/climate-forward-defense.html. Acesso em: 08 dez. 2023.

SOYSA, Indra de. Ecoviolence: shrinking pie, or honey pot? **Global environmental politics,** Massachusetts, v. 2, n. 4, p. 1-34, 2002.

SZOSZKIEWICZ, Łukasz. Mining the EU Global Strategy of 2016. **Przegląd Prawniczy Uniwersytetu Im. Adama Mickiewicza,** [S. l.], v. 11, n. 11, p. 207-34, 2020. DOI: https://doi.org/10.14746/ppuam.2020.11.11.

THALHEIMER, Lisa; CHOQUETTE-LEVY, Nicolas; GARIP, Filiz. Compound impacts from droughts and structural vulnerability on human mobility. **iScience,** [S. l.], v. 25, n. 12, p. 105-491, 2022. DOI: https://doi.org/10.1016/j.isci.2022.105491.

TIMAKOVA, O. A. Roadmap for stronger security and defense of Europe: EU 'Strategic Compass' implementation prospects. **Problemy Postsovetskogo Prostranstva,** [S. l.], v. 9, n. 2, p. 151-67, 2022. DOI: https://doi.org/10.24975/2313-8920-2022-9-2-151-167.

ULLMAN, Richard H. 1983. Redefining security. **International security,** Cambridge, v. 8, n. 1, p. 129-53, 1983.

United Nations Development Programme. **Fighting climate change:** human solidarity in a divided world. In: Human Development Report 2007/2008. Nova Iorque: UNDP, 2007. p. 1-18.

Executive order on rebuilding and enhancing programs to resettle refugees and planning for the impact of climate change on migration. **The White House,** 2021. Disponível em: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/. Acesso em: 08 dez. 2023.

President (2009-2017: Obama). **National Security Strategy.** Estados Unidos: The White House, 2015

*** Recebido em 24 de setembro de 2023, e aprovado para publicação em 20 de dezembro de 2023.**

10.21544/2359-3075.29285

O *LOCUS* E O *MODUS* DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: ONDE E COMO FAZER?

André Beirão[1-2]

RESUMO

Este trabalho busca refletir a múltipla abordagem conceitual sobre o termo 'estratégia' que se desdobra na apropriação por múltiplas áreas de conhecimento que alocam conceitos teórico-normativos distintos e, consequentemente, abordagens distintas no processo de planejamento estratégico. Feita a particularização ao planejamento estratégico de mais alto nível do setor público brasileiro, desdobra a discussão sobre os níveis de decisão política e de efetivação dessa decisão em ações. Para tanto, aborda quais as questões estratégicas devem ser respondidas com o planejamento estratégico (Por quem? – Órgão / Instituição responsável pela execução; Como? – elucidação de procedimentos de execução; Quando? – identificação de recortes temporais; Indicadores de acompanhamento, órgãos de controle, órgãos de medição, metas parciais e finalísticas? – identificação de Indicadores de Acompanhamento /Monitoramento; Recursos? – previsão de fontes de recursos diversos; e; Quais Planos, Programas e Ações Estratégicas são aplicáveis?). Decorrente de metodologia empírico-indutiva, a partir de opções doutrinarias pregressas e da multiplicidade de abordagens apresenta o resultado de consolidação do processo e conclui propondo o faseamento do processo de planejamento estratégico em três fases (fase estratégica, fase estratégico-operacional e fase de controle estratégico-operacional), que congregam doze etapas para sua efetivação.

Palavras-chave estratégia; planejamento estratégico; faseamento do planejamento estratégico

1 Pós-Doutor. Escola de Guerra Naval (EGN-RJ), Brasil. e Universidade de Lisboa (ULisboa), Portugal. E-mail: beirao@marinha.mil.br / https://orcid.org/0000-0003-3600-8242

2 Esse artigo é derivado de parte constituinte da pesquisa de Pós-Doutorado em Estudos Estratégicos, realizada pelo autor, na Universidade de Lisboa (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas), em 2023, intitulada: "Estratégia Marítima Nacional – Brasil: a comunicação de "o que se quer" ao "como se conseguir" – Uma Proposta".

1. INTRODUÇÃO

Algumas palavras acabam por superar sua concepção conceitual inicial. São tão absorvidas por diversas comunidades epistêmicas que acabam agregando novos entendimentos bastante divergentes: estratégia é, certamente, uma delas. Vernáculo até mesmo imortalizado em filme retratando a necessidade de conceituação advinda de sua origem grega (*stratego*). Portanto, discutir o termo, do ponto de vista científico, requer bastante acuidade de delimitação conceitual. Se o contexto for na área de conhecimento do esporte, discutir 'estratégia' possui um entendimento. Se for na área empresarial, seu entendimento é outro. Se for na temática militar (mais próxima de sua concepção original), certamente, o conjunto de ações envolvidas é diferente. Assim, sendo o objeto de discussão desse trabalho o 'planejamento estratégico', cabe sua delimitação conceitual preliminar ao avanço da discussão sobre quem, onde e como deve ser feito.

Outra questão fundante na definição do pensamento estratégico é a própria definição do que se entende por estratégia. Há múltiplas conceituações da palavra, dependendo do contexto que se lhe emprega. O primeiro, deriva do próprio senso comum, que, evidentemente – não é a fonte primária do presente trabalho – no entanto, não se lhe pode olvidar. Seria um plano, método, manobra ou estratagema usados para alcançar um objetivo específico. Ou seja, confunde diversos conceitos em um só (plano, método, manobra ou estratagema) (HOUAISS, 2019). Mesmo assim, já é evolução de longo amadurecimento e alteração de significados.

Historicamente, remonta mesmo a um de seus primeiros registros, por Sun Tzu, em sua clássica obra intitulada "A arte da guerra: por uma estratégia perfeita" (TZU, 2005). Ou seja, atribuía-lhe uma vertente mais militar que civil. Mesmo na Grécia Antiga, ainda manteve esse viés militar prioritário, como "general, arte e ciência de conduzir um exército por um caminho" (MEIRELLES e GONÇALVES, 1995). Mintzberg e Quinn fazem a correlação da evolução do conceito que assume o sentido de habilidade administrativa, usado na época de Péricles (450 A. D.), quando passou a significar habilidades gerenciais (administrativas, de liderança, de oratória, de poder) (*apud* MAINARDES *et ta*l, 2009). Sua absorção pelo mundo empresarial e administrativo é notável e gerou inúmeros desdobramentos, cada vez mais distantes do entendimento original. Chegando-se a falar em "tipos de estratégia" (de Crescimento, de Manutenção, de Investimento, voltada ao lucro, de vendas, de participação no mercado, de aumento

do valor da empresa, e assim por diante). Ou seja, a matriz semântica é mantida – estabelecer caminhos – mas seu emprego muda bastante em função do modelo em que se emprega (GRAVE e MENDES, 2001).

Há, portanto, coincidência de propósito no emprego da palavra estratégia, mas distinções quanto ao seu entendimento e desdobramento, dependendo do contexto que se lhe emprega. Portanto não é termo de conceito único e inquestionável, como se pode ver do debate que se segue:

> Segundo Cabral (1998), por sua abrangência, o conceito de estratégia apresenta um paradoxo, pois exige a integração de uma série de teorias e enfoques, o que impede o completo registro de seus conceitos e abordagens. Dependendo do contexto no qual é empregada, a estratégia pode ter o significado de políticas, objetivos, táticas, metas, programas, entre outros, numa tentativa de exprimir os conceitos necessários para defini-la (MINTZBERG e QUINN, 1991). Por outro lado, o conceito de estratégia vem sendo utilizado de maneira indiscriminada na Administração, podendo significar desde 'um curso de ação formulado de maneira precisa', ou 'todo o posicionamento em seu ambiente, até toda a alma, a personalidade e a razão existencial de uma organização'. Trata-se, portanto, de um conceito de grande emprego acadêmico e empresarial, dotado de uma grande amplitude e diversificação, que, em alguns aspectos é complementar e, em outros, é divergente. (MEIRELLES e GONÇALVES, 2001).

Assim, para o presente trabalho, não é apropriado o conceito militar da estratégia, e sim sua vertente civil, mais focada nas "metas e programas" para se atingir determinado fim, ou seja, de caráter mais administrativo, posto que versa sobre caminhos escolhidos para atingimento de determinado propósito. Mesmo diante de empregos bastante díspares entre si e, muitas vezes, até mesmo confundindo conceitos que lhe são diversos (como a 'tática', por exemplo), há ponto convergente: a estratégia é uma decisão de alto nível (ainda que a precisão sobre o que significa

o 'alto nível' também seja discutível). Essa discussão sobre o conceito de 'estratégia', por si só já mereceria estudo revisionista complexo. No presente trabalho, acolhe-se o conceito de estratégia como seguimento da decisão política e, de forma ainda mais particular, no processo subsequente, à essa decisão, na forma de implementá-lo, ou seja, no processo de planejamento estratégico. Ou seja, a estratégia como 'implementação da vontade política do Estado' brasileiro, no caso escolhido, como esse processo foi aplicado a um caso particular (uma estratégia nacional para o mar) eventualmente, a título exemplificativo.

Mais ainda, tem o objetivo central de analisar o processo de decisão dessa estratégia de implementação, ou seja, o planejamento estratégico que lhe dará substância e efetividade, a partir de entendimentos diversos e comparativos sobre o desenvolvimento desse planejamento estratégico.

2. O DESDOBRAMENTO DA VONTADE EM AÇÃO: O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A escolha do arranjo de instrumentos para publicização, a nível nacional, de uma vontade estatal de como lidar com o mar é uma manifestação, majoritariamente e evidentemente, de cunho interno. No entanto, também é uma sinalização externa de como esse Estado pretende gerenciar essa relação com o mar que, como afirmava Hugo Grottius, é algo que une a todos no planeta.

A vontade estatal, desdobrada em ações subsequentes para determinado setor, não se expressa somente por uma Lei ou um ato normativo. Constitui-se de um conjunto de instrumentos que vistos sistematicamente apontam a direção desejada (e trabalhada para tanto) em determinada temática. Entretanto, idealmente, parte de níveis mais elevados para ações decorrentes. A clássica construção teórica do sistema de planejamento estratégico já prevê que o instrumento de mais alto nível deve ser a "política", que prediz – "o que se quer" –; dela desdobra-se a "estratégia" ("como fazer") ou "planos", e assim por diante. Portanto, merecem destaque alguns desses mecanismos já em vigor, em aprimoramento cíclico, ou identificados como prementes de serem instituídos (BEIRÃO, 2022).

Pode-se citar vasta doutrina sobre *Planejamento Estratégico*, entretanto, grande parte dela tem seu foco exclusivo na otimização de objetivos privados, ou seja, foram majoritariamente idealizados para

organizações privadas que, em geral, planejam estrategicamente, mas têm sua gênese no lucro e no mercado[3]. Em se tratando de planejamento estratégico público, de alto nível, as fontes são mais escassas[4]. Além disso, nesses casos, a identificação com as características intrínsecas das peculiaridades de cada Estado e sua organização e tradição influenciam bastante no processo e, consequentemente, a teoria carece de adaptações à realidade local. Mais escassas são as fontes brasileiras que versam sobre esse processo político-estratégico-operacional público[5].

2.1 O lócus da discussão política sobre a Política, da discussão estratégica e os níveis de decisão

Apesar do processo de planejamento estratégico ser amplamente empregado no mundo todo, o caso brasileiro – principalmente no contexto público federal – guarda singularidades.

O planejamento estratégico governamental,

---

3 Algumas obras de referência consultadas: HUNGER, J. David e WHEELEN, Thomas L., Strategic Management, 4ª Ed. Reading, Addison-Wesley, 1993; SHRIVASTA, Paul, Strategic Management: concepts and practices, Cincinnati: South-Western Publishing Co. 1994; WIT, Bob de e MEYER, Ron, Strategy, Process, Content, Context, 2ª Ed. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 1999; JOHNSON, Gerry e SCHOLES Kevan, Explorate Corporate Strategy, 5ª Ed. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 1999; MACMILLIAN, Hugh e TAMPOE, Mahen, Strategic Management, Oxford: Oxford University Press, 2000; EUROPEAN LAW STUDENTS ASSOCIATION (ELSA), Strategic Planning Handbook, (International Bord Org.), 2021/2022. UNITED NATIONS, Strategic Planning: guide for managers. New York: UN Press, 2015. Cita-se inclusive centros de estudos e de cursos especializados em planejamento estratégico de alto nível, como o Strategic Managmment Institute (http://www.strategymanagementinstitute.com), KIM, Chan W. e MAUBBORGNE, Renée, A transição para o oceano azul: muito além da competição. São Paulo: Sextante, 2017 e, mesmos autores – A Estratégia do Oceano Azul. São Paulo: Sextante: 2019.

4 Mais focadas no setor público, mas sob realidade internacional, cita-se: JOHNSON, Gery e SCHOLES, Kevan, Exploring Public Sector Strategy, Londres, Financial Times-Prentice Hall, 2001.

5 Algumas obras brasileiras de referência:
Com foco empresarial e organizacional privado: CHIAVENATO, Idalberto e SAPIRO, Arão, Planejamento Estratégico: da intenção aos resultados. São Paulo: Atlas, 2020; OLIVEIRA, D. de P. R.de, Planejamento Estratégico – conceitos – metodologias práticas. São Paulo: Atlas, 2018.
Com foco na administração pública: PALUDO, Agostinho V. e OLIVEIRA, Antônio G., Governança Organizacional Pública e Planejamento Estratégico: para órgãos e entidades públicas. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2021.
Cita-se inclusive centros de estudos e de cursos especializados em planejamento estratégico de alto nível, como o curso "Planejamento Estratégico para Organizações Públicas" na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), (ver em: https://www.escolavirtual.gov.br/curso/107).

> no Brasil, padece de algumas inconsistências: há uma considerável incompreensão sobre o lugar (nível) que ele deve ocupar na condução política dos processos de transformação social, em sentido amplo e em oposição a tudo que não é natural. A experiência nacional e internacional revela que tais desenvolvimentos acontecem por conta de esforços intelectuais e operacionais empreendidos no interior dos próprios governos para resolver problemas decorrentes da prática de governar, não sendo muito significativa a contribuição oriunda da academia (GARCIA, R. C., CARDOSO JR., 2015, p. 100).

Um exemplo, a definição política do que se fazer no amplo setor da Defesa Nacional brasileira (Quais os objetivos da Defesa Nacional?) é, como o próprio setor de Defesa afirma, decisão de Estado: "A PND (Política Nacional de Defesa) é uma política de Estado que estabelece a postura nacional frente às ameaças preponderantemente externas e com ênfase nas ações de caráter militar. A PND contém a concepção política de defesa e estabelece os OND (Objetivos Nacionais de Defesa)" (BRASIL, SPEM, 2018, p. 16).

Ou seja, deixa claro que, a definição sobre "o que se quer" – no mais alto nível nacional – ocorrerem em Política Pública (PP) que, consequentemente, refletir os interesses do Estado. Elas devem ser, preferencialmente, embasadas em decisões amplas e apreciadas pelos três poderes estatais (a casa legislativa – como representativa da pluralidade nacional; o poder executivo – responsável por colocá-la em prática e respaldado pela maioria nacional, em eleições para executar essas PP; e, subsidiariamente, pelo poder judiciário que confere sua legalidade e viabilidade de implementação).

Disso decorre a discussão sobre a legitimidade para definir essa Política Pública. Em tese, quaisquer dos Poderes Constitucionais poderia fazê-lo. Entretanto, naturalmente, não se espera que no sistema político nacional, ancorado na Constituição Federal, o Poder Judiciário tenha esse papel normativo direto. Logo, pode-se considerar que ele se exclui dentre os proponentes formais. Assim, o Congresso Nacional pode fazê-lo (e é natural que o faça) e sua opção, necessariamente passará pelo Poder

Executivo, para sua avaliação e efetivação (ou, eventualmente, veto – total ou parcial – quando, nesse último caso, retorna ao Congresso, cabendo-lhe, nessa altura, a decisão final de mantê-lo ou não). Entretanto, na eventual inação legislativa, pode o Poder Executivo, dentro das balizas legais que delimitam seu universo de atuação (priorização de gastos orçamentados, rearrumação de prioridades, realocação da máquina administrativa que lhe é subordinada etc.) fazê-lo. Em caso de o Poder Legislativo, eventualmente, não concordar com os caminhos escolhidos pelo Poder Executivo, ele continua com a prerrogativa de mover-se e aprovar nova PP, distinta da colocada em prática pelo Poder Executivo. Para ambas, como dito, o Poder Judiciário permanece como "guardião da legalidade" dessas Políticas.

Portanto, a decisão de "o que se quer", é eminentemente política e se desdobra em uma Política Pública de mais alto nível. Há inúmeros exemplos nacionais. Além da referida Política Nacional de Defesa (PND), pode-se citar diversas outras, editadas por instrumentos formais distintos. Cita-se: a Política Nacional de Recursos do Mar (PNRM) e outras com interesse, aparentemente, transversal, mas que também guardam macro orientações para atividades marítimas como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e, mesmo, as Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) e o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC) (BEIRÃO, 2020).

Como se pode ver dos exemplos escolhidos, algumas dessa PP são estritamente temáticas, logo, claramente setoriais – o que facilita sua implementação subsequente (Política Nacional de Transportes – claramente ligada ao Ministério dos Transportes, ou a própria PND, com o Ministério da Defesa). Outras, não são focadas 'no tema', de forma setorial e, portanto, são plurissetoriais (como a PNRM ou a PNGC) – a escolha desses dois exemplos é proposital, pois, exatamente fruto dessa plurissetorialidade, elas são geridas por uma Comissão Interministerial – a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM).

Essa multiplicidade de interesses, ora contrapostos, ora harmônicos para as decisões, tem fundamento no que se costumou conceituar como *Bureaucratic Policies Theory.* Essa discussão guarda grande eco desde a segunda metade do século passado, provavelmente iniciada por Graham Allinson (1969), em artigo temático sobre a crises de mísseis em Cuba (*The American Political Science Review, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crises"*) em que agregou o conceito afirmando: *"Bureaucratic*

Process describes policies as guided by, even resulting from, previously established bureaucratic procedures, which leaves little room for autonomous action by high-level decision makers". Essa dialética política de escolha de caminhos não é simples *"actors will pursue policies that benefit their organizations. They represent rather than national or collective interests"*. As perspectivas mais alvissareiras de boas decisões são influenciadas, prioritariamente, nesse processo burocrático governamental, por três fatores: quem são os atores centrais?; que fatores influenciam as posições de cada ator?; e como as posições adotadas pelos atores, individualmente, tornam-se convergentes para gerar política governamental?. Em geral, essa teoria endossa as visões antagônicas dentro de uma mesma estrutura governamental, e que, muitas vezes, acabam por dificultar o processo decisório em alto nível (DURBIN, 2018). Em síntese, segundo a *Bureaucratic Politics*, as decisões políticas são produtos resultantes de acordos políticos ou barganhas entre líderes em posições altas no governo (JONES, 2020, p.3). Nem sempre o "interesse comum" – difícil de ser sistematizado – é o mais defendido; e sim o interesse de determinada visão parcial institucionalizada dos atores decisores.

Das críticas abundantes à teoria, surgiu nova proposta: *Organization Process Model*, que sumariamente, diz que para evitar tais disputas no nível ministerial, o próprio poder político deve tomar as rédeas das decisões sobre o que fazer, deixando à estrutura governamental sua implementação (HORODECKA e ODLANICKA-POCZOBUTT, 2020, p. 159-161). Daí a importância de distinção entre a 'Política' e a 'Estratégia'.

Quanto mais alto é o nível decisório nacional (público), ou mesmo institucional, maior é a influência da política e sua influência na própria política (lato sensu). Ou mesmo, que suas decisões, sejam no nível que forem, possuem articulação política. E é exatamente nessa questão que o nível político (decisão sobre o que se quer) acaba por gerar confusão com os níveis a quem cabe decidir o "como fazer o que se quer". Em níveis altos da estrutura institucional também há decisões políticas, mas, uma afirmação pode decorrer: se o nível mais alto da estrutura já definiu "o que se quer", aos níveis que lhe são subordinados cabe a decisão do "como se fazer". Entretanto, destaca-se que, ainda nesses segundo e terceiro níveis, há questões políticas que lhe podem ter sido atribuídas, como: foram definidas as prioridades? Qual o montante de recursos (lato sensu) será alocado a cada objetivo definido? E assim por diante. Logo, essas decisões também têm influência de articulação política e, por conseguinte,

é normal ver-se nos processos de Planejamento Estratégico setoriais ou de segundo nível (no caso dos empresariais, não sendo o foco desse trabalho), a previsão de "decisão política", mas essa não se confunde com a anterior que lhe é superior.

Novamente, recorre-se ao exemplo da normatizada Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (BRASIL, SPEM, 2018), do Ministério da Defesa do Brasil. Em que pese afirma que as decisões estratégicas (lato sensu) passam por três níveis: "a) nacional – formado pelas mais altas autoridades do país (esse é, efetivamente o nível político de decisão – grifo do autor); b) setorial – constituído pelo Ministério (da Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a defesa); e c) subsetorial – composto pelas Forças Armadas" (*Idem*, p.15). Logo a seguir diz que em cada um dos níveis são consideradas três etapas distintas:

> a) análises e avaliações – para delimitar o contexto do planejamento, definir os principais aspectos a serem considerados e estabelecer as relações funcionais entre eles.
> b) ***Política*** – para formular o conceito político do planejamento, contextualizar os objetivos e explicitar orientações. A partir dos objetivos e das orientações, são elaboradas as estratégias e as ações estratégicas.
> c) Estratégica – que compreende a formulação de um conceito estratégico e a elaboração de planos e programas específicos, cujos cumprimento atenderão às finalidades do planejamento estratégico. (Idem, Ibidem)

O exemplo merece reflexão. O uso dos termos "política" e "estratégia" são por vezes, usados com conceitos ora stricto sensu, ora lato sensu e isso pode gerar as dúvidas sobre "níveis de decisão". Se a decisão política de "o que se fazer" é tomada "pelas mais altas autoridades do país (sic.), ao nível setorial (no caso, a Defesa) caberia pô-las em prática – o que seria, stricto sensu, a estratégia (como fazer). Mas uma vez, afirma que "em cada nível" há uma etapa "Política" mais ainda, que explicita orientações, e que, portanto, pode gerar a dúvida. Ou seja, pode ensejar todo um processo de decisão sobre "o que fazer" decorrente, quando deveria ater-se ao "como fazer".

"A estratégia, na nossa perspectiva, corresponde à procura da eficácia máxima na ação do Estado na realização dos seus fins críticos" (ROMANA, 2016, p. 15), ou seja, ratifica o entendimento de que o conceito efetivo de estratégia está ligado ao 'como fazer', ainda que a seguir recorde que, tanto ele quanto outros autores, utilizem o vernáculo fazendo-lhe alusões às decisões (políticas). Ainda assim, conceitua como Grande Estratégia aquela que resulta da conjugação de possibilidades de poder (principalmente militar) – dimensão vertical, com fatores exógenos – dimensão horizontal, relacionados com o jogo da política internacional (ROMANA, Op. Cit. E LUTTWAK, 1987). Entretanto, quando usado nessa perspectiva de Grande Estratégia, aí sim, estaria associada à escolha política que redundaria num Conceito Estratégico Nacional.

2.2 A confusão conceitual internacional e nacional da compreensão de 'estratégia' e 'política'

Essa relativa confusão conceitual, também se observa em outros países. Tanto na decisão dos mais altos níveis nacionais, até mesmo doutrinariamente, quanto referente ao estudo sobre o "processo de planejamento estratégico".

No tema exemplificativo apontado como exemplo da confusão definidora do emprego de documentos denominados como "Políticas" ou como "Estratégias", no caso marítimo, um levantamento feito pela *International Oceanographic Commission* (atualizado até 2010, somente) mostrava que até o final da primeira década deste século, poucos países possuíam uma formal "*Policy*" para o mar: Austrália, Brasil, Canadá, China, Colômbia, Japão, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rússia e EUA (IOC, 2010). Ainda assim, o *spirit de la loi* comparativo entre elas era bastante distinto. Mais recentemente, essa consolidação de *Public Policies*, para o mar, no mais alto nível, ganhou protagonismo na agenda internacional e vários outros Estados também o fizeram: Espanha (*Política Marítima Integrada de Espanha* (2008), Chile: *Política Marítima del Chile* (2017), Peru: *Política Marítima del Peru* (2019).

Outros, entretanto, mostravam um viés eminentemente ambiental em relação ao ecossistema marinho: China – *The Development of Marine Affairs of China*; Russia – *Marine Policy Document of the Russian Federation*; Reino Unido – A Sea Change: *A Marine Bill White Paper*; ou mesmo os EUA – *US Commission on Ocean Policy: An Ocean Blueprint for the 21st Century* –

Executive Summary of the Final Repport. Austrália – *Australia's Ocean Policy*; Japão – *Basic Act on Ocean Policy*; Colômbia – *National Oceans and Coastal Regions Policy*.

Outros, ainda, demonstravam essa vocação por instrumento distinto de uma "Política" (*stricto sensu*) consolidando documentos nomeadamente distintos, mas com a mesma finalidade: Canadá – *Canada's Oceans Strategy; Noruega – Repport No. 12 to the Storing*; Portugal: Estratégia Nacional para o Mar (2021-2030), ou ainda, fazendo uso de "Livros Brancos" ou "livros Azuis".

Alguns possuíam, ainda, mais de um instrumento que consolidasse essa visão: Portugal – *National Ocean Strategy: Resolution 163/2006 and Resolution 40/2007*; Brasil: *Decree 1265 on National Maritime Policy* (no original da obra citada – em português – Decreto Nº 1.265, de 1994 – Política Marítima Nacional) *and Decree 5377 on National Policy on Marine Resources* (no original da obra citada – em português – Decreto Nº 5.377, de 2015 – Política Nacional para os Recursos do Mar); Reino Unido: *National Strategy for Maritime Security(2022) e UK Marine Strategy ou EUA: Advantage at Sea – Prevailing with Integrated All-Domain Naval Power* – que, efetivamente, tem viés somente securitário e uma *Ocean Policy* – com viés eminentemente marinho, e não marítimo.

Ou seja, refletem as distintas versões do entendimento internacional quanto ao conceito de Estratégia. Entretanto, há de se as analisar mais detalhadamente seus conteúdos para identificar se, efetivamente, refletem o que se espera de documentos nacionais de mais alto nível: "o que se quer". E subsidiariamente, se foram gerados seus desdobramentos – "como fazer".

Mesmo doutrinariamente, os estudos sobre o Processo de planejamento estratégico também apresentam abordagens que podem induzir à mesma dúvida: a decisão política está no planejamento estratégico?

Nos EUA, por exemplo, a doutrina em torno do planejamento estratégico empresarial é mais vasta, entretanto, cita-se aqui uma obra clássica do tema, produzida sob à égide do *Defense Department* dos Estados Unidos que é "*Strategy and Force Planning*" de Liotta e Lloyd (LIOTTA E LLOYD, 2004) produzido na década de 1970. Não só ele, por exemplo, Michèle A. Flournoy liderou um Grupo de Trabalho do *Defense Dept.* que identificou doze questões para as quais os estrategistas deveriam encontrar respostas (Apud Liotta e Lloyd, 2004, p. 34 e 35):

> Como devem ser definidos os interesses nacionais dos EUA?
> Quais são as ameaças mais significativas a esses interesses e quais são as oportunidades mais significativas para os promover?
> Quais devem ser os principais objetivos de segurança nacional? (...)

Note-se as questões são identificadas com o "como fazer", o que demonstra a confusão das decisões de 'nível político-nacional' para as questões a 'nível planejamento estratégico'.

O próprio modelo de Liotta e Lloyd prevê uma primeira fase do planejamento que começa com os interesses e objetivos nacionais. Ainda que sua proposta, prosseguindo, seja bastante focada no "como fazer", essa parte deveria decorrer de nível superior de decisão. Mais ainda, há quem afirme que "se os interesses nacionais não se alteram radicalmente com mudanças de Governo, os objetivos nacionais podem variar profundamente." (RIBEIRO, 2020, p. 41) o que induz mais dúvidas à questão. Estariam esses interesses e objetivos nacionais claramente identificados e formalizados além do preconizado, por exemplo, nas Cartas Magnas dos países? De forma prática, como se formalizam esses 'interesses nacionais' se não pela elaboração de 'objetivos'? Ou seja, perpassa uma ideia de que o nível setorial pode tentar 'interpretar os difusos interesses nacionais' e formular os 'objetivos', quando, em verdade, esses viriam do nível político mais elevado, que definiriam esses interesses materializados em objetivos.

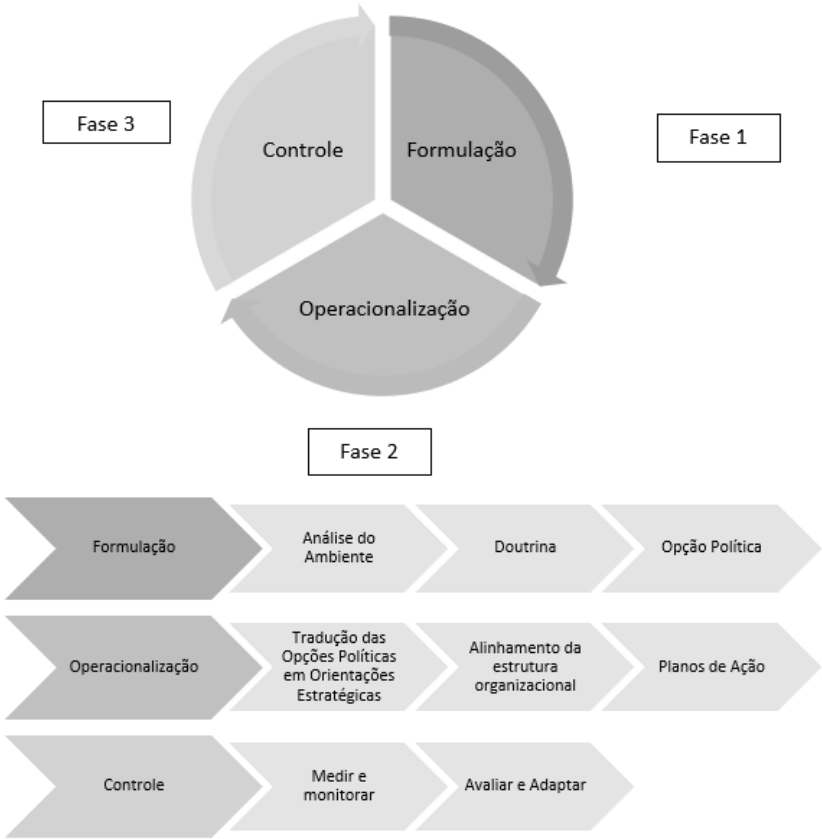
Mesmo tradicional e internacionalmente reconhecido, o pensador brasileiro sobre planejamento estratégico – Golbery do Couto e Silva, na década de 1970/1980, na Escola Superior de Guerra do Brasil (SILVA, 1981) – portanto, em realidade política de governo bastante diversa da atual, à época, sob hegemonia do poder militar –, também induzia que na fase política do processo, a nível de Governo, haveria a definição de 'o que fazer?' e uma fase estratégica, deveria estabelecer o 'como fazer o que foi determinado na fase anterior'. Mas sua leitura foi sendo modificada com o tempo, passando a ser lido como: "o que o Governo estabelece como estratégia, dá origem à política de cada Ministro e assim, sucessivamente" (apud RIBEIRO, 2020, p. 80). Note-se que há clara mudança na primeira afirmação em relação à segunda. Na primeira, a fase política está em nível superior governamental e a seguir resta a estratégia de operacionalizar

da melhor forma possível e com os recursos existentes, as decisões. Na segunda, induz ao governo o termo genérico latu sensu de estratégia e, mais ainda, induz aos níveis seguintes uma componente claramente política. Ou seja, a relatada dicotomia se estabelece novamente.

2.3 Algumas proposições de faseamento do planejamento estratégico: o modus operandi

O autor estrategista português A. S. Ribeiro (2020) esquematiza sua proposta de planejamento estratégico em três fases:

Infográfico 1: Fases do Planejamento Estratégico



Fonte: Esquema adaptado do "*Modelo do processo estratégico da Marinha*" In: RIBEIRO, 2020, p. 217

Note-se que, em tese, a Fase 1 é feita pelo Poder Político nacional. A ele cabe a leitura do ambiente externo e interno, o uso de ferramentas prospectivas do tipo estudos de cenários, observar as amarras legais nacionais e internacionais (doutrina – lato sensu), a tradição, as condições de recursos humanos, materiais, tecnológicos e financeiros possíveis e existentes e, por fim, elaborar a 'opção política' que se manifesta por meio da elaboração estruturada de 'objetivos' e, se possível, orientando seus escalões subsequentes, de forma estruturada, sobre o que vislumbrou como fundamental em cada um desses objetivos, que pode se materializar por meio de 'diretrizes' ou mesmo 'orientações estratégicas' de cada um dos objetivos. Assim, os escalões subsequentes terão maior clareza sobre cada um dos objetivos e não ensejará a necessidade de retroalimentação para esclarecimentos decorrentes.

Ou seja, de forma efetiva, quando o Estado formaliza uma 'Política Nacional' para determinado setor, ele oficializa tudo que está na aludida fase 1 do esquema proposto por Ribeiro e, por conseguinte, o Planejamento Estratégico – stricto sensu – se efetiva, a partir da sua proposta, nas 'Fase 2' (Operacionalização) e 'Fase 3' (Controle).

Entretanto, retornando às indicações de Liotta e Lloyd, antes que se desdobre nas ações estratégicas, ele recorda que há que, antes, identificarem-se os atores e os recursos disponíveis ou necessários. E resume seus questionamentos em:

> a) O que se quer fazer? (objetivos nacionais);
> b) Como se planeja fazer?;
> c) A que fazer face? (problemas e eventuais potencialidade e vulnerabilidades);
> d) Quais os recursos disponíveis?;
> e) Quais são os desajustes? (riscos, deficiências, resultados imprevistos, bloqueios culturais ou mesmo legais);
> f) Por que se quer fazer isto? (interesses estratégicos desejados e impostos). (Op Cit, p. 2)

Esse esquema de perguntas é bastante útil ao planejamento estratégico empresarial, especialmente por algumas dessas perguntas: a pergunta c) que sugere a realização de matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) e e) que sugere a realização de um *Balanced Scorercard* (BSC) (intenção, medição, quantificação e ação) e indicam a utilidade de

uso de estudos Prospectivos na modalidade de Cenários. As perguntas a) e f), como visto, já foram respondidas pelo nível político. Ou seja, a busca pelas respostas das perguntas b) e d) realmente precisam ser buscadas no Planejamento Estratégico.

Enfim, considerando que o final da subfase 1 da fase 2, do esquema proposto por Ribeiro, seja a enumeração das 'orientações estratégicas', poder-se-ia dizer, que, se uma "macro-Política" foi decidida pelos macro-Poderes constituídos (seja o Poder Legislativo ou o Poder Executivo, na eleição de como implementar sua vontade política), isso seria pressuposto, e não processo a ser revisitado. Pode-se então, considerar essa subfase já cumprida? De forma genérica, sim! Porém, elas ainda podem não terem sido suficientemente claras e objetivas que subsidiem seus desdobramentos em programas, planos, ações e, principalmente, metas, e, seja necessário: ou o retorno ao processo desenvolvido pelo nível político para buscar o vulgarmente dito: "as razões primeiras das causas últimas", ou seja, como foram pensadas (quais eram seus sub-propósitos, quando de sua redação) ou mesmo retroalimentando o poder político, pedindo maiores detalhes para seu cumprimento. Como a segunda opção (retorno à fase 1, na proposta de Ribeiro) pode ensejar atrasos no planejamento, eis a grande utilidade de que a fase 1 (Formulação da Política, seus objetivos e orientações estratégicas – adaptados ao caso em lide) tenham sido metodologicamente conduzidos e registrados. Assim, o planejador estratégico, pode recorrer a esses registros para eventual necessidade de esclarecimento sobre determinada 'orientação estratégica' definida.

Retornando ao modelo adotado pelas Forças Armadas brasileiras no seu SPEM, nos três 'níveis' (nacional – setorial – sub-setorial) indica três fases (análise e avaliações – "política" – estratégica) indicando que o final da fase "*política*" (de cada nível – o que parece contrassenso e já abordado) deve "a partir dos objetivos e das orientações, são elaboradas estratégicas e ações estratégicas" e que na fase "estratégia", desdobram-se na elaboração de Planos e Programas Específicos. O que difere da proposta de Ribeiro que afirma: "A fase estratégica do método termina com a explicitação das ações estratégicas a executar, resultantes do planejamento desenvolvido" (Op. Cit, p. 91). Em relação a estas, cabe menção a algo que o próprio método proposto por Ribeiro relembra, e que é apontado pela doutrina da Escola Superior de Guerra, que é a previsão de "ações estratégicas de emergência, que respondem a situações anormais que não puderam ser previstas no planejamento principal ou no planejamento de contingência" (ESG, 1986).

Conclusivamente, observa-se que, apesar das propostas apresentadas serem próximas entre si, elas refletem a confusão inicial apresentada que é imiscuir a fase política (stricto sensu) com a, realmente, estratégica. Chamada no esquema proposto por Ribeiro, de "operacional" no seu faseamento.

Em síntese, apesar de decisores estratégicos serem claramente influenciados (e agentes influenciadores) políticos, as decisões políticas sobre 'o que fazer' já vêm adstritas de fase anterior ao efetivo planejamento estratégico.

A proposta, então, aqui apresentada é que o efetivo planejamento estratégico seja composto, então, de três fases:

1. Fase Estratégica
2. Fase Estratégico-Operacional
3. Fase de Controle Estratégico-Operacional

2.3.1 A Fase Estratégica

Essa fase é, em sí, a mais efetiva em termos de 'planejamento'. Recordando às questões estratégicas fundamentais que o processo de planejamento estratégico procura responder:

A. Por quem? – Órgão / Instituição responsável pela execução;

B. Como? – elucidação de procedimentos de execução;

C. Quando? – identificação de recortes temporais;

D. Indicadores de acompanhamento, órgãos de controle, órgãos de medição, metas parciais e finalísticas? – identificação de Indicadores de Acompanhamento /Monitoramento;

E. Recursos? – previsão de fontes de recursos diversos; e,

F. Quais Planos, Programas e Ações Estratégicas são aplicáveis? – previsão de documentos decorrentes de implementação (Planos, Programas, Ações).

Trata-se de adaptação do questionamento similar apresentado anteriormente por Liotta e Lloyd. Logo, o planejamento estratégico deve prever, ao longo de sua elaboração e faseamento, respostas a todas essas

macro-questões.

A proposta, então, é que a Fase Estratégica seja subdividida em seis etapas:

Etapa 1 – Estudo Sistematizado da PP

Etapa 2 – Identificação de Metas

Etapa 3 – Elucidação das Metas

Etapa 4 – Identificação de Indicadores de Acompanhamento

Etapa 5 – Alinhamento de Estrutura e Organizações

Etapa 6 – Alocação de Recursos Disponíveis / Necessários

Cada uma das seis etapas merece apontamentos sobre o que buscam como resultado preliminar do planejamento e mesmo explicação de 'o por quê' de terem essa ordem específica, o que demandaria trabalho mais extenso. Assim, opta-se, nesse trabalho por breves apontamentos sobre essas etapas.

Etapa 1 – Estudo Sistematizado da PP

Busca compreender o contexto, premissas (ou princípios norteadores), os objetivos escolhidos e, se houverem, suas orientações estratégicas, buscando resgatar metas indicadas por elas (ainda que difusas e que serão explicitadas ao longo do próprio planejamento). E uma das primeiras questões é: a quem cabe coordenar esse processo de planejamento estratégico? – isso deve ter sido definido na Política.

Esse estudo sistematizado é importante dado que, nem sempre todos os efetivos partícipes do planejamento estratégico estão plenamente integrados na temática ou nas premissas e opções. A tendência simplista seria busca por, claramente, associar "quem" com "o que". Essa tendência simplificadora pode, realmente, parecer agilizar o processo, uma vez que, feita essa associação, parece que o planejamento se esfacela em diversos sub-planejamentos setorializados. Essa tendência merece ser evitada pela Coordenação. Por quê? Porque o que, as metas gerais, muitas vezes, quando definidas definitivamente e apontados seus indicadores de acompanhamento poderão demandar ações ou recursos de outros setores. Por exemplo, o setor X, identificando a meta geral Y como sendo de sua competência, passa a planejar sua operacionalização. Entretanto, define que o indicador de acompanhamento ideal será a mensuração de 'investimento privado no crescimento do setor'. Acontece que essa medição não é feita pelo setor X. Em verdade, é o setor A que possui órgãos com dados capazes de identificar esse 'investimento privado no setor X', mas não prevê sua medição, sazonalidade e recursos (humanos, financeiros,

de sistemas etc.) para fazê-lo. Dessa forma, duas opções podem ocorrer, ou o setor X, diretamente, articula com o setor A ou, na pior das hipóteses, quando já da operacionalização do planejamento estratégico, identificar-se-á tal debilidade e será mais complexa sua 'adaptação'.

Etapa 2 – Identificação de Metas

Quanto mais objetivas forem as metas, mais apuráveis e acompanhadas poderão ser, e, consequentemente, mais diretamente avaliadas. A definição de metas desdobra-se da conjugação, simultânea, de diversos pontos a observar da Política formulada:

1. se todas estão plenamente alinhadas aos "princípios ou diretrizes gerais" definidos pelo poder político e que permeia toda a Política.

2. As metas devem conjugar o difícil dilema 'aspiração x realidade'. Ou seja, não há utilidade na fixação de metas inalcançáveis (ainda que desejadas), mas também não se indica definirem-se metas previamente identificadas como de cumprimento quase certo ou já esperado. Se essa fosse a realidade, o poder político não teria estabelecido um objetivo ou uma orientação estratégia que a mirasse. Se essa for a tendência, esse é o momento do retorno ao spirit de la loi que motivou o poder político a determiná-la (para isso, pode-se recorrer aos relatórios que descreveram o processo político de decisão) ou mesmo, retornar ao poder político para esclarecimentos (o que não é simples e claramente identificado, se houver sido originada de Poder Coletivo – como o caso do Poder Legislativo).

3. Doutrinariamente não é possível identificar, nos diversos modelos do Planejamento Estratégico estudados, a previsão de "participação social" nesse processo. Legalmente, também não há essa previsão. Esse planejamento trata-se, efetivamente, da concertação da esfera administrativa de Poder, programando seus movimentos para as ações desejadas na Política Pública. Entretanto, sendo a Política Pública voltada, em última ratio, ao atingimento da vontade estatal para o desenvolvimento nacional em determinadas temáticas ou ambientes, esse, talvez, seja um bom e principal momento de refletir sobre essas metas com a sociedade. Não é que a sociedade civil possa ou deva defini-las. Efetivamente, elas não possuem todos os elementos de decisão, que somente os planejadores estratégicos têm ao seu dispor (recursos já disponíveis, possibilidades de aumento de recursos, estrutura disponível, fatores internacionais supervenientes etc.), mas possuem a sensibilidade do público-alvo que se pretende afetar. Assim, sugere-se que as metas gerais estabelecidas, se possível, já com seu recorte temporal final previsto, sejam apresentadas e

debatidas com a sociedade. As críticas construtivas podem ajudar às suas definições finais.

Etapa 3 – Elucidação das Metas

A partir dessas definições de metas, a etapa 3 seria seu faseamento em metas intermediárias e finalísticas com apontamento de quando devam ser pretendidas e alcançadas. De certa forma, já responde a duas das 'questões estratégicas' do planejador estratégico: "Como?" e "Quando?" e, parcialmente, à outra, ao responder "com quais metas parciais e finalísticas?"

Naturalmente, os setores mais associados com determinada meta e seus recortes temporais de atingimento terão preponderância na discussão dessas metas, mas sendo, ainda nessa etapa, uma discussão colegiada, de todos os planejadores, e coordenada pela atribuição da PP, sua definição será amplamente discutida e conhecida por todo o sistema colegiado de planejamento e coordenação. Isso confere legitimidade às decisões interlocutórias, que terão desdobramentos nas etapas subsequentes.

Outra tendência de aceleração do planejamento é já fixar priorização entre essas metas. Duas são as opções. A primeira é quando a própria PP já indica essas prioridades – isso simplifica o planejamento, uma vez que já está pré-definida. A segunda é quando essa priorização não foi pré-estabelecida pelo poder político. Considera-se que grande parte dessa priorização é constituída de forte viés político, que é intimamente ligado à conjuntura (nacional, ou mesmo, internacional) e às políticas de governo que, portanto, são mais sazonais. Daí a importância, no nível de PP de âmbito nacional, que sejam os reais decisores do nível secundário – diretamente ancorados no poder político que lhes institui – que tenham a melhor avaliação de prioridades.

Etapa 4 – Identificação de Indicadores de Acompanhamento

Essa é uma das etapas mais complexas: a identificação de "indicadores de acompanhamento" de cada uma das metas. Ela deve ser empreendida antes de se definirem os atores e responsabilidades, em que pese, naturalmente, os setores e as instituições envolvidas no processo de planejamento estejam, respectivamente, identificando-se com essa tarefa a ser assumida. Por que ela antecede o alinhamento direto de atores? Para que todos ainda sejam conjuntamente envolvidos nas decisões desses indicadores.

A decisão de indicadores não é simples e merece estudo mais acurado em trabalho diverso e acessório a esse. A definição dos melhores

indicadores nem sempre é viável e exequível por diversos fatores, falta de conhecimento específico da operacionalização de sua medição, falta de sistemas integrados, falta de software ou mesmo hardware capaz de fazê-lo, mas, em geral, o principal motivo é que, até aquele momento, não havia a compilação de dados, bases de atualização e acompanhamento deles. Ou seja, será necessária a atribuição de tarefa e a correspondente alocação de recursos – com o natural tempo para sua consolidação e colocação em funcionamento contínuo, que permita o acompanhamento.

O ideal é que para cada meta seja definido o melhor indicador de acompanhamento e, consequentemente, a base de coleta de informações sobre sua medição. Entretanto, algumas metas podem ser naturalmente mais qualitativas e serem de difícil associação à um indicador quantitativo. Ainda assim, para esses casos, como relatado, existem categorias de indicadores que, minimamente, permitirão esse acompanhamento, como os 'indicadores de resultados' que, excepcionalmente, podem ser aferidos em termos qualitativos ou mesmo percentuais.

Etapa 5 – Alinhamento de Estrutura e Organizações

Somente nesse momento a coordenação do Planejamento busca tentar identificar os Setores preponderantes de cada meta geral, mas, necessariamente, os demais setores que guardam, assessoriamente, tarefas e responsabilidades, também merecem ser identificados. Não necessariamente, apenas setores são indicados, podem ser necessárias associações de instituições ligadas à administração pública direta, que também serão envolvidas no atingimento de determinada meta.

Essa definição é fundamental para que as etapas seguintes, quando serão identificados Planos Setoriais, Multissetoriais, Programas e Ações possam ser mais bem alocadas e geridas.

Cabe ressaltar aspecto relevante relembrado por Ribeiro e Pinto (2023, p. 101) que é a necessária 'comunicação interna da estratégia' que, efetivamente, destaca que:

> seja entendida por todos os intervenientes, nomeadamente os que vão desempenhar um papel fundamental na sua execução, deve haver um empenho sério na comunicação dos vários elementos estratégicos (setores, seus diversos departamentos e seções, e seus subordinados). (Grifo nosso).

Ou seja, ao final dessa etapa de identificação de atores centrais e complementares é fundamental que todos os setores subordinados assimilem suas responsabilidades), daí a importância desse destaque sobre a comunicação interna a respeito das decisões do planejamento estratégico em curso. Portanto, essa etapa não se encerra somente no próprio ambiente dos Planejadores Estratégicos, desdobra-se, prontamente, na internalização nos órgãos subordinados.

Etapa 6 – Alocação de Recursos Disponíveis / Necessários

Ainda na fase estratégica, essa etapa começa a transição às questões mais operacionais, dado que precisa ter esses dados de necessidades / Capacidades mais consolidado. Trata-se da difícil tarefa de identificação de 'recursos disponíveis x recursos necessários' e, mais uma vez, pode necessitar de realimentação ao poder político para sua decisão e alocação.

Além disso, no caso brasileiro, há complexa relação legal-formal de previsibilidade de recursos (majoritariamente financeiros) que balizam essa alocação pretendida. Em geral, tais recursos devem estar programados nos Planos e Programas previstos ou, em caso de serem 'novos', é indicado que sejam incorporados, com a previsibilidade normatizada ou a excepcionalidade que requer novos parâmetros decisórios, muitas vezes até dependentes de deliberação de outro Poder efetivo (autorização do Congresso para que o Poder Executivo possa criar ou realocar recursos).

A previsão normativa magna brasileira (Constituição da República Federativa do Brasil - CRFB) indica que:

> A lei que instituir o Plano Plurianual (PPA) estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada" (Artigo 165, § 1o).

O PPA é concebido para abranger o lapso de tempo que vai do segundo ano de um mandato presidencial ao primeiro ano do mandato subsequente (Artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). A LDO é delineada para fazer a articulação e o ajustamento conjuntural do PPA com o orçamento. Diz o texto constitucional:

> A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública

> federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (Artigo 165, § 2o).

As LDO e os orçamentos anuais têm de ser compatíveis com o que dispõe o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição ou quaisquer outros instituídos durante um período de governo. Nenhum investimento cuja execução ultrapassar um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize tal inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. As emendas parlamentares à LDO e ao Orçamento somente serão apreciadas pela comissão mista pertinente do Congresso Nacional se compatíveis com a lei do PPA (Artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal). Ou seja, o PPA é concebido com um evidente caráter coordenador das ações governamentais e com o poder de subordinar a seus propósitos todas as iniciativas que não tenham sido inicialmente previstas. Mais que isso, nas etapas seguintes, caso visualize-se a necessidade de criação de Programas ou Projetos, observa-se o disposto na CFRCB:

> Art. 167. São vedados:
>
> I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;
>
> II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

Assim, a etapa 6 empreende o diagnóstico do PPA, LDO e Programas e Projetos existentes, procurando verificar as possibilidades de sua compatibilização e acolhimento das metas pretendidas.

Muitas vezes, e isso é esperado, uma determinada Política Pública não nasce plenamente isolada, ela é convergente e coaduna-se com outras PP vigentes e já em execução e, portanto, pode haver sua compatibilização com estas. Isso, além de otimizar recursos, demonstra a integralidade do que se pretende construir para a sociedade. E, mais uma vez, deve-se

recorrer ao texto da nova PP para verificar se ela já faz apontamentos nesse sentido de compatibilização e integração com outras Políticas vigentes.

Em caso afirmativo, sendo identificada outra PP, Plano ou Programa existente e previsto que possa coadunar-se em contribuir para o atingimento das metas pretendidas. Há a facilidade de já serem previstos, neste nível de Planejamento, seus responsáveis de coordenação e gestão, estando presentes no planejamento estratégico (que aglutina todos os setores de nível secundário para cumprimento da PP definida pelo Poder Público). Ou seja, nessa etapa busca-se a otimização do existente com os ajustes necessários ao atingimento de determinada(s) meta(s).

2.3.2 A Fase Estratégico-Operacional

Essa fase, apesar de ser proposta com apenas duas etapas, é bastante trabalhosa e complexa, pois faz a interface entre as decisões do planejamento estratégico da fase anterior com a ampla gama de instituições, organizações e setores que a colocarão em prática. Sugere-se, então, as seguintes etapas:

Etapa 7 – Planos, Programas e Projetos

Etapa 8 – Identificação entre Planos e Atores envolvidos

Etapa 7 – Planos, Programas e Projetos

É nessa etapa que é feita a preparação para a proposição, conforme amparado legalmente e observadas as limitações estabelecidas pelo Poder Político que definiu a PP, os próximos passos administrativos-gerenciais-financeiros que possibilitem atendimento de metas. Inclusive daquelas que não disponham de condições de serem acolhidas no PPA e nos Planos, Programas e Projetos previstos e/ou vigentes. Assim, também serão então pensados e propostos novos Planos, Programas, Projetos, ou aperfeiçoamento e adaptação dos existentes, que possam amparar metas que não sejam alcançáveis pelo sistema vigente / previsto. Essa preparação não é ato simples e, portanto, a identificação de setores preferenciais gerenciais relacionada na etapa 5 será fundamental.

E a criação de novos Programas e Planos não é tarefa simples. Há que se coadunar com outras prioridades vigentes, prever etapas, engajamento institucional etc.

Evidentemente, as metas que somente possam ser alcançadas mediante a criação de novos Programas, Planos e Projetos terão sua

execução, provavelmente, afetadas em termos de respostas mais tardias que aquelas que já possam ser perseguidas, amparadas em Programas vigentes. Ainda que esse amparo seja parcial, e que demande novo Programa para amparar sua plenitude, essa consideração pode influenciar na definição de 'metas parciais' e 'finalísticas', definidas na etapa 3 que, portanto, podem ser revistas, mas, dessa vez, já identificados os principais atores envolvidos, o que agilizará esse processo de redefinição de metas parciais (não das finalísticas, uma vez que elas foram decididas, em conjunto, e sob as balizas estabelecidas da PP).

Etapa 8 – Identificação entre Planos e Atores envolvidos

Identificados Programas (existentes e anteriormente previstos) e formalizados os a serem propostos, a etapa 8 seria então, a elucidação, de forma ainda mais clara aos órgãos, subsetores e instituições subordinados – mais relacionados com a plena execução do planejado e, também, com a coleta de dados que possa realimentar o sistema, como um todo, das 'ações estratégicas' a serem implementadas por eles.

O conceito de 'ações estratégicas', mais uma vez, é apropriado pela doutrina de planejamento estratégico, de formas distintas. Enquanto para Ribeiro e Pinto (2023, p. 113 e 114), dos 'objetivos gerais', desdobram-se 'objetivos setoriais', desses derivam 'atividades estratégicas', essas desdobram-se em 'ações estratégicas' e ainda, em nível subsequente, dessas emanem 'elementos de ação'. Ou seja, para essa corrente, as 'ações estratégicas' estariam prioritariamente correlacionadas com efeitos na orçamentação delas. Já no SPEM, adotado pelo MD, no Brasil, a 'etapa política' formula o 'conceito político do planejamento', contextualiza os 'objetivos', e explicita orientações. Sendo que, a partir das 'orientações', são elaboradas as 'estratégias' (ou seja, mais de uma) e as 'ações estratégicas'. Só depois inicia-se a etapa 'estratégica' que irá determinar 'conceito estratégico' e a elaboração dos planos e programas específicos.

Vê-se, portanto, utilizações completamente distintas em termos de finalidades para a mesma titulação: 'ações estratégicas'. Considera-se assim, que o próprio conceito central: 'ação' induz à atividade executiva, mais direta e imediata, logo, entende-se que essas 'ações estratégicas' derivam das decisões que lhe precedem e que foram sobejamente analisadas e avalizadas nas etapas precedentes.

Portanto, essas ações estratégicas merecem ser previstas de forma bem mais assertiva, direta e clara, para evitar que sua desvirtuação implique no não cumprimento de todo o planejamento que a amparou.

Isso simplifica a execução dos Programas e visa otimizar recursos e estruturas existentes. A cada Plano, Programa ou Projeto, são associadas suas respectivas ações estratégicas que, somadas, todas, contribuirão ao atingimento de todas as metas, que por sua vez, mirarão todos as orientações estratégicas e objetivos traçados pelo tomador de decisão.

2.3.3 Fase de Controle Estratégico-Operacional

A partir da operacionalização das ações estratégicas, efetivamente, a PP estará em execução, nela se encerra o nível estratégico-operacional. As etapas que lhe são posteriores, versam, portanto, a nível de planejamento estratégico e sua coordenação, eminentemente para o "Controle" do cumprimento da PP.

Merece menção a necessidade de perenidade da estrutura de coordenação da PP. Não se trata de 'pacote ad hoc' que decide e coloca em prática. Para que tenha efetividade e eficácia, é acompanhada com periodicidade. Daí a relevância de sua perenidade e das etapas propostas nessa fase que são:

Etapa 9 – Medição
Etapa 10 – Monitoramento
Etapa 11 – Avaliação
Etapa 12 – Adaptação

Etapa 9 – Medição

A medição pressupõe que, na fase do planejamento operacional, tenham sido estabelecidas metas. A tendência em políticas de alto nível é que essas metas sejam mais difusas e qualitativas, entretanto, *contrario sensu*, quanto mais específicas e quantitativas, mais facilmente poderão ser medidas e acompanhadas. Assim, é fundamental que para cada orientação estratégica, sejam estabelecidas uma ou mais metas, que se desdobrem nas etapas subsequentes (programas, planos, ações estratégicas).

A medição depende, quase que exclusivamente, dos setores e seus subordinados na existência de sistemas de coleta de dados e na correspondente adequação desses dados ao que se pretende medir. Outra questão relevante, no caso brasileiro, é que há uma instituição específica, com recorte nacional, que tem a tarefa de coleta de muitos dos dados, que é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim sendo, nas etapas 3 (elucidação de metas parciais e finalísticas) e etapa 5 (Alinhamento das Estruturas – e correspondente comunicação interna,

para assunção de tarefas) é fundamental que essas instituições de medição sejam plenamente informadas dessas necessidades e, consequentemente, nas etapas 7 (alinhamento das demandas com Planos, Programas e Projetos e sua correspondente previsão de recursos) e 8 (elucidação de ações estratégicas a serem empreendidas) essas medições possam ocorrer.

Cabe destaque que, em caso de medições inéditas, ou seja, que não possuam histórico pregresso, há forte possibilidade de que os dados 'novos' não reflitam exatamente a evolução pretendida. Isso ocorre por alguns fatores: por exemplo, o ponto de partida difere do 'nulo', logo, sua evolução no tempo deve refletir essa disparidade. Outra possibilidade é que haja certo retardo inicial na coleta de dados ou mesmo na sua aferição. Cabe menção que, em muitos casos, esses dados não eram, até então, coletados, logo pode haver dificuldade de entendimento ou retardo por parte dos 'alimentadores do sistema' em compilar os dados. Frente a essas possíveis inconsistências, são fundamentais as etapas subsequentes, especialmente a 'avaliação' que, portanto, considerará essas peculiaridades.

Etapa 10 - Monitoramento

Em tese, a monitoração ou acompanhamento é uma etapa bastante complexa e é extremamente dependente da identificação de "indicadores de acompanhamento". O monitoramento da gestão pública responde ao seguinte princípio elementar: não se pode conduzir com eficácia, se o dirigente não conhece de maneira contínua e a mais objetiva possível os sinais vitais do processo que lidera e da situação na qual intervém. Para monitorar, é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor. Ao se implementarem as ações estratégicas, são estabelecidos indicadores pertinentes - porque são úteis para quem responde por sua execução - e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar, a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

> O monitoramento é um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas (GARCIA, In CARDOSO JR. e CUNHA, 2015, p. 259).

Não é incomum que, nos primeiros momentos de efetivação do monitoramento, haja dificuldade de consolidar os resultados, a partir dos dados, nos indicadores previamente definidos no Planejamento Estratégico. Obviamente, o processo é cíclico e reflexivo, logo, pode ser necessário ajustes nos indicadores escolhidos. Entretanto, indica-se evitar, o máximo possível, sua generalização ou abolimento, posto que, sem eles, o monitoramento da evolução da PP, como um todo, ficará bastante prejudicado e dificultará tanto os resultados a serem consolidados pela coordenação para informação ao poder político, quanto, a avaliação – principalmente a exógena à estrutura de coordenação (que será mais bem detalhada na etapa seguinte) – quanto mesmo a necessária 'adaptação' da PP à realidade dos fatos e sua evolução.

Outra questão fundamental é a decisão da periodicidade de realização desse monitoramento. É comum que os dados sejam obtidos, consolidados ou mesmo informados com periodicidades distintas entre si. Ou seja, um determinado órgão que medirá dados necessários ao monitoramento de uma meta, somente os coleta a cada 6 meses, enquanto outro órgão que coleta dados de outra meta o faz mensalmente. Dessa forma, no primeiro exemplo, o macro-setor que, eventualmente necessite apresentar evolução de seu indicador e necessite fazê-lo, pode não dispor de dados 'novos' dependendo da periodicidade do reporte à coordenação. Já no segundo caso, outro macro-setor dispõe de dados, com maior evolução no tempo, e terá condições de atualizá-los mensalmente. Essa periodicidade é, portanto, média e estabelecida pela estrutura de coordenação da PP, de forma a balancear o contínuo controle e a evolução temporal. O estudo comparado internacional e nacional pode oferecer bons parâmetros médios que vêm sendo utilizados e podem subsidiar essa definição pela estrutura de coordenação. Ainda que não seja possível a contínua medição de todos os dados, para algumas metas e submetas, isso pode ser possível. Consequentemente, pode ser necessário que, em algumas etapas de monitoramento, para algumas metas e submetas, seja utilizada a informação de 'dados não permitem atualizar, nesse momento, o indicador'.

Etapa 11 – Avaliação

Avaliar também é tarefa complexa quando metodologicamente estruturada. Quanto mais elevado o nível da coordenação da execução da PP e seus desdobramentos, há maior tendência de uma avaliação qualitativa e genérica, muito influenciada por fatores políticos e conjunturais.

Entretanto, busca-se "comprometimento dos gestores do programa com o que está proposto no modelo lógico de avaliação" (CASSIOLATO e GUERESI, 2015, p. 302).

Essa avaliação é tão relevante que merece especial atenção de órgãos formadores de agentes públicos (como a ENAP – Escola Nacional da Administração Pública), de diversos Programas de Pós-graduação que têm como temática as 'Políticas Públicas' (nacionalmente e mesmo internacionalmente) e mesmo de órgãos ligados à Administração Pública Federal e mesmo das unidades federativas como estados e municípios.

Ou seja, baseado na teoria e na doutrina, pode-se realizar essa avaliação em três períodos:

> • uma avaliação ex-Ante antes do lançamento de uma determinada política pública ou criação de uma entidade (isso ocorre muito raramente).
> • uma avaliação concomitante, realizada ao mesmo tempo que a implementação e execução da política avaliada. A decisão de realizar tal avaliação pode ser tomada no momento do lançamento da legislação que institui a política pública.
> • uma avaliação ex Post: uma análise retrospectiva, uma revisão. Às vezes, essa avaliação ex Post é explicitamente declarada no lançamento da política. (INTOSAI, 2019) (tradução nossa)

Ou seja, esta 'avaliação', quando no "controle", não se confundi com a avaliação ex-Ante. As etapas precedentes (1 a 8), como descreve majoritariamente a doutrina, engloba as tarefas previstas nessa avaliação ex-Ante. Nessa etapa 11, no controle, efetivamente se está avaliando a política sendo operacionalizada pelo planejamento. Portanto, os métodos de avaliação concomitante ou ex-Post coincidem, o que os diferencia são seus parâmetros de atingimento (parciais ou finalísticos) que ensejam respostas parciais – e que, portanto, possam ser reavaliadas quanto ao que foi planejado – ou, respostas finais – especialmente quando a PP tem termo final, ou seja, prazo de execução e de resultados (impactos ou efeitos).

Outra questão relevante na etapa de avaliação é quanto 'a quem

está realizando essa avaliação' que pode ser 'interna'(realizada pela própria estrutura de coordenação) ou 'externa' (realizada por órgãos específicos de auditoria sobre a aplicação de recursos e os atingimentos dos objetivos da PP, ou, por outros setores da sociedade como a Academia ou os Setores Público-Alvo). Nesse trabalho não se desdobrará os detalhes e requisitos da 'avaliação externa' – que possui doutrina específica nos órgãos oficiais de controle e avaliação – ou que possui teoria de suporte. Nem tampouco se discorrerá sobre avaliações ex-post realizada pela academia ou pela sociedade civil, sendo que, quanto mais participativa tiver sido a elaboração de metas, maior tendência dessa avaliação da sociedade ser mais atuante.

A avaliação interna é o foco nessa fase do planejamento estratégico e é dela que novas e contínuas decisões necessitam ser revistas e eventualmente adaptadas, uma vez que há evolução de disponibilidade de recursos, alteração da conjuntura nacional e/ou internacional, fato superveniente que afetou o cumprimento de determinada meta, por exemplo. Além disso podem ocorrer intercorrências governamentais que impliquem nessa reavaliação extemporânea e concomitante (não desejável, mas possível).

Etapa 12 – Adaptação

Aqui também cabem duas distinções sobre 'o que se está adaptando': há necessidade de adaptação do planejamento estratégico? Ou seja, de metas, submetas, planos, programas, projetos, ações estratégicas, indicadores escolhidos, medição, responsabilidades, órgãos envolvidos, dentre outras possibilidades que o controle pode identificar e que mereçam ajustes. Ou: há necessidade de adaptação da própria Política Pública? Ou seja, o controle evidenciou que opções tomadas pelo poder político (objetivos, orientações estratégicas, prioridades, etc.) sofreram mudanças ao longo do tempo e que, portanto, merece ser subsidiado ao poder político, o resultado da avaliação concomitante (ou mesmo ex-Post) empreendida pela estrutura de coordenação a fim de que, a própria PP seja reavaliada.

Em relação à segunda possibilidade (a própria PP mostra-se com necessidade de adaptação) é salutar que a própria PP preveja que a estrutura de coordenação tenha como uma de suas tarefas a de poder realizar esse feedback e subsídio de revisão, tenha ou não periodicidade pré-estabelecida para tanto. Em geral, em PP com termo finito, essa necessidade de redefinição política fica mais evidente. Entretanto, ainda que seja em PP sem termo certo (ou seja de vigência indefinida) essa

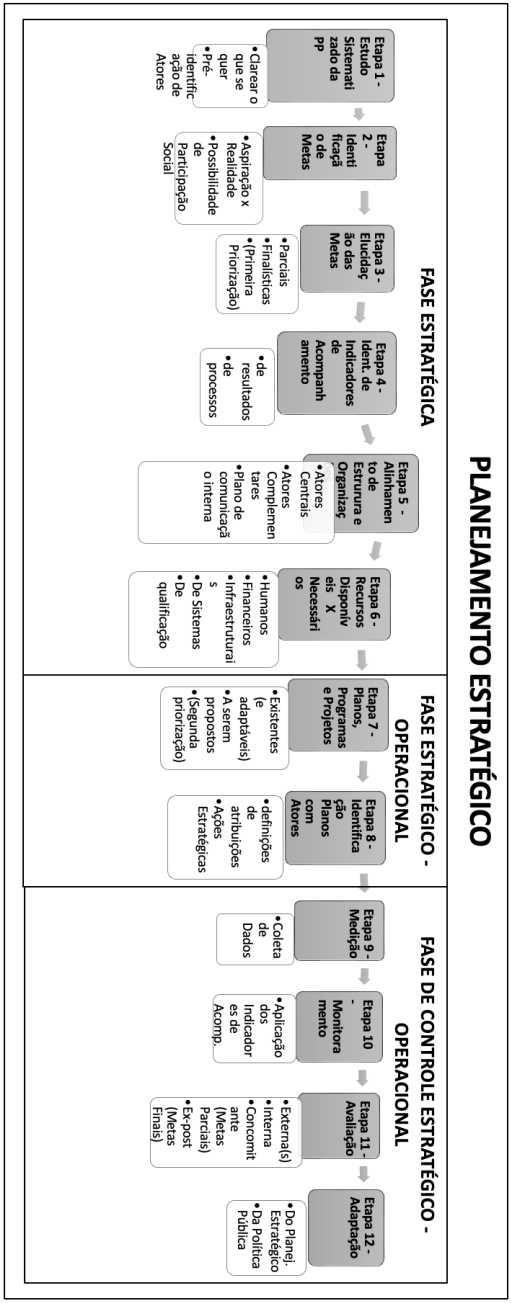
revisão ampla é salutar. Um controle efetivo, coordenado pela estrutura estabelecida, e por órgãos com efetiva responsabilidade nas metas pode subsidiar essa revisão ampla.

Em relação à primeira possibilidade (adaptação do próprio planejamento estratégico e seus desdobramentos aos níveis subordinados), esse processo pode ser previsto, cíclico e com periodicidade minimamente regular, definindo prazos não muito alongados entre si. Ou seja, novamente, exemplos internacionais e nacionais podem servir de bom subsídio a essa periodicidade escolhida para a adaptação a partir da estrutura de coordenação.

Quando a adaptação for no planejamento estratégico, ela, normalmente, pode ser empreendida por decisões e ações no próprio nível setorial (ou mesmo subsetorial) que compõe a estrutura de coordenação. E, quando a necessidade de adaptação for na PP, essa será levada ao tomador de decisão, no nível político, que pode efetuar adaptações pontuais ou gerais.

De forma esquemática e ilustrativa, pode-se sumarizar a proposta de planejamento estratégico no quadro seguinte:

Quadro 1- Esquema representativo das Fases e Etapas do Planejamento Estratégico



Fonte: Do Autor

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Efetivamente, o tema "planejamento estratégico" não permite uma consolidação uníssona sob a perspectiva acadêmico-científica. Especialmente por ter sido apropriado por distintas áreas de conhecimento que, per se, consolidam seu arcabouço teórico-normativo. Ainda assim, buscou-se com o presente trabalho apresentar sumariamente essa discussão díspar conceitual e particularizar ao caso de planejamento estratégico de alto nível, do setor público, para atingimento de metas políticas de Estado.

Mesmo sendo mais escassa a bibliografia, especialmente nacional (dado que, nessa temática, as opções culturais e estruturais dos Estados são fundamentais), o trabalho procurou avançar não apenas nessa discussão sobre o planejamento, mas, efetivamente na sistemática de sua realização; ou seja, no processo de implementação das decisões políticas. Procurou-se demonstrar a falta de consenso teórico internacional e mesmo nacional sobe o lócus da discussão política e, consequentemente, da decisão política e o papel subsequente do planejamento estratégico.

Diante das questões estratégicas que devem ser respondidas ao longo de todo o sistema de planejamento estratégico, procurou-se propor um faseamento desse processo que almejasse esse ciclo de implementação do que se deseja. As três fases propostas nesse processo, contemplando 12 etapas, podem atender os citados questionamentos; sendo apenas uma proposta dentre outras possíveis. Dessa forma, procurou-se contribuir à discussão acadêmica na forma de consolidação sumária de processo de planejamento estratégico de alto nível, especialmente focado no poder público nacional.

THE LOCUS AND THE MODUS OF STRATEGIC PLANNING: WHERE AND HOW TO DO IT?

ABSTRACT:

This work seeks to reflect the multiple conceptual approach to the term 'strategy' that unfolds in the appropriation by multiple areas of knowledge that allocate different theoretical-normative concepts and, consequently, different approaches in the strategic planning process. Having made the particularization of the highest-level strategic planning in the Brazilian public sector, the discussion unfolds on the levels of political decision and the implementation of this decision into actions. To this end, it addresses which strategic questions must be answered with strategic planning (By whom? – Body/Institution responsible for execution; How? – elucidation of execution procedures; When? – identification of time frames; Monitoring indicators, monitoring bodies control, measurement bodies, partial and final goals? – identification of Monitoring Indicators; Resources? – forecast of sources of various resources; and; Which Plans, Programs and Strategic Actions are applicable?). Resulting from an empirical-inductive methodology, based on previous doctrinal options and the multiplicity of approaches, it presents the result of the consolidation of the process and concludes by proposing the phasing of the strategic planning process into three phases (strategic phase, strategic operational phase, and strategic-operational control phase), which bring together twelve steps for its implementation.
Keywords: strategy; strategic planning; phasing of strategic planning.

REFERÊNCIAS:

ALLISON, Graham T. Conceptual models and the Cuban missile crises. The American Political Science Review, Cambridge, v. 63, n. 3, p. 689-718, set. 1969.

BEIRÃO, André P.; MARQUES, Miguel; RAUPP, Rogério R. O valor do mar: uma visão integrada dos recursos do oceano do Brasil. 2. ed. São Paulo: Essential Idea, 2020.

BEIRÃO, André P. Políticas públicas voltadas ao mar: um longo caminho já iniciado. In: SANTOS, T. et al. Economia azul: vetor para o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: Essential Idea, 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END). 2020. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congressonacional_22_07_2020.pdf.

BRASIL. Ministério da Defesa. Política Nacional para os recursos do mar (PNRM). Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a política nacional para os recursos do mar. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5377.html.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.html.

BRASIL. Ministério da Defesa. Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED). Brasília, 2010. Disponível em: http://www.defesa.org.br.

CARDOSO JR., José C.; CUNHA, Alexandre S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JR., José C.; CUNHA, Alexandre S. (org.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA, 2015.

DURBIN. Brent. Encyclopaedia Britannica. Bureaucratic politics approach. 24 jan. 2018. Disponível em: https://www.britannica.comhtpps://www.britannica.com/topic/bureaucratic-politics-appoach.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. Manual Básico: fundamentos de doutrina. Rio de Janeiro: ESG, 1986.

GARCIA, Ronaldo C. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. In: CARDOSO JR., José Celso; CUNHA, Alexandre S. Planejamento e avaliação de políticas públicas. Ipea: Brasília, 2015. p. 17-54.

GRAVE, P.S.; MENDES, A.A. Pensamento estratégico contemporâneo: possíveis
fundamentos antigos da estratégia como uma medida administrativa atual ou em busca ao elo perdido? In: Encontro da ANPAD, 25., 2001, Campinas/SP. Anais [...]. Campinas/SP: ANPAD, 2001.

HORODECKA, Anna; ODLANICKA-POCZOBUTT, Monika. Scientific Papers of Silesian University of Technology. Organization and Management Series. Public Organizations and Process Approach. Silesian University of Technology Publishing House. n. 146, 2020.

JOHNSON, Gery; SCHOLES, Kevan. Exploring public sector strategy. Londres: Financial Times-Prentice Hall, 2001.

JONES, Christopher M. Oxford Research Encyclopedia. [International Studies Association]. Oxford: Oxford University Press, 2020.

LIOTTA, P. H.; LLOYD, Richmond M. Strategy and force planning. 4. ed., Newport: US Naval War College, 2004.

LUTTWAK, Edward N. Strategy: the logic of war and peace. London: Harvard University Press, 1987.

MAINARDES, Emerson W.; FERREIRA, João J. M.; TONTINI, Gerson. O entendimento do conceito de estratégia e de gestão estratégica dos formandos em Administração. Revista ANGRAD, [s. l.], v. 10, n. 4, p. 55-

82. out./dez. 2009.

MEIRELLES, A . M. ; GONÇALVES, C. A . O planejamento estratégico no Banco Central do Brasil e a viabilidade estratégica em uma unidade descentralizada da autarquia: um estudo de caso. UFMG. 1995.

MEIRELLES, A.M.; GONÇALVES, C.A. O que é estratégia: histórico, conceito e analogias. In: GONÇALVES, C.A.; REIS, M.T.; GONÇALVES, C. (org.). Administração estratégica: múltiplos enfoques para o sucesso empresarial. Belo Horizonte: UFMG/CEPEAD, p. 21-33, 2001.

MICHEL, K. Esboço de um programa de desenvolvimento administrativo intrafirma para a administração estratégica. In: ANSOFF, H.; DeCLERCK, R.; HAYES, R. (org.). Do planejamento estratégico à administração estratégica. São Paulo: Atlas, 1990.

MINTZBERG, H. The strategy concept I: five P's for strategy. California Management Review, Califórnia, v. 30, n. 1, p.11-24, 1987.
MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. The strategy process: concepts, contexts and cases. 2. ed. Reino Unido: Pearson, 1991.

RIBEIRO, António S. Modelos do processo estratégico. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2020.

RIBEIRO, António S. Teoria geral da estratégia: o essencial ao processo estratégico. Coimbra: Almedina, 2010.

RIBEIRO, António S.; PINTO, Sérgio S. O processo de gestão estratégica: estudo de caso do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2023.

ROMANA, Heitor. Da cultura estratégica: uma abordagem sistêmica e interdisciplinar. Revista da Escola de Guerra Naval, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan./abr. 2016.

SILVA, Golbery C. Planejamento e stratégico. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

THOMPSON Jr., A.; STRICKLAND III, A. Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução. São Paulo: Pioneira, 2000.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARNELL, J. Administração estratégica: conceitos. São Paulo: Atlas, 2000.

DIRETRIZES PARA OS AUTORES

A Revista da Escola de Guerra Naval é uma publicação quadrimestral, editada pelo Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), de natureza acadêmica, sem fins lucrativos.

A política editorial da Revista da Escola de Guerra Naval estabelece que os trabalhos devem apresentar uma reflexão inovadora e contribuir para o desenvolvimento de um pensamento estratégico autóctone em matéria de Defesa, particularmente, no que se refere ao poder marítimo.

Os artigos publicados pela Revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores, não expressando, necessariamente, o pensamento da Escola de Guerra Naval nem o da Marinha do Brasil.

SUBMISSÕES DE ARTIGOS

Os artigos (em português, inglês, francês ou espanhol) de cerca de 5.000 a 10.000 palavras deverão ser enviados em formato *word*, e não deverão conter qualquer identificação.

A submissão dos artigos deverá ser obrigatoriamente feita por intermédio do *site* da Revista: http://revista.egn.mar.mil.br, pelo sistema SEER, conforme instruções. Por norma de segurança, outro arquivo do artigo com a identificação, a qualificação e a vinculação do autor deverá ser obrigatoriamente enviado para o e-mail: revista@egn.mar.mil.br

IDIOMA DE PUBLICAÇÃO

Os textos poderão ser apresentados em português, inglês, francês ou espanhol.

DECLARAÇÃO DE DIREITO AUTORAL

Ao enviar o artigo para a Revista da Escola de Guerra Naval, os autores **declaram o ineditismo da obra** e o envio exclusivo a esta revista. Concordam que os direitos autorais dos artigos ficam reservados à revista da Escola de Guerra Naval, condicionando-se a sua reprodução parcial ou integral, e as citações eventuais às obrigatoriedades da citação da autoria e da revista da Escola de Guerra Naval. Declaram também que a obra não infringe direitos autorais e/ou outros direitos de propriedade de terceiros, que a divulgação de imagens (caso existam) foi autorizada e que assumem integral responsabilidade moral e/ou patrimonial pelo seu conteúdo, perante terceiros.

COMPOSIÇÃO E ENCAMINHAMENTO DOS TRABALHOS

A Revista somente aceitará trabalhos **inéditos**, não sendo permitida sua apresentação simultânea em outro periódico, relacionados a assuntos de Defesa em Geral, nas áreas de Ciência Política, Geopolítica, Estratégia, Relações Internacionais, Direito Internacional, História Militar e outras correlacionadas.

Após o envio do artigo, será expedido e-mail acusando o seu recebimento, de modo a dar partida ao processo de seleção.

Para artigos com autoria múltipla, é necessário informar a ordem de apresentação dos autores, obedecendo o constante no item declaração de responsabilidade, e declaração de cada um autorizando a publicação.

Os artigos que cumprirem as normas acima e forem aprovados em avaliação preliminar que observará, entre outros fatores, principalmente tamanho do texto, resumo, abstract e adequação mínima à linha editorial da Revista, passarão por processo de avaliação por pares, sem que os revisores tenham acesso ao nome do autor (*blind peer review*). Ao fim deste processo, o autor será notificado via e-mail de que seu artigo foi aceito ou não. O processo de seleção da Revista será contínuo e, uma vez que o artigo tenha sido selecionado e haja alcançado grau de prioridade nescessário, será publicado oportunamente.

INDICAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

No que se refere à indicação de responsabilidade pelo artigo, caso não seja a mesma de todos os autores, deve ser indicada logo abaixo do título ordenada segundo o critério abaixo: (1) Concepção e projeto ou análise e interpretação dos dados; (2) Redação do manuscrito ou; (3) Revisão crítica relevante do conteúdo intelectual. Com base nestes critérios, os proponentes deverão indicar, em nota de rodapé na página final do artigo, como ocorreu a participação de cada autor na elaboração do manuscrito.

FORMA DE APRESENTAÇÃO DA AFILIAÇÃO

A afiliação deve conter: 1- Nome da instituição ao qual está vinculado o pesquisador (Programa/Universidade) - por extenso com abreviatura entre parênteses. 2- Cidade e Estado da Federação (quando houver). 3- País (por extenso e na grafia do idioma original). Exemplo: Professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

CONFLITO DE INTERESSES

A publicação segue as recomendações do Código de Boas Práticas Científicas da FAPESP de 2014, no que diz respeito aos conflitos de interesses:

"3.4.1. Há conflito potencial de interesses nas situações em que a coexistência entre o interesse que deve ter o pesquisador de fazer avançar a ciência e interesses de outra natureza, ainda que legítimos, possa ser razoavelmente percebida, por ele próprio ou por outrem, como conflituosa e prejudicial à objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, mesmo independentemente de seu conhecimento e vontade.

3.4.2. Nessas situações, o pesquisador deve ponderar, em função da natureza e gravidade do conflito, sua aptidão para tomar essas decisões e, eventualmente, deve abster-se de tomá-las.

3.4.3. Nos casos em que o pesquisador esteja convencido de que um conflito potencial de interesses não prejudicará a objetividade e imparcialidade de suas decisões científicas, a existência do conflito deve ser clara e expressamente declarada a todas as partes interessadas nessas decisões, logo quando tomadas."

Fonte: <http://www.fapesp.br/boaspraticas/FAPESP-Codigo_de_Boas_Praticas_Cientificas_2014.pdf>

PROCESSOS DE AVALIAÇÃO POR PARES

Os originais submetidos à Revista que atenderem à política editorial, serão encaminhados ao Conselho Editorial, que fará uma pré-análise considerando o mérito científico e o escopo da revista. Aprovados nesta fase serão encaminhados para pelo menos dois pareceristas *ad hoc* de reconhecida competência na temática abordada.

Os pareceristas, após receberem o artigo, emitem um parecer com os respectivos comentários e avaliação final. Este parecer retorna aos editores, que encaminham o resultado ao candidato, indicando, quando necessário, as alterações sugeridas e o prazo de reenvio do artigo.

A decisão final sobre a publicação ou não do original é sempre do Conselho Editorial, ao qual é reservado o direito de efetuar os ajustes que julgar necessários.

FORMATO DE SUBMISSÃO DE ARTIGO

A Revista da Escola de Guerra Naval adota as regras da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), http://www.abnt.org.br

Artigo: NBR 6022 – Artigo em publicação periódica científica e impressa.

Título: em Português e Inglês (máximo de 115 caracteres contando com os espaços).

Resumo: em Português e Inglês (máximo de 200 palavras). Incluir, no mínimo, três palavras-chave por idioma.

Identificação do autor: Nome completo dos autores na ordem em que deverá aparecer no texto, titulação, instituição, endereço postal e eletrônico.

Referências: NBR 6023/2002 – Referências – Elaboração.

Numeração de seções: não deverá haver numeração de seções.

Referências: as referências podem vir ao longo do texto no formato completas por meio de notas de rodapé ou abreviadas pelo sistema autor-data. Ao fim do texto devem constar todas as referências utilizadas pelo autor em ordem alfabética e não numeradas.

Tipologia: Times New Roman 12, espaço 1,5 e margens de 2,5 cm.

Figuras e gráficos: o uso de tabelas e figuras deverá se restringir ao mínimo necessário, podendo vir ao longo do texto. Solicita-se que as tabelas e figuras sejam enviadas em separado para efeitos de diagramação. Estas deverão estar digitalizadas em 300dpi e no formato JPG.

Toda correspondência referente à Revista deve ser encaminhada à:
Escola de Guerra Naval – Centro de Estudos Político-Estratégicos.
Avenida Pasteur, 480 – Praia Vermelha – Urca.
Rio de Janeiro – RJ
CEP: 22.290-240
e-mail: egn.revista@marinha.mil.br
Aos cuidados do Editor da Revista da Escola de Guerra Naval

PARECERISTAS *ad hoc*

ALEXANDRE ROCHA VIOLANTE (Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); ANDRE LUIZ VARELLA NEVES (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); ARTHUR NADÚ RANGEL (FACULDADE PROMOVE - Rua: Timbiras, no 1.532 – Centro, Belo Horizonte, MG, Brasil) CAROLINA AMBINDER (Universidade La Salle - Unidade São Paulo, São Paulo – SP, Brasil); CESAR CASTELLO BRANCO MARTINS (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); CINTIENE SANDES MONFREDO MENDES (Escola Superior de Guerra – ESG, Rio de Janeiro, Brasil); CRISTINA SOREANU PECEQUILO (Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, São Paulo, Brasil); EDUARDO SIQUEIRA BRICK (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); EMÍLIA MACHADO (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval –EGN, Rio de Janeiro, Brasil); FLÁVIO PEDROSO MENDES (Universidade Federal de Uberlândia – UFU, Uberlândia – MG, Brasil); GRACIELA DE CONTI PAGLIARI Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil); GUILHERME TADEU BERRIEL DA SILVA OLIVEIRA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); GUSTAVO ANDRÉ PEREIRA GUIMARÃES (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil); JOANISVAL BRITO GONÇALVES (Universidade de Brasília – UNB – Brasília – DF, Brasil); LUISA GIANNINI (Instituto de Relações Internacionais - IRI PUC- Rio, Rio de Janeiro, Brasil); LUIZ GUSTAVO AVERSA FRANCO (Universidade de Brasília – UNB – Brasília – DF, Brasil); LUIZ PEDONE (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); LUÍZA SONEGHETI (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval –EGN, Rio de Janeiro, Brasil); MARCELO NEVES (Centro de Instrução Almirante Graça Aranha – CIAGA, Rio de Janeiro, RJ, Brasil) PABLO VICTOR FONTES (Instituto de Relações Internacionais - IRI PUC- Rio, Rio de Janeiro, Brasil); RAQUEL DOS SANTOS MISSAGIA (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); ROBERTA CARNEIRO DE MELO (Instituto de Estudos Estratégicos – INEST - Universidade Federal Fluminense - Centro, Niterói – RJ, Brasil) TADEU MORATO MACIEL (Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil); TATIANA CASTELO BRANCO DORNELLAS (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro - PUC RJ, Rio de Janeiro, Brasil); VERÔNICA MOREIRA DOS SANTOS PIRES (Universidade Veiga de Almeida – UVA RJ, Rio de Janeiro, Brasil); VICTOR GASPAR FILHO (Programa de Pós-graduação em Estudos Marítimos – PPGEM, Escola de Guerra Naval – EGN, Rio de Janeiro, Brasil);VINICIUS MARIANO DE CARVALHO KING'S COLLEGE LONDON WELLINGTON DANTAS DE AMORIM (Escola Naval – EN, Rio de Janeiro, Brasil);