

CARLOS MARCELO FERNANDES CONSIDERA

**NOVAS AMEAÇAS E SEGURANÇA NACIONAL NA ORDEM MUNDIAL PÓS-
GUERRA FRIA**

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Coronel AV (R1) Alexandre Fernandes Ramos.

Rio de Janeiro
2021

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

CARLOS MARCELO FERNANDES CONSIDERA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C755n Considera, Carlos Marcelo Fernandes
Novas ameaças e Segurança Nacional na Ordem Mundial pós-Guerra Fria
/ CMG Carlos Marcelo Fernandes Considera.- Rio de Janeiro: ESG, 2021.
63 f.

Orientador: Cel. Av. (R1) Alexandre Fernandes Ramos

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2021.

1. Brasil. Forças armadas. 2. Segurança nacional – Brasil. 3. Geopolítica. 4. Brasil – Defesa. 5. Política internacional – 1989-. I. Título.

À minha família, pelo permanente apoio e incentivo.

Especialmente à minha esposa Gabriela, meu porto seguro e companheira de tantas outras singraduras, pelo apoio, incentivo e compreensão pelo esforço e dedicação demandados nesse ano de estudos.

AGRADECIMENTOS

Aos Professores, Palestrantes e Conferencistas, que ao longo deste ano dispuseram de seu tempo e se dedicaram a nos transmitir o seu bem maior: o conhecimento.

Ao Corpo Permanente da ESG, pelos ensinamentos, orientações e pela incansável dedicação na organização e condução do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia 2021.

Aos companheiros Estagiários da Turma “Superação Nacional” do CAEPE-2021, pela amizade, o convívio harmonioso e por compartilharem suas experiências e conhecimento, contribuindo para o aprimoramento do nosso senso crítico.

Os planejadores militares sempre enfrentam uma tarefa ingrata. Em tempos de paz são acusados de ficar imaginando desnecessariamente ambiciosos cenários de guerra e, em consequência, exigindo recursos para enfrentá-los. Mas quando surgem as ameaças são criticados por não as ter previsto.

Margaret Thatcher

RESUMO

Esta monografia aborda o conceito de “novas ameaças”, desenvolvido a partir do fim da Guerra Fria, no contexto de uma nova ordem mundial que sucedeu a ordem eminentemente bipolar que vigorou desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O objetivo deste estudo é analisar o desenvolvimento do conceito de “novas ameaças”, no contexto da nova ordem mundial pós-Guerra Fria, e o conceito estratégico do seu enfrentamento em países com diferentes níveis de desenvolvimento. A metodologia adotada compreende a pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, a fim de prover o referencial teórico necessário. Também se vale da experiência do autor em sua atividade profissional com os assuntos militares e internacionais. O campo de estudo delimitou-se no período que se segue ao fim da Guerra Fria, por ser essa a moldura temporal do desenvolvimento do conceito das novas ameaças. Também se restringiu aos Estados Unidos, à OTAN e determinados países sul-americanos por representarem uma amostra significativa para orientação do posicionamento brasileiro, ao mesmo tempo que a expansão da análise para outros atores (como países asiáticos) estenderia o escopo da pesquisa para além das possibilidades da proposta do presente trabalho. Os principais tópicos são: a segurança nacional, a defesa e o papel intrínseco das Forças Armadas; a contextualização na nova ordem mundial pós-Guerra Fria; o desenvolvimento do conceito de “novas ameaças” no contexto considerado; o enfrentamento às novas ameaças; e as implicações para a segurança nacional. A conclusão indica as implicações da aplicação do conceito de novas ameaças nas orientações para a defesa nacional em diferentes contextos, bem como os seus reflexos para a segurança na visão ampla do sistema internacional.

Palavras-chave: Novas ameaças. Ameaças transnacionais. Guerra híbrida. Nova ordem mundial. Guerra Fria. Defesa. Segurança Nacional. Forças Armadas.

ABSTRACT

This monograph addresses the concept of “new threats”, developed after the end of the Cold War, in the context of a new world order that succeeded an eminently bipolar order that had been in force since the end of World War II. The objective of the study is to analyze the development of the concept of “new threats”, in the context of the post-Cold War new world order, and the strategic concept of confrontation in countries with different levels of development. The adopted methodology comprises bibliographic and documentary research, with a qualitative approach, in order to provide the necessary theoretical framework. It also draws on the author's experience in his professional activity with military and international affairs. The study is limited in the time frame that follows the end of the Cold War, as it is the time frame for the development of the concept of “new threats”. It is also restricted to the strategic concept of the United States, the NATO and South American countries as they represent a coherent sample to guide the Brazilian position, while expanding the analysis to other actors (such as Asian countries) would extend the scope of the research beyond the possibilities of the proposal of this work. The main topics are: national security, defense and the role of the Armed Forces; contextualization in the post-Cold War new world order; the development of the concept of “new threats” in the considered context; the confrontation with the “new threats”; and implications to national security. The conclusion indicates the implications of the concept of “new threats” in the guidelines for national defense in different contexts, as well as their consequences for security in the broad vision of the international system.

Keywords: *New threats. Transnational threats. Hybrid warfare. New world order. Cold War. Defense. National security. Armed forces.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Comércio em serviços: exportações em milhões de Dólares Americanos.....	36
Figura 2 - Comércio em produtos: exportações em bilhões de Dólares Americanos	37
Figura 3 - Comércio marítimo internacional por tipo de carga	38
Figura 4 - Percentuais de concentração de renda nos 10% da população mais rica.....	40
Figura 5 - Evolução da desigualdade com base na concentração de renda entre os 10% da população mais rica.....	40
Figura 6 - Diferença de renda entre 1% mais ricos e 50% mais pobres – EUA.....	41
Figura 7 - Diferença de renda entre 1% mais ricos e 50% mais pobres – Europa....	41
Figura 8 - Número de homicídios no Brasil.....	43
Quadro 1 – Informes sobre o emprego das Forças Armadas no Brasil (2005-2015).....	68
Quadro 2 – Informes sobre o emprego das Forças Armadas na Argentina (2005-2015).....	68

LISTA DE ABREVIATURAS

G7 – Grupo de países composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

NSS – Estratégia Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América (*United States National Security Strategy*)

LISTA DE SIGLAS

DEA – Agência Antidrogas dos Estados Unidos da América
DNM – Doutrina Militar Naval
DoD – Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América
DHS – Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos da América
END – Estratégia Nacional de Defesa
ESG – Escola Superior de Guerra
FBI – Polícia Federal dos Estados Unidos da América
LBDN – Livro Branco de Defesa Nacional
OCDE – Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIG – Organizações Intergovernamentais
ONG – Organizações Não Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEM-2040 – Plano Estratégico da Marinha 2020-2040
PND – Política Nacional de Defesa
UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
WMD – Armas de Destruição em Massa

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	13
2.	SEGURANÇA NACIONAL, DEFESA E FORÇAS ARMADAS.....	16
3.	A ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA.....	24
4.	AS NOVAS AMEAÇAS NO CONTEXTO DA ORDEM MUNDIAL PÓS- GUERRA FRIA	35
4.1	Ameaças transnacionais.....	43
4.2	Guerra híbrida	47
5.	O ENFRENTAMENTO ÀS NOVAS AMEAÇAS.....	50
5.1	Os Estados Unidos da América e as novas ameaças	52
5.2	A OTAN e as novas ameaças.....	57
5.3	As novas ameaças na América do Sul.....	61
5.4	As ameaças transnacionais e o ordenamento jurídico brasileiro	70
6.	CONCLUSÃO.....	73
	REFERÊNCIAS	76

1. INTRODUÇÃO

As últimas duas décadas do século XX foram marcadas por eventos significativos da história, com mudanças profundas na ordem mundial. O enfraquecimento dos regimes comunistas foi um dos fatores determinantes para uma transição de ciclo historiográfico, que culminou com a dissolução da União Soviética em 1991, e o conseqüente fim do regime da Guerra Fria.

Esse momento foi marcado por algumas esperanças e muitas incertezas. A ideia do mundo como uma aldeia global, regida por valores comuns de democracia e economia de mercado, livre de guerras e voltado às questões econômicas, com vista ao bem comum, logo deu lugar a um ambiente de conflitos e guerras de intensidade inferior a uma guerra mundial, porém com capacidade de causar instabilidades em escala regional e global.

Tais eventos corroboram a teoria de Samuel Huntington ao afirmar que a ordem mundial dos anos 1960, organizada em um bloco comunista, um bloco ocidental – autointitulado “Mundo Livre” – e um bloco de países “não alinhados”, dava lugar a uma nova ordem mundial multicivilizacional, baseada em valores e características culturais de diferentes civilizações (HUNTINGTON, 1996). E nesse contexto é imperioso considerar que diferenças culturais e de valores naturalmente suscitam conflitos.

Nesse contexto se desenvolve o conceito de “novas ameaças”, que passa a compor a concepção estratégica de segurança e defesa dos países, com reflexos diretos nas capacidades militares e, conseqüentemente, na segurança nacional. A aplicação deste conceito em cenários distintos produz efeitos diversos, com profundas implicações para o arranjo de segurança no nível global, com uma clara tendência em tornar cada vez mais fortes os já poderosos e tornar os mais fracos cada vez mais limitados. A consequência é a concentração de grande parcela de poder entre um número restrito de atores, que passam a ditar a ordem mundial, num sistema de equilíbrio de poder prevalecente.

A ideia principal deste trabalho é analisar o desenvolvimento do conceito de “novas ameaças”, considerando o ambiente complexo e difuso instaurado pela nova ordem mundial pós-Guerra Fria, bem como os diferentes arranjos estabelecidos para

o seu enfrentamento nas nações desenvolvidas e no ambiente menos desenvolvido do subcontinente sul-americano.

O presente estudo reveste-se de especial importância no atual momento. Nos últimos trinta anos observamos uma verdadeira revolução tecnológica associada a um intenso rearranjo de poderes, que contribuíram para a conformação de um novo cenário mundial e de ameaças. Terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de armas, migrações em massa, ameaças cibernéticas, pandemia, pirataria marítima, questões ambientais, ascensão da China, reposicionamento da Rússia, enfraquecimento do multilateralismo e fortalecimento de nacionalismos. Certamente o mundo mudou muito nos últimos trinta anos. É necessário repensar a ordem mundial e o cenário de ameaças à segurança Nacional.

Para o desenvolvimento do trabalho, inicialmente se buscará a compreensão dos conceitos básicos de Segurança e Defesa e do papel preponderante das Forças Armadas. Em seguida será realizada uma contextualização da nova ordem mundial pós-Guerra Fria, e uma análise do conceito de novas ameaças neste contexto. Em continuidade será feita uma análise sobre o formato de enfrentamento adotado pelos Estados Unidos da América e pela OTAN, bem como em países sul-americanos; e por fim serão analisadas a introdução do conceito de enfrentamento às novas ameaças no ordenamento jurídico brasileiro.

O trabalho será desenvolvido seguindo uma abordagem qualitativa, orientada para os fenômenos e o seu significado, dentro do contexto considerado no estudo. A pesquisa bibliográfica será empregada para a contextualização da nova ordem mundial pós-Guerra Fria e a conceituação das “novas ameaças”, bem como para a análise das implicações do emprego de tais conceitos no planejamento de Defesa e na Segurança nacional.

Para o entendimento da aplicação do conceito de “novas ameaças” no planejamento de Defesa dos diferentes países, será realizada pesquisa documental orientada para as informações disponibilizadas em caráter público.

Neste trabalho, tanto as pesquisas bibliográficas quanto as documentais terão objetivo exploratório, com vistas ao entendimento do contexto no qual o estudo se desenvolve.

Apesar do tema de Defesa e Segurança muitas vezes implicar em sigilo, para o fim do trabalho e sua abrangência, não haverá dificuldade no acesso a artigos, teses, dissertações, bem como ao referencial documental, uma vez que o mesmo será

orientado para as informações disponíveis no domínio público; sem a pretensão de trazer elementos inéditos ao debate, mas sim desenvolver uma abordagem específica sobre conhecimentos existentes.

2. SEGURANÇA NACIONAL, DEFESA E FORÇAS ARMADAS

O tema da Segurança Nacional normalmente é associado à ideia de Defesa e de ameaças e, por conseguinte, remete às Forças Armadas. No Brasil, por diversos motivos, os temas de Segurança e Defesa Nacional são relegados a um plano secundário na prioridade, na atenção e no interesse geral da sociedade. Em consequência, tal situação se repete na classe política.

Por outro lado, o tema do Desenvolvimento desperta grande interesse em todos os extratos sociais, de uma forma ou de outra. Desenvolvimento remete a melhores condições de vida, com menos desigualdade, mais acesso a bens e serviços de qualidade, melhores salários, melhores oportunidades, enfim, o que poderíamos resumir em maior bem-estar social.

O que uma grande parcela da sociedade brasileira não percebe – e, infelizmente, mais uma vez a situação se repete na classe política – é que a Segurança é a base e o elemento fundamental para que haja desenvolvimento nacional. Segurança está relacionada à Defesa e esta às Forças Armadas. Sem o estabelecimento de uma condição de segurança, alinhada ao projeto de nação o qual se aspira, não é possível estabelecer a base para o desenvolvimento.

Muitos dos conceitos citados acima são tratados pelos cidadãos brasileiros de forma imprecisa, embora haja uma compreensão, de domínio geral, por parte da sociedade. O entendimento de tais conceitos é de grande importância para que se possa estabelecer a relação entre segurança e desenvolvimento.

O homem, como pessoa e ser humano, tem necessidades e desejos próprios, individuais. Porém, como um ser social, se manifesta, de forma natural, no sentido de se associar a outros indivíduos da mesma espécie para o convívio em sociedade. A vida em sociedade provê uma série de benefícios, favorecendo a existência longa e segura. A partir da evolução da vida em sociedade surge o conceito de nação, associado a ideia de uma identidade, formada com base em elementos do passado, relacionados à evolução histórico-cultural daquele grupo social; bem como elementos de futuro, identificados nas aspirações e desejos que conformam o seu destino (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Segundo a definição da Escola Superior de Guerra, nação pode ser conceituada como:

Grupo complexo, constituído por grupos sociais distintos que, ocupando ou não um mesmo espaço territorial, compartilham a mesma evolução histórico-cultural e os mesmos valores, movidos pela vontade de comungar um mesmo destino. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019, p. 19).

A Guerra dos Trinta Anos (1618 a 1648) pode ser entendida como um fenômeno além do conflito (apesar de sua intensidade), pois marcou um período de intensa crise e um declínio social severo em larga escala. Ao final deste fenômeno a ordem mundial estava definitivamente alterada e os Tratados de Westfália marcaram a afirmação do Estado Moderno como o formato de organização das sociedades e as nações (MAGNOLI, 2019).

Por meio do Estado a sociedade poderia prover benefícios comuns a seus integrantes e trabalhar de modo ordenado para maximizar as capacidades de sua população, num processo perene de evolução, com vistas ao bem comum. Esse processo é orientado pelas necessidades, interesses e aspirações do povo, e reflete os valores da sociedade. A combinação das necessidades, interesses e aspirações dará origem, no seio do Estado, aos objetivos a serem conquistados e preservados, para se atingir o bem comum. Tais objetivos são denominados Objetivos Nacionais (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Os Objetivos Nacionais podem ser organizados em Objetivos Fundamentais, Objetivos de Estado e Objetivos de Governo. Os primeiros remetem aos elementos inerentes à constituição do Estado e aos interesses da nação, sendo a base de formação da sociedade. Já os objetivos de Estado e de Governo estão relacionados, respectivamente, às questões de mais alta relevância e às questões conjunturais do período de uma gestão governamental (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Podemos considerar que os objetivos de Estado e de Governo serão uma derivação da condição estabelecida pelos Objetivos Fundamentais, os quais, por sua vez, refletem a identidade da nação. Entre os Objetivos Fundamentais estão a democracia, a soberania, o progresso, a integridade do patrimônio nacional, a integração nacional e a paz social (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Nesse momento já é possível perceber que os Objetivos Fundamentais estão associados ao que entendemos, pelo senso comum, como uma condição de segurança, seja no âmbito interno ou no âmbito externo do Estado-Nação.

Após a Guerra dos Trinta Anos o Estado-Nação passou não só a ser a forma efetiva de organização das sociedades, mas também o ator principal nas relações

internacionais. O Estado-Nação não era apenas a organização social da nação para o provimento de benefícios comuns a uma determinada comunidade, mas também o elemento de representação daquela nação perante as demais nações, também organizadas em seus Estados. O relacionamento entre as nações é algo tão natural como o relacionamento entre indivíduos, pois são os indivíduos que formam as nações e seus Estados.

Da mesma forma que as relações interpessoais as relações interestatais também são orientadas por necessidades, interesses e aspirações, voltados para o bem comum daquele grupo social. Os choques de interesses e os consequentes conflitos são inerentes ao processo de interação de indivíduos e de nações, e ocorrerão sempre que o benefício de um não implicar necessariamente no benefício dos outros.

Quando o indivíduo decide viver em sociedade, ele decide abandonar o modo de vida do homem natural e aceita se submeter às condições necessárias para privar do mesmo espaço físico com outros indivíduos. Esse convívio implica na submissão da vontade própria a regras. Na concepção do Estado Moderno recai sobre o Estado, enquanto ente organizado e representativo de todos os indivíduos, ser o fiel depositário dessas regras e o garantidor do seu cumprimento por parte de todos os indivíduos daquele grupo social. Portanto o Estado deve possuir não apenas o direito de fazer valer as regras, mas principalmente, o poder para garantir que elas serão cumpridas. Assim dentro da sociedade se estabelece uma relação de poder do Estado perante os indivíduos.

Norberto Bobbio, ao estudar o Estado e as relações de poder, destaca que, dentre as teorias de poder, a teoria relacional é a que prevalece. Segundo esta teoria o poder é uma relação entre elementos, na qual um deles fará com que o outro adote uma atitude que lhe seja favorável, a despeito do seu interesse próprio. Assim o poder estaria intrinsecamente relacionado ao conceito de liberdade, pois para poder se realizar de acordo com a sua vontade, um indivíduo necessita ter condições de agir independentemente da vontade dos outros (BOBBIO, 2020).

As relações de poder estabelecem-se tanto no âmbito interno – o Estado como detentor de poder sobre o indivíduo – quanto no âmbito externo, nas relações interestatais. O Estado-Nação, como ente representativo da sociedade, irá empregar os seus elementos de poder para fazer prevalecer os seus interesses perante os demais Estados, garantindo a sua liberdade no sistema internacional, algo

fundamental para o desenvolvimento da nação. Assim estabelece-se uma relação de poder entre Estados no sistema internacional, que está diretamente associada ao desenvolvimento nacional.

Nenhum Estado-Nação será autossuficiente para prover o seu desenvolvimento. A interação no sistema internacional é inerente à organização social estatal, seja para fins comerciais, em parcerias estratégicas na área de desenvolvimento de tecnologias, por questões religiosas ou histórico-culturais, ou para prover a Defesa.

Nas relações de poder, o Estado irá empregar o seu Poder Nacional, definido pela ESG como sendo:

A capacidade que tem o conjunto dos homens e dos meios que constituem a nação, atuando em conformidade com a vontade nacional, para alcançar e manter os objetivos nacionais. Manifesta-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científica e tecnológica. (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019, p. 33).

Neste conceito destaca-se que os elementos essenciais do Poder Nacional são o Homem, a Vontade e os Meios; e que a Vontade Nacional, reflete aquilo que as Elites interpretam como sendo os anseios da sociedade (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019). Tais considerações são de grande importância e profundidade, pois evidenciam que a aplicação do Poder Nacional está associada às habilidades do elemento humano, à disposição da sociedade em agir e se sacrificar em prol do desenvolvimento e aos instrumentos de aplicação direta do poder. Ressalta ainda o caráter representativo do Estado, uma vez que cabe às chamadas Elites, interpretar os anseios da sociedade para aplicar o Poder Nacional com vistas a atendê-los.

Portanto é fundamental que a sociedade e, principalmente, as Elites – nas quais se inclui o poder político –, tenham, cada qual a seu nível, a percepção do ambiente no qual a nação se insere, e das demandas para a realização do desenvolvimento, pois somente a partir dessa compreensão poderão entender a relevância da aplicação do Poder Nacional em suas cinco expressões. A ingenuidade, a complacência e a passividade diante do projeto de nação pretendida, não tornam uma nação mais segura, mas tão somente a tornam mais vulnerável, submissa e menos capaz de tornar efetivo o seu desenvolvimento.

A Expressão Militar do Poder Nacional caracteriza-se, predominantemente, pela prerrogativa e capacidade do emprego da força, com vistas ao alcance e

manutenção dos Objetivos Nacionais. Para tal irá se manifestar de forma preponderantemente militar, por meio do emprego das suas Forças Armadas (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Conforme já comentado anteriormente, desenvolvimento, segurança e defesa são fatores associados. O desenvolvimento não deve ser confundido com o crescimento econômico, tendo um escopo mais amplo. Também não deve ser considerado como um objetivo a ser alcançado, ou uma meta, pois possui caráter dinâmico, devendo ser entendido como um processo social global, de natureza contínua, que envolve profundas transformações (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019). O desenvolvimento, para ser efetivo e consistente, deve se sustentar, obrigatoriamente, na evolução equilibrada, das cinco expressões do Poder Nacional.

Um projeto nacional de desenvolvimento deve envolver dinâmicas nos ambientes interno e externo, orientadas para a conquista e manutenção dos Objetivos Nacionais, os quais visam atingir o ideal do bem comum daquela sociedade. Nesse aspecto cabe destacar que a segurança é um elemento indispensável para se alcançar o bem comum, pois somente a partir da garantia das condições adequadas é que o projeto de desenvolvimento poderá ser conduzido de forma plena e efetiva.

Segurança e defesa são conceitos associados, porém distintos. De acordo com a ESG, “Segurança é a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um de seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019, p. 150); enquanto “Defesa é um ato ou conjunto de atos realizados para obter, resguardar ou recompor a condição reconhecida como de segurança” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019, p. 150).

Pode-se considerar que Segurança remete à percepção das condições adequadas à realização dos interesses e aspirações, e que Defesa corresponde às ações desencadeadas para a conquista e a manutenção da condição de segurança. Portanto, Segurança se refere a uma sensação, e Defesa se refere a uma ação.

A segurança, como elemento indispensável ao desenvolvimento nacional, deve ser provida pelo Estado, o qual deve se ocupar da organização, do preparo e da aplicação do Poder Nacional. Rudzit e Nogami consideram que a segurança se configura como uma questão política a partir da compreensão de ameaças e de vulnerabilidades, orientadas respectivamente ao ambiente externo e ao ambiente interno (RUDZIT e NOGAMI, 2010). Portanto cabe ao Estado atuar para reduzir as suas vulnerabilidades internas e neutralizar as ameaças externas, utilizando os

instrumentos devidos do Poder Nacional. Ambos os campos de atuação são fundamentais para a segurança e devem ser considerados de forma específica, porém interrelacionada, uma vez que transpassam as suas linhas limítrofes de atuação, demandando uma ação integrada dos aparatos de segurança designados ao campo interno e ao campo externo.

As vulnerabilidades internas podem causar significativo impacto social, com reflexos nos valores da sociedade e influência intensiva nas elites políticas, que atuarão orientando o preparo e o emprego da Expressão Militar do Poder Nacional. Rudzit e Nogami destacam que os países em desenvolvimento são mais suscetíveis às vulnerabilidades que afetam a segurança, e que estas, muitas das vezes, assumem maior visibilidade perante a sociedade, podendo ter caráter transfronteiriço, o que aumenta a probabilidade de evoluírem para a condição de conflitos (RUDZIT e NOGAMI, 2010). Contudo, os autores também são categóricos em ressaltar que a relevância das vulnerabilidades internas não implica na inexistência das ameaças externas, e concluem de forma clara ao afirmarem que o nível de segurança de um Estado está diretamente relacionado ao seu nível de desenvolvimento político (RUDZIT e NOGAMI, 2010).

No mundo multirrelacional e interconectado em que vivemos, pode-se observar uma intensiva conexão entre a situação interna dos países e o arranjo internacional. Embora o Estado-Nação ainda seja o elemento determinante do sistema internacional, vemos o surgimento de forças diversas que atuam na balança mundial de poder, com reflexos diretos no ambiente interno das nações.

Luís Lobo-Fernandes, em sua análise da obra *Destined for War* de Graham Allison, destaca a relevância dos sistemas de Estados-Nação e de equilíbrio de poder, e resume o sistema internacional como complexo e difuso, ao afirmar que:

O plano global é cada vez mais marcado pela crescente volatilidade nos vários subsistemas internacionais e por novas vulnerabilidades e temores estratégicos. A sua fragmentação é um dado iniludível, revelador dos paradoxos de um modelo difuso, parcialmente globalizado, já apodado de “era da não-polaridade” ou “apolaridade”, que continua a incluir assinaláveis componentes letais de cariz interestatal clássico e de perduração das relações de poder – que os dilemas revisitados neste trabalho projetam e amplificam de forma particularmente eficaz –, e a que se somam hodiernamente outras expressões mais híbridas, patentes nos chamados conflitos de baixa intensidade e no ciberterrorismo. (LOBO-FERNANDES, 2017, p. 138)

A Escola Superior de Guerra considera a organização da segurança em quatro níveis: individual, comunitário, nacional e coletivo. Tal divisão se coaduna com a complexidade e as elevadas responsabilidades envolvidas. Os níveis individual e comunitário se referem à chamada Ordem Pública, e ao exercício da vida cotidiana da sociedade, baseada no respeito às leis e na garantia dos direitos individuais, conformando o campo da Segurança Pública. Enquanto os níveis nacional e coletivo se referem à preservação da soberania, da integridade territorial, e à realização dos interesses nacionais, numa condição de liberdade, na qual a nação deverá fazer prevalecer os seus interesses e aspirações a despeito dos interesses e aspirações dos demais atores que interagem no sistema internacional. Tais níveis de segurança conformam o que denominamos Segurança nacional (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

A Segurança Pública está relacionada à Defesa Pública, que compreende as ações orientadas para o cumprimento da lei e a manutenção da Ordem Pública, voltadas ao campo interno. Na estrutura do Estado as ações de Defesa Pública caberão aos órgãos do Poder Judiciário, da Polícia Judiciária, das Polícias Militares e das Polícias Federais. A Segurança Nacional, por sua vez, será obtida por meio da Defesa Nacional, orientada para as ameaças preponderantemente externas, com vistas aos Objetivos Fundamentais da nação. As Ações de Defesa Nacional serão desencadeadas por meio do emprego da Expressão Militar do Poder Nacional, representada pelas Forças Armadas (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019).

Como apresentado acima, a divisão da segurança em níveis, tem o propósito de prover a organização adequada das capacidades necessárias ao enfrentamento das respectivas ameaças. Trata-se de capacitação altamente especializada, de complexa obtenção e que se sustentam em doutrinas desenvolvidas em um permanente processo de evolução. As capacidades do domínio das instituições dedicadas à Segurança Pública são distintas daquelas do domínio da Segurança Nacional, e, embora sejam complementares para a garantia da Segurança em espectro amplo, não são intercambiáveis.

Ao longo da história ameaças de âmbito interno e externo tem se manifestado de forma recorrente, alterando muitas vezes a sua forma, porém sem alterar alguns elementos básicos, como a preponderância dos Estados-Nação no sistema internacional; a relação inerente de equilíbrio de poder, que objetiva a liberdade; e a associação plena do desenvolvimento à condução de segurança.

Para se garantir a segurança e o desenvolvimento nacional é fundamental que as respectivas instituições estejam capacitadas a atuar nas suas áreas específicas da segurança de forma eficaz, com vistas ao pleno cumprimento de suas devidas funções no estamento estatal. A combinação das ações de Defesa Pública e de Defesa Nacional se somará às ações nas outras expressões do Poder Nacional, permitindo a obtenção das condições necessárias ao desenvolvimento nacional.

A característica complexa e difusa do ambiente em que se desencadeiam as ações, faz que com que ambas as áreas de atuação – interna e externa – demandem capacitação intensiva dos elementos responsáveis pela Defesa Pública e Nacional, não permitindo a substituição de um pelo outro, ou o intercâmbio de atribuições. Ao contrário do que se pode imaginar, tal postura não implica em soma de capacidades, mas sim em enfraquecimento mútuo nas suas respectivas áreas de atuação.

Portando, faz-se necessário o entendimento pleno da diferenciação da Segurança e da Defesa em seus níveis Público e Nacional, bem como da correlação da Segurança com o projeto de desenvolvimento de uma nação.

3. A ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA

A história não é simples de ser analisada e compreendida. A amplitude do espectro de fenômenos associados, ocorrendo de forma simultânea ou sucessiva, em diferentes espaços geográficos, implica em grande desafio para o entendimento da história, e não permite considerá-la de forma simples, como se fosse uma sequência de eventos. A mente humana, com toda a sua complexidade, agrega ainda mais subjetivismo ao campo da análise da historiografia, pois insere o personalismo na interpretação dos fenômenos da história, por quem os viveu em diferentes condições; o que faz com que um mesmo fenômeno possa ter diferentes percepções numa mesma moldura temporal.

Contudo, há determinados fenômenos que, por sua intensidade ou características singulares, promoveram impactos significativos na vida do homem, na sua relação com os seus semelhantes, na relação com o ambiente em que se vivia, na forma de organização dos grupos sociais e nas relações entre grupos sociais distintos, entre outros tantos impactos. Tais fenômenos marcaram períodos específicos da história, em que podemos dizer que vigorou uma determinada ordem mundial.

A história pode ser entendida como uma sequência de ciclos que se desenvolvem de acordo com as diversas condicionantes do seu tempo, e que se sucedem entre eventos históricos significativos. Entre as condicionantes dos ciclos da história haverá sempre o predomínio de um determinado fator, e essa predominância estará associada ao estágio de desenvolvimento e de evolução da humanidade naquele tempo considerado.

Diferentes estudiosos da historiografia estabeleceram critérios próprios para organizar os ciclos da história. Os ciclos da história podem ser considerados sob o ponto de vista da predominância das condicionantes climáticas, das atividades industriais e da atividade econômica (MAMIGONIAM, 1999). ALVES (2018), em suas extrapolações para o século XXI, considera as historiografias dos ciclos hegemônicos e dos ciclos de Kondratieff¹, por serem adequadas quando submetidas à análise

¹ Nikolai Kondratieff foi um economista Russo que desenvolveu estudos sobre a economia socialista soviética em contraposição ao capitalismo, na primeira metade do século XX. Por ordem de Stalin,

PEST², característica relevante para o seu trabalho. Os ciclos hegemônicos são ciclos longos, baseados no poder político e no poder econômico, que se reforçam mutuamente; e são ciclos sustentados por uma potência hegemônica, com grande poder, capaz de moldar a ordem mundial aos parâmetros que lhe são favoráveis. Já os ciclos de Kondratieff são ciclos curtos, orientados pelos saltos tecnológicos, que influem de forma decisiva na economia, com impactos na vida social e política (ALVES, 2018).

Os ciclos hegemônicos tem duração média de 120 anos, intercalados por períodos de guerras de trinta anos de duração; enquanto os ciclos de Kondratieff são caracterizados por períodos de cerca de sessenta anos, intercalados por eventos tecnológicos significativos, decorrentes de um processo de crise (ALVES, 2018).

Contudo, quando se estuda as análises historiográficas, independentemente de sua orientação, pode-se observar que as crises, os conflitos e as guerras sempre estão presentes, como um elemento inerente à história, em maior ou menor intensidade, de caráter mundial ou regional, de duração longa ou curta, mas de forma recorrente. A ordem mundial sempre foi marcada por riscos à segurança, na medida em que o choque de interesses, seja no ambiente interno ou no externo, é também inerente à existência humana e às suas formas de organização social.

Para o escopo do presente trabalho é fundamental compreender o momento do surgimento do conceito atual de novas ameaças; e este momento é exatamente o momento do fim da Guerra Fria, que embora não seja uma transição de hegemonia, nem uma ruptura tecnológica, marcou o fim de uma era de bipolaridade, instaurando uma nova ordem mundial.

O momento do fim da Guerra Fria, com a dissolução da União Soviética em dezembro de 1991, enquadra-se no quinto ciclo de Kondratieff, iniciado em 1980, e marcado pela revolução das telecomunicações e da informática (ALVES, 2018), com o desenvolvimento subsequente das redes de computadores e da *World Wide Web* – a internet. Embora não configure um momento de transição de ciclo hegemônico – uma vez que a afirmação dos Estados Unidos da América como potência hegemônica,

ele foi enviado para a Sibéria, condenado e morto por fuzilamento em 1938, por desviar-se das ideias marxistas (ALVES, 2018)

² Análise PEST é uma ferramenta de gestão estratégica baseada nos fatores macroambientais, político, econômico, social e tecnológico. Uma evolução da ferramenta incluiu os fatores ambiental e legal, alterando o acrônimo para PESTAL (HENRY, 2011).

após a Segunda Guerra Mundial, permanece com o fim da Guerra Fria – tal momento foi, sem dúvida, uma ruptura na ordem mundial vigente, com o enfraquecimento de um sistema social – o socialismo –, redução de poder de atores estatais relevantes e rearranjos de nações com a criação de novos Estados independentes. O momento também foi marcado pelo avanço de um processo longo e intensivo de mudanças tecnológicas, que produziram um profundo impacto nas interações humanas, nas relações sociais e, por conseguinte, na política e na cultura.

Ao considerarmos a historiografia sob o prisma dos ciclos hegemônicos, nos defrontamos com longas hegemonias de mais de cem anos, intercaladas por longos períodos de guerras de transição (ALVES, 2018). Se considerarmos que a Guerra Fria foi um período de intensa crise político-estratégica, com mais de quarenta anos de duração, que sucedeu um período de duas guerras mundiais muito próximas, que juntas duraram trinta anos, podemos compreender que a ordem mundial de 1914 a 1991 foi permeada por grandes ameaças à humanidade, promovendo assim intensa insegurança. Portanto, é natural que uma alteração significativa na ordem mundial, com o fim de um longo período de tensões, associado a intensas mudanças tecnológicas, com reflexos significativos nas relações interpessoais, promova um ambiente de otimismo e esperança, no qual os esforços serão direcionados para evitar o retorno a um regime suscetível a novos conflitos ou crises de larga escala.

Em que pese o valor dos marcos para a teorização dos ciclos da história, o fato é que o fim da Guerra Fria e da ordem eminentemente bipolar então vigente, associado ao desenvolvimento tecnológico nas comunicações, na informática e nas redes de computadores, nas últimas décadas do século XX no início do século XXI, ocasionaram uma profunda mudança na ordem mundial e criaram um ambiente difuso e complexo para a orientação das estratégias de defesa, com reflexos na segurança nacional.

O desejo universal de encerrar um longo período de instabilidades e tensões suscitou um momento de otimismo. Segundo FUKUYAMA (1989), em seu artigo “O Fim da História”, a humanidade havia atingido um estágio tal de evolução, que poderia se considerar que os ciclos da história haviam chegado ao fim. O modelo da democracia-liberal haveria se afirmado universalmente como aquele capaz de prover o bem comum em escala global, e que os estadistas e os generais não mais seriam as figuras predominantes no sistema, que passaria a ser orientado pelas relações econômicas, reduzindo e até eliminando as guerras e os conflitos.

Por outro lado, HUNTINGTON (1996), em sua obra “O Choque de Civilizações e a Nova Ordem Mundial”, considera que os conflitos não serão extintos, mas passarão a ser motivados pelas questões culturais e de valores das diferentes civilizações, e não mais restritos ao plano interestatal. Ele ainda reafirma a prevalência do Estado-Nação e sua busca constante de poder e riqueza no sistema internacional, mas destaca que as nações são formadas com base na ancestralidade de seus membros, na sua linguagem, religião, valores e costumes, e que, em termos amplos, a identidade dos homens se manifesta em termos de civilizações.

KISSINGER (1994), em “Diplomacy”, também considera a continuidade da existência de conflitos na nova ordem mundial pós-Guerra Fria, reafirmando a hegemonia norte-americana, a validade do mecanismo de “equilíbrio de poder” e a prevalência dos Estados-Nação no sistema internacional.

Pode-se então compreender que a nova ordem mundial pós-Guerra Fria surge e se desenvolve a partir de um novo ciclo hegemônico norte-americano, com perspectivas complexas e difusas. O reordenamento do papel dos Estados-Nação, a incerteza sobre a capacidade dos mecanismos multilaterais entregarem resultados efetivos ao sistema internacional e a ausência clara de um eixo predominante de ameaça, são características desse momento.

A ideia de complexidade da nova ordem mundial alinha-se à teoria civilizacional. A ordem bipolar então vigente, estruturou-se sobre um mundo organizado em três grandes blocos – o Mundo Ocidental (ou Mundo Livre), o Bloco Comunista e os Países Não Alinhados – os quais passariam a ser substituídos por um arranjo de nove civilizações: ocidental, latino-americana, africana, islâmica, sínica, hindu, ortodoxa, budista e japonesa (HUNTINGTON, 1997). As civilizações por sua vez, não se restringem aos limites de um único Estado-Nação, sendo esse transbordamento maximizado pela revolução tecnológica da informática e das comunicações (o quinto ciclo de Kondratieff).

Num mundo com maior nível de liberdade, diverso e cada vez mais inter-relacionado, o choque de interesses é natural e inevitável. A questão que se coloca na nova ordem mundial é sobre a capacidade das instituições internacionais e multilaterais conseguirem atender à solução de controvérsias, evitando conflitos; e ainda sobre a capacidade do sistema econômico, de orientação liberal, conseguir prover o bem comum, em escala global, mitigando as desigualdades.

O fim da Guerra Fria foi entendido – ao menos no primeiro momento – como o ensejo do fim de um longo período de instabilidade e o início de um tempo livre das ameaças tradicionais, suscitando a oportunidade de um novo período hegemônico, agora estruturado sobre as bases da cultura ocidental, então vitoriosa. Uma vez que essa nova ordem mundial seria orientada pelo sistema de trocas e as questões econômicas, e que os mecanismos internacionais e multilaterais serviriam à solução das controvérsias, fazia-se necessário direcionar o emprego do poder militar para novas ameaças, de modo a evitar as condições que pudessem levar a novas guerras de proporção global.

Conforme já foi considerado anteriormente, a compreensão da história é um exercício complexo e assim também o é a compreensão da ordem mundial. Os ciclos historiográficos nos deixam claro que as mudanças se processam por meio de períodos de transição, dilatados no tempo, e não de forma imediata, por força de um evento único. O fim da Guerra da Fria marcou o início de um processo de transformação na ordem mundial, com avanços e retrocessos, e um difícil exercício de acomodação de novos atores na dinâmica do sistema internacional, ainda organizado sobre a base dos Estados-Nação.

KISSINGER (1994) assinala em *Diplomacy* que os Presidentes Norte-Americanos George H. W. Bush e Bill Clinton se referiam à nova ordem mundial pós-Guerra Fria, como se ela já estivesse prestes a se iniciar, e se descuidavam do fato de que a forma final dessa nova ordem mundial somente poderia ser conhecida no decorrer do século XXI.

A nova ordem mundial pós-Guerra Fria não significou uma mudança de poder hegemônico, como já observamos anteriormente, mas sim um novo período da hegemonia norte-americana. Dessa forma, ganha relevância a análise do posicionamento dos Estados Unidos nesse novo contexto.

Em outubro de 1990 o presidente George H. W. Bush se dirigiu à Assembleia Geral da ONU, com um discurso embalado pela esperança que o momento suscitava, de avanço global em direção ao mundo “Wilsoniano”³, ressaltando as Nações Unidas

³ Woodrow Wilson foi o 28º presidente dos EUA, no período de março de 1913 a março de 1921, portanto durante a Primeira Guerra Mundial. Ele era contrário à teoria de “equilíbrio de poder” defendida por Theodore Roosevelt. A teoria “Wilsoniana” defendia a prevalência norte-americana por meio da difusão dos valores da democracia num sistema internacional participativo. O seu posicionamento contrário ao princípio do equilíbrio de poder, orientado para *raison d'état*, defendida

como um parlamento mundial da paz. Em seu discurso o presidente Bush adota um tom leve e contemporizador, inicia sua fala com a expressão “nós temos a visão de uma nova parceria de nações que transcende a Guerra fria” (KISSINGER, 1994, p. 804); e prossegue falando de parceria, consulta, cooperação e ação coletiva; ressalta as organizações internacionais e regionais; destaca o “império da lei” e a divisão equitativa de responsabilidades e comprometimento; e assinala os objetivos da democracia, da prosperidade e da paz (KISSINGER, 1994).

Em 29 de novembro de 1990 o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução número 678, por meio da qual autorizava os Estados-Membros a empregarem “todos os meios necessários” para restaurar a paz internacional e a segurança no território do Kuwait, então invadido pelo Iraque (UNSC, 1990). Essa seria a primeira guerra autorizada pelas Nações Unidas, já no contexto do arrefecimento da Guerra Fria. Tal fato serviu para fortalecer a ideia da regulação dos conflitos e das guerras por uma instância supranacional.

Em fevereiro de 1993, a explosão de uma bomba no *World Trade Center*, em Nova York, resultou na morte de seis pessoas. Esse foi o primeiro atentado terrorista nas famosas “torres gêmeas” (<https://www.911memorial.org>), mas o seu impacto foi muito além das vidas perdidas no ataque, pois inseriu a ameaça terrorista, associada a grupos radicais islâmicos (caráter civilizacional presente), definitivamente na agenda de segurança.

Em setembro de 1993 o discurso do presidente Bill Clinton na Assembleia Geral da ONU tinha como título “Enfrentando o Desafio de um Mundo Amplo” (<https://heinonline.org>). Embora persista na linha de engajamento norte-americano junto à comunidade internacional, o presidente Clinton é mais direto e incisivo; destaca uma nova era de perigos e oportunidades, e reafirma o propósito prevalente de expandir e fortalecer a chamada cultura ocidental, baseada na democracia e no livre mercado (KISSINGER, 1994).

Em julho de 1994 o presidente Bill Clinton publicou sua Estratégia de Segurança Nacional (NSS) baseada no “engajamento e ampliação” – *Engagement and Enlargement* (UNITED STATES OF AMERICA, 1994). Este documento já deixa

no contexto europeu pós-Primeira Guerra Mundial, levou os Estados Unidos a não apoiarem a recém criada Liga das Nações, contribuindo para o seu esvaziamento e insucesso (KISSINGER, 1994).

claro no seu título, o modelo de estratégia que seria adotada pela potência hegemônica, a qual se estabeleceria em dois eixos: o fortalecimento da hegemonia norte-americana e a ampliação da sua esfera de influência. Tal estratégia é compreensível na medida em que se fomentava um fortalecimento de organismos internacionais, de caráter multilateral, no contexto de uma predominância econômica no sistema internacional, com o surgimento de novos atores (grandes empresas multinacionais, etc.). Tal dinâmica, naturalmente, fracionaria os elementos de poder, com uma tendência à redução do poder da potência hegemônica – daí as diversas citações na NSS, quanto à necessidade da atuação hegemônica dos EUA no sistema internacional pós-Guerra Fria.

O Comandante Guilherme Sandoval, ao comentar a NSS do presidente Clinton, destaca uma alteração de foco estratégico de uma orientação ideológico-militar para a abertura mundial do comércio. Porém ressalta que o fulcro da estratégia norte-americana passa a residir na associação entre defesa nacional e economia. Por fim considera que o excessivo peso atribuído à expressão econômica na matriz da segurança foi o ponto fraco dessa estratégia (SANDOVAL, 2005)

Ainda no prefácio de sua NSS de 1994 o presidente Clinton apresenta os três objetivos orientadores da estratégia norte-americana: a manutenção de um poder militar crível, pronto para o combate; o fortalecimento da economia americana; e a promoção da democracia pelo mundo. Em que pese as menções à predominância da dimensão econômica nas relações internacionais, o documento ressalta reiteradamente a importância do poder militar em sua estratégia e o surgimento de novas ameaças à segurança, “de natureza não militar, como o terrorismo, o tráfico de drogas, a degradação ambiental, o crescimento populacional e o fluxo de refugiados” (UNITED STATES OF AMERICA, 1994, p. 1).

Outros eventos relevantes marcaram a primeira década da nova ordem mundial pós-Guerra Fria. O conflito nos Bálcãs, decorrente dos movimentos separatistas que culminaram na dissolução da antiga Iugoslávia, reafirmou a teoria das civilizações de Samuel Huntington (HUNTINGTON, 1997) e a prevalência do Estado-Nação como meio pelo qual as nações se organizam na busca do bem comum. Também reforça a validade da relação entre identidade nacional e Estado, com base nos valores e na base histórico-cultural. Por fim evidencia as limitações dos organismos multilaterais – especificamente a ONU – que não foram capazes de evitar

os ataques aéreos de parte das forças integrantes da OTAN (<https://www.nato.int>); apenas atuando ao final de tais ataques, em junho de 1999, por meio da Resolução 1244 do Conselho de Segurança (<https://unmik.unmissions.org>).

O ataque terrorista ao *World Trade Center* em setembro de 2001 deu início a um novo momento na ordem mundial, caracterizado pela Guerra ao Terror. Uma guerra declarada por um Estado soberano, à revelia de qualquer posicionamento de organismos internacionais; com o emprego de capacidades militares tradicionais; contra um inimigo considerado apátrida, embora associado à civilização islâmica; e que se desencadeia efetivamente, no território de determinados Estados-Nação. A Guerra ao Terror iniciada pelo presidente George W. Bush evoluiria para a invasão do Iraque em 2003, com a deposição de um governo instituído, e a expansão das ações militares para o Afeganistão. Esse arranjo complexo bem caracteriza o campo difuso das novas ameaças.

Em 2002 os Estados Unidos adotaram uma nova Estratégia de Segurança Nacional, na qual declaram que irão defender o povo americano e os seus interesses, nos ambientes interno e externo, destruindo as ameaças antes que estas atinjam as suas fronteiras. Declaram ainda que, se for necessário, agirão de forma independente e unilateral para se contrapor à ameaça terrorista, com o emprego da estratégia preemptiva, mitigando as ameaças ao seu povo e ao seu país – mais uma vez a força do conceito de Estado-Nação. E prosseguem afirmando que não admitirão que países deem proteção a organizações terroristas, compelindo-os, se necessário, a assumirem suas responsabilidades (UNITED STATES OF AMERICA, 2002).

Os atentados de onze de setembro de 2001 foram os indutores de uma alteração franca na orientação estratégica norte-americana, prevalente desde 1994, que resultou na NSS de 2002 do presidente George W. Bush. Nesta nova estratégia há um retorno da primazia da expressão militar no espectro da segurança nacional (SANDOVAL, 2005).

Não há dúvidas quanto ao vínculo entre a economia e o poder militar, na medida em que um promove o fortalecimento do outro de forma cíclica. Assim não se pode menosprezar a questão econômica no campo da segurança; mas fica evidente que, num sistema internacional fundamentado em relações de poder, sempre será necessária uma capacidade militar crível e adequada à inserção internacional pretendida no projeto de desenvolvimento nacional.

A nova ordem mundial pós-Guerra Fria rapidamente se mostrou não tão nova em suas bases fundamentais, mas tão somente nos aspectos decorrentes das mudanças socioculturais promovidas por uma revolução tecnológica intensiva. Os Estados-Nação permanecem sendo a base do sistema internacional e também os seus principais atores, na medida em que as próprias organizações internacionais são formadas pela representação dos Estados, de seus interesses e do inerente equilíbrio de poder. O sistema multilateral de discussões e solução de conflitos mostrou-se um elemento válido, porém limitado (pelos mesmos motivos expostos anteriormente). A despeito do surgimento de novas ameaças com elevado potencial danoso e desestabilizador, as mesmas se associam a questões estatais, pois se manifestam a partir do ambiente interno e dos limites fronteiriços nacionais, se expandindo para outros Estados, o que acarreta a prevalência do estamento estatal no trato do seu enfrentamento, ainda que tais ameaças não sejam perpetradas por um elemento representativo de um Estado.

A ordem mundial pós-Guerra Fria, de fato, é complexa e difusa, e caracterizada pela permanente e rápida evolução. Originou-se na crença de que a falência do sistema socialista representava a aceitação universal do sistema ocidental baseado na democracia e no liberalismo econômico. A partir de tal crença idealizou-se, em teoria, um cenário global onde a democracia mitigaria o risco de conflitos e o sistema internacional, orientado para a dinâmica econômica, trabalharia de forma a prover o bem comum em larga escala. Os Estados seriam reduzidos enquanto atores internacionais e o multilateralismo cumpriria a função de mediador supranacional.

Diante dos cenários estabelecidos, a potência hegemônica, junto com seus aliados, direcionou as orientações para as chamadas novas ameaças: terrorismo, tráfico internacional de drogas, degradação ambiental, e migrações. Mais tarde seriam acrescidos a este repertório: pirataria marítima, ataques cibernéticos, pesca ilegal, tráfico de armas, tráfico de pessoas e pandemias.

Pode-se considerar que a orientação para as novas ameaças ocorre com vistas a suprir uma deficiência do domínio econômico na questão da segurança, na medida em que tal domínio não conseguiu prover o bem comum em escala global de forma equânime, intensificando a situação de desigualdade, a qual, por sua vez, contribuiu para o desenvolvimento das novas ameaças. Esse fenômeno ocorreu de forma mais intensa nos países com menor nível de desenvolvimento, que, num processo cíclico, também característico do ambiente econômico de orientação liberal,

tem cada vez maior dificuldade na condução de uma estratégia de desenvolvimento, num ambiente de forte competição e elevada desigualdade. Tal situação produz efeitos diretos nas questões de segurança e defesa.

Muitas teorias foram desenvolvidas no contexto do surgimento da nova ordem mundial, mas pouco contribuíram para o estabelecimento de uma orientação precisa das ações. Segundo Maria Regina Lima, as teses sobre uma nova ordem mundial pós-Guerra Fria se afastaram da realidade:

Paralelamente à "indústria explicativa" que se formou ao fim da Guerra Fria, formou-se uma outra, tão frutuosa quanto a primeira, sobre "a ordem pós-Guerra Fria". Uma das características dessa produção é a sua diversidade, sendo vários os modelos do mundo pós-Guerra Fria e, mais importante, retratando, antes de mais nada, o mundo como o analista gostaria que fosse. Assim, os diversos cenários internacionais são antes indicativos das preferências normativas desses analistas sobre a "melhor ordem", do que de sua viabilidade lógica ou empírica; são também prescritivos no sentido de indicar os meios para atingi-la. (LIMA, 1996, p. 1)

Atualmente estamos ainda inseridos no quinto ciclo de Kondratieff e no ciclo da hegemonia norte-americana, iniciado na Segunda Guerra Mundial. Porém as mudanças na ordem mundial dos últimos trinta anos foram intensas, com significativos avanços tecnológicos e movimentos geopolíticos disruptivos no tabuleiro global de poder, como o reposicionamento da China e da Rússia. Talvez estejamos caminhando para um encurtamento dos ciclos e para um futuro desafiador.

Em resumo podemos considerar o seguinte quadro da ordem mundial pós-Guerra Fria:

- Fim do sistema bipolar que organizava o mundo em três grandes blocos: mundo ocidental (ou mundo livre), bloco comunista e países não alinhados;
- Fortalecimento da visão do mundo organizado em civilizações, em contrapartida à visão dos três grandes blocos da ordem mundial bipolar da Guerra Fria;
- Estabelecimento de um novo ciclo hegemônico norte-americano (que atualmente encontra-se desafiado pela ascensão da China e os movimentos de reposicionamento da Rússia);
- Mudança da orientação estratégica mundial, de uma estratégia de contenção do bloco comunista, para uma estratégia de engajamento global;

- Desenvolvimento dos organismos internacionais, de caráter multilateral, como um fórum para discussão de temas relevantes, estabelecimento de agendas globais e como instrumento para solução de controvérsias;
- Manutenção da predominância dos Estados-Nação como elemento basilar do sistema internacional, e de sua constante busca por poder e riqueza;
- Surgimento de novos atores no sistema internacional: ONG, OIG, organizações de ajuda humanitária, organizações internacionais e alianças comerciais;
- Mudanças nas relações sociais em decorrência da transformação tecnológica provocada pelo desenvolvimento da informática, com significativo incremento no acesso à informação, na sua velocidade de processamento e nas comunicações;
- Mudanças na política e na economia como consequência das mudanças nas relações sociais;
- Redução do risco de um conflito de caráter mundial em decorrência do desenvolvimento global dos princípios da democracia e do fortalecimento dos organismos internacionais como fórum de discussão e soluções;
- Permanência das crises e conflitos regionais em decorrência de questões civilizacionais e da permanente busca de poder e riqueza pelos Estados-Nação;
- Deficiências do sistema econômico orientado ao liberalismo produzindo aumento das desigualdades, com forte impacto nos países menos desenvolvidos;
- Recrudescimento de ameaças no ambiente interno – agora denominadas de novas ameaças – em decorrência de enfraquecimento das instituições, promovido, em grande parte, pelas crescentes desigualdades sociais;
- Desenvolvimento das novas ameaças com características transfronteiriças, fomentado pela revolução nas comunicações; e
- Impacto das novas ameaças nas questões de segurança, nos ambientes interno e externo, com reflexos nos arranjos de defesa.

Diante desse cenário, nos cabe considerar como prover a defesa necessária à garantia da segurança, a fim de permitir a execução de um projeto nacional de desenvolvimento.

4. AS NOVAS AMEAÇAS NO CONTEXTO DA ORDEM MUNDIAL PÓS-GUERRA FRIA

A ordem mundial pós-Guerra Fria é marcada por profundas mudanças de caráter social, tecnológico, econômico e político. A revolução tecnológica ocorrida no final do século XX e início do século XXI, motivada sobretudo pelos avanços nas áreas de telecomunicações e informática, teve função determinante nesse arranjo de mudanças. O desenvolvimento tecnológico não foi apenas relevante por sua intensidade e pelo impacto no modo de vida das pessoas, mas também pelo curto espaço de tempo em que se processou.

O termo globalização passou a ser comumente empregado a partir da década de 1990. Podemos considerar a globalização em termos amplo, abrangendo as cinco expressões do Poder Nacional, como uma intensificação das relações com abrangência mundial e não mais em caráter local ou regional. Porém, o emprego do termo na nova ordem mundial pós-Guerra Fria esteve quase sempre direcionado ao aspecto econômico, que passa a assumir maior relevância nesse contexto. Segundo Irfan ul Haque, o conceito de globalização tem caráter flexível, podendo ser definido como:

Um complexo arranjo de desenvolvimento econômico e financeiro que tem tornado as economias cada vez mais interdependentes. Como processo histórico possui méritos próprios, refletidos no crescimento do comércio internacional, no movimento de capital, nos investimentos transnacionais e nos fluxos de trabalho. (HAQUE, 2004, p. 1).

A revolução das comunicações e da informática alteraram significativamente e definitivamente as dimensões de tempo e de espaço. As fronteiras foram aproximadas e flexibilizadas, e por meio dos sistemas digitais, das redes de computadores e dos softwares de comunicações, o deslocamento através delas se tornou quase irrestrito. Tais eventos mudaram a relação interpessoal, a dinâmica e a dimensão social, caracterizando uma globalização em intensidade e escala nunca antes vistas.

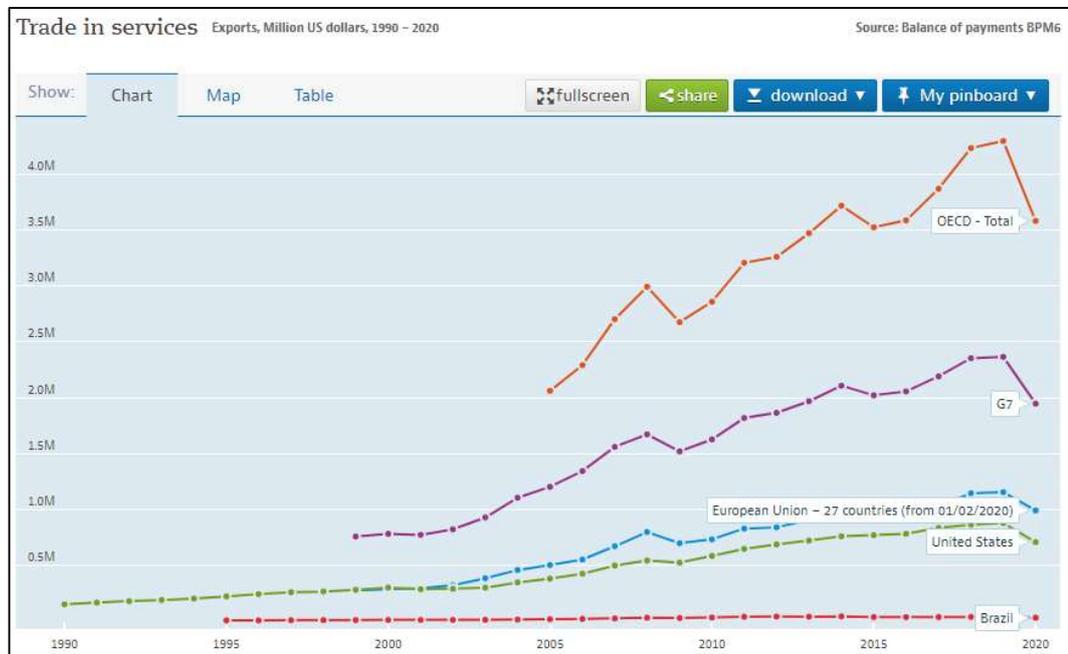
O sistema de trocas e a economia adquiriram outra dinâmica e dimensão, com incremento do seu poder multiplicador na geração de valor e riqueza. O relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) de 1990 destaca as mudanças e o caráter incerto do momento, ressaltando a

ascendência do setor financeiro sobre a indústria, e a globalização dos fluxos financeiros; e alertando que tal combinação poderia dar origem à instabilidade e à imprevisibilidade na economia mundial (UNCTAD, 1990). O relatório alerta ainda que o mercado financeiro tem demonstrado a capacidade de, por si só, desestabilizar a economia dos países em desenvolvimento, o que, associado à estagnação econômica, poderia levar a uma desordem financeira (UNCTAD, 1990).

De fato, nos anos que seguiram ao estabelecimento da nova ordem mundial, houve um grande aceleração nos fluxos financeiros e comerciais, motivado pelo ânimo com o sistema liberal de livre mercado. Tal sistema tem caráter extremamente competitivo e naturalmente favorece os países com maior nível de desenvolvimento psicossocial e tecnológico e industrial, além de instituições financeiras mais robustas.

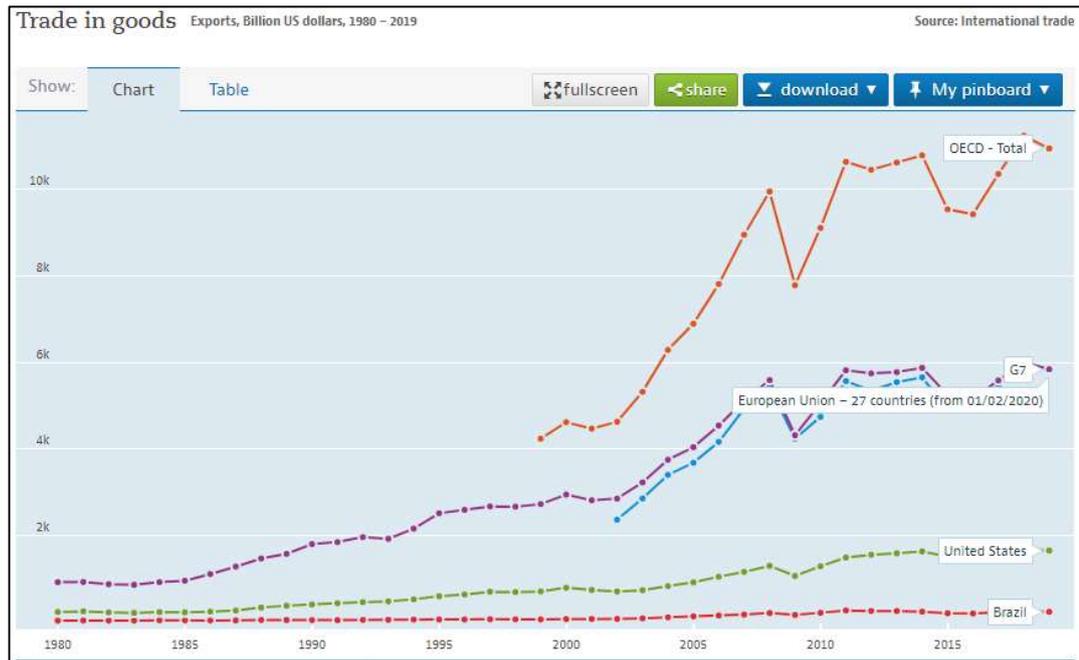
Os gráficos abaixo, produzidos pela OCDE, apresentam o incremento dos fluxos comerciais em serviços e produtos para os seguintes atores: Estados-Membros da OCDE; países do G7; países da União Europeia; Estados Unidos da América; e Brasil.

Figura 1 - Comércio em serviços: exportações em milhões de Dólares Americanos



Fonte: *International trade - Trade in services - OECD Data* (OCDE, 2020)

Figura 2 - Comércio em produtos: exportações em bilhões de Dólares Americanos



Fonte: *International trade - Trade in goods - OECD Data (OCDE, 2020)*

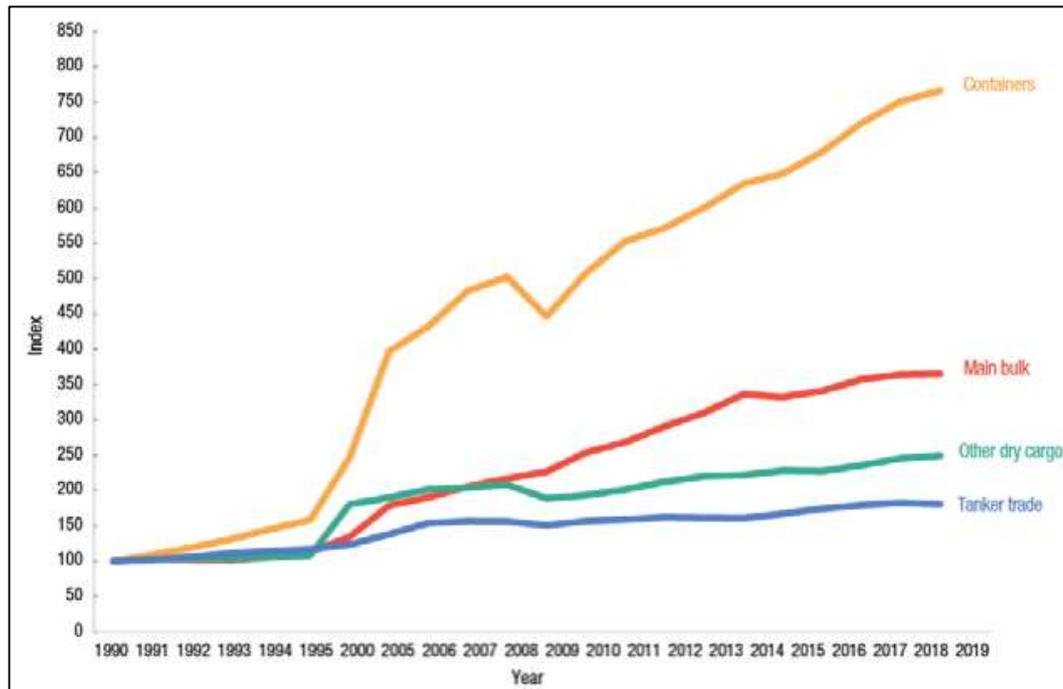
Como se pode verificar, apesar de um período de crescimento ainda modesto até o ano 2000, motivado por instabilidades econômicas, o incremento no comércio global foi intenso a partir de então. Após a crise mundial de 2008 o avanço permanece, ainda que em ritmo menos acentuado.

O crescimento econômico vigoroso, associado ao fenômeno da globalização, provocou uma expansão da atividade produtiva e das cadeias de suprimento. O aumento da demanda global por matéria prima, e o deslocamento de unidades produtivas para outras regiões do globo – com vistas à maximização dos lucros – podem ser percebidos pelos efeitos que produziram no setor do transporte marítimo, responsável pela movimentação e alocação de insumos e produtos .

O *shipping*, como genericamente é chamado esse segmento, é o motor propulsor do desenvolvimento econômico. Sua economicidade no transporte dos grandes volumes e pesos dos produtos primários (*commodities*) e semiacabados, sempre foi reconhecida; porém, a partir da década de 1990, o desenvolvimento do modal por meio de contêineres veio ao encontro da crescente demanda pelo transporte de produtos com elevado índice de valor agregado, produzidos em diferentes regiões do mundo.

O gráfico abaixo nos permite visualizar como a evolução do transporte marítimo internacional acompanha a expansão do comércio mundial.

Figura 3 - Comércio marítimo internacional por tipo de carga (índice de referência 1990=100)



Fonte: UNCTAD – *Review of Maritime Transport 2020* (UNCTAD, 2020)

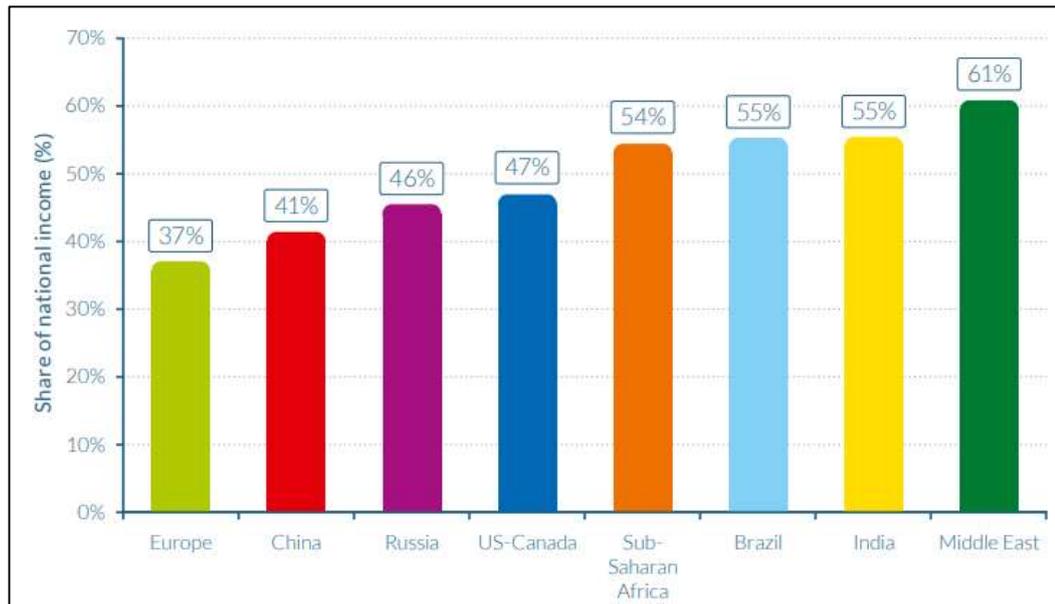
O crescimento econômico globalizado, de fato, produziu muita riqueza. A era digital deu início a um novo momento da economia mundial, com o desenvolvimento de uma indústria revigorada em termos de processos, produtividade e, sobretudo, qualidade. Também houve um intenso desenvolvimento do setor de serviços, com o uso das novas tecnologias digitais. Contudo, conforme já comentado anteriormente, o arranjo econômico e de produção, intensivo em novas tecnologias, que se efetivou a partir da década de 1990, favoreceu os países mais desenvolvidos, que já dispunham de uma boa base industrial, amplo arranjo de instituições financeiras e elevados índices educacionais. Esse processo demanda, sobretudo, elevada capacitação e qualificação do elemento humano, o que normalmente se observa de forma bastante diversa entre países de diferentes níveis de desenvolvimento.

Nas figuras 1 e 2 pode-se observar que o incremento no comércio de produtos e serviços verificado nos países desenvolvidos, não ocorre na mesma escala no Brasil. A situação brasileira é uma boa medida do que se observou naquele momento em outros países em desenvolvimento, e ainda de forma mais intensa em países mais pobres. A geração de riqueza não ocorreu de forma equilibrada no mundo globalizado e o sistema de economia liberal mostrou-se incapaz de prover uma distribuição equânime de renda, riqueza e bem-estar social.

O modelo de distribuição da riqueza e da renda, no mundo globalizado da ordem mundial pós-Guerra Fria, orientada para o liberalismo econômico e o livre comércio, implicou no crescimento das desigualdades também em escala global, com efeitos distintos em diferentes países e regiões do mundo. Para se entender o fenômeno das novas ameaças é fundamental a compreensão da dinâmica das desigualdades sociais a partir da década de 1990, pois o fulcro das chamadas novas ameaças está, em grande parte, associado à questão da pobreza, da desigualdade social e da degradação das instituições. Além do campo social, as novas ameaças também se desenvolvem a partir de questões civilizacionais, com forte orientação para a teoria de Samuel Huntington.

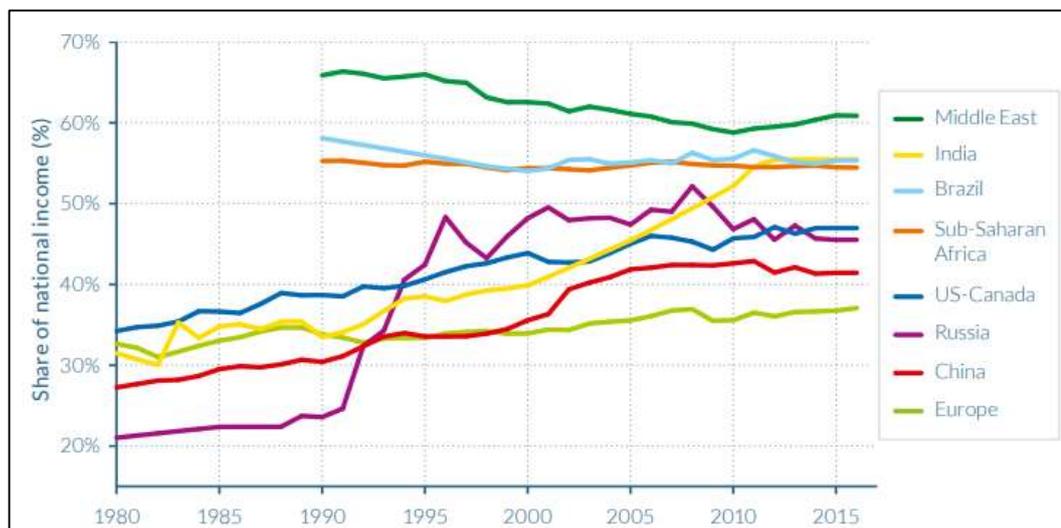
A partir da última década do século XX houve um significativo movimento de transferência de capital do setor público para o setor privado (WORLD INEQUALITY LAB, 2018). Esse movimento ocorreu como uma tendência natural do sistema econômico orientado para o liberalismo, com o fortalecimento do setor privado em detrimento da redução do setor público, com foco na estruturação de um Estado mínimo. Este cenário, num ambiente de democracias desenvolvidas, com elevado índice de desenvolvimento psicossocial e instituições sólidas, pode contribuir para alavancar o desenvolvimento nacional, mantendo a desigualdade em níveis aceitáveis. Apesar de ainda não haver uma posição consensual sobre o que seria um padrão adequado ou aceitável de desigualdade social, o fato é que a desigualdade é inevitável e inerente a qualquer sistema social (WORLD INEQUALITY LAB, 2018).

Os níveis de desigualdade estão mais diretamente associados à conformação das instituições e às políticas desenvolvidas pelo setor público, do que a outros fatores relacionados ao setor privado. Esta constatação advém do fato de países com mesmo nível de desenvolvimento apresentarem diferentes situações de desigualdade social. Desde da década de 1980 os indicadores de desigualdade têm apresentado rápido crescimento na América do Norte, na China, Índia e Rússia, enquanto apresentam dinâmica distinta na Europa. No Oriente-Médio, na África Subsaariana e no Brasil, os índices de desigualdade têm se mantido estáveis, mas em valores muito elevados (WORLD INEQUALITY LAB, 2018).

Figura 4 - Percentuais de concentração de renda nos 10% da população mais rica

Fonte: World Inequality Report 2018 (WORLD INEQUALITY LAB, 2018)

A Figura 4 apresenta os percentuais de concentração de renda por países, nas camadas sociais mais abastadas, e indica índices elevados nos Estados Unidos, Brasil, Índia, Oriente Médio e África Subsaariana. A Figura 5 nos permite perceber que o Brasil e a África tem mantido um comportamento de estabilidade, porém em níveis muito elevados, o que indica a dificuldade de se implementar programas de desenvolvimento nacional.

Figura 5 - Evolução da desigualdade com base na concentração de renda entre os 10% da população mais rica

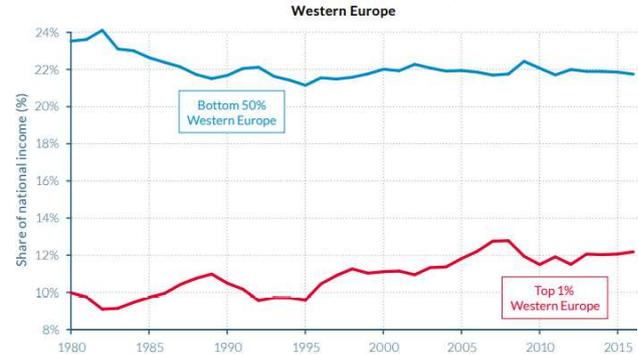
Fonte: World Inequality Report 2018 (WORLD INEQUALITY LAB, 2018)

A Índia tem apresentado um comportamento de acentuada elevação, enquanto os Estados Unidos apresentam um crescimento da desigualdade de forma menos intensa, mas consistente.

Figura 6 - Diferença de renda entre 1% mais ricos e 50% mais pobres - EUA



Figura 7 - Diferença de renda entre 1% mais ricos e 50% mais pobres - Europa



Fonte: World Inequality Report 2018 (WORLD INEQUALITY LAB, 2018)

Ao observarmos as Figuras 6 e 7 pode-se perceber que mesmo países desenvolvidos industrializados, apresentam condições diferentes de desigualdade, que são decorrentes de condicionantes políticas e psicossociais, que refletem nas políticas públicas e posturas comportamentais. Em que pese a Figura 7 apresentar um índice agregado para a Europa Ocidental – sabemos que há grandes diferenças no conjunto de países europeus – o gráfico reflete uma situação geral dos países desse bloco.

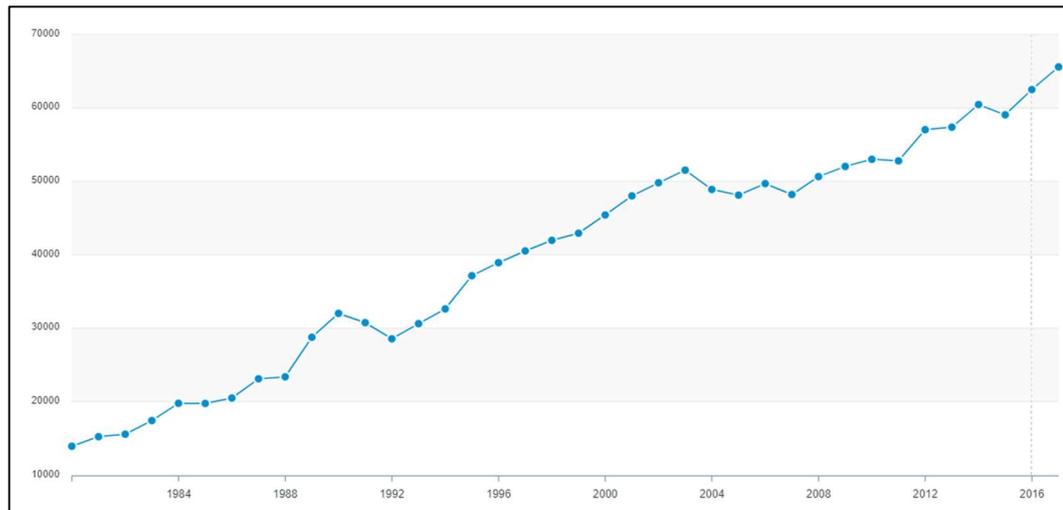
Independentemente de erros marginais que possam estar contidos nos dados acima apresentados, conclui-se que a ordem mundial pós-Guerra Fria caracterizou-se por um aumento das desigualdades sociais em diversas regiões do mundo. Este, sem dúvida, é um efeito do fenômeno da globalização marcada por um arranjo de intensa competição na arena econômica. Políticas liberais tiveram que ser revistas ao longo do tempo, dando origem a orientações mais brandas e mais focadas no desenvolvimento de regiões mais afetadas pelo aumento da pobreza e da miséria extrema.

O aumento das desigualdades implica não apenas na redução de renda e de poder aquisitivo de uma parte considerável da população, mas afeta também o arranjo de instituições públicas e privadas que atuam no processo de desenvolvimento. A redução da confiança nas instituições contribui para sua perda de legitimidade e, por consequência, compromete sua capacidade de entregar resultados à sociedade.

O enfraquecimento institucional associado ao aumento da pobreza, num contexto de grandes desigualdades, afeta diretamente os valores de uma sociedade. O resultado será o aumento das atividades marginais, com transgressão das leis e prejuízo da Ordem Pública. A associação de atividades marginais e a competição entre estas; bem como a associação de grupos marginais ao estamento institucional do Estado são situações graves, que implicam em risco à estabilidade social e política da nação.

Uma análise mais elaborada nos leva a um conceito mais preciso de desenvolvimento nacional, que pode ser enunciado como o “processo global de aperfeiçoamento do homem e aprimoramento dos sistemas sociais” (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 2019). Nesta definição vemos presentes três elementos centrais: o caráter global do desenvolvimento, o foco no aperfeiçoamento do homem como cidadão e a relevância dos sistemas sociais. A situação de grandes desigualdades sociais acarreta o aumento da pobreza e da miséria; produz divisão e segregação social; e gera vulnerabilidades humanas e institucionais. Tal cenário fragiliza o tecido social que constituiu o sentimento de nação, e cria as condições propícias para o desenvolvimento de ameaças, tanto no âmbito interno quanto no externo.

O número de homicídios é um indicador relevante para a identificação do grau de comprometimento da Ordem Pública e da estabilidade social, uma vez que tal crime pode ser considerado como o de maior poder ofensivo ao cidadão. Na Figura 8 vemos uma preocupante curva ascendente no número de homicídios no Brasil, o que deve ser considerado de forma atenta e dedicada pelo poder público e pelas instituições privadas. Os homicídios atingem os cidadãos marginais – aqui considerados como aqueles engajados em atividades à margem das leis –, os agentes do Estado e o cidadão comum. A divisão e segregação social fomenta a ocorrência de crimes de morte por motivos banais. A ação do Estado para conter a escalada da violência, instaurada pelos cidadãos marginais, acaba por gerar mais violência, sem mitigar o problema em sua causa, mas em sua consequência, e assim implica em mais divisão e segregação. É um ciclo vicioso que demanda uma ação multidisciplinar de longo prazo para a obtenção de resultados consistentes e perenes.

Figura 8 - Número de homicídios no Brasil

Fonte: IPEA em [Ipea - Atlas da Violência v.2.7 - Mapa](#)

As novas ameaças que passam a ser consideradas a partir da ordem mundial pós-Guerra Fria estão associadas ao fenômeno de degradação social e institucional gerado pelas crescentes desigualdades sociais, que promovem a não valorização do homem e o enfraquecimento das instituições. Outros fenômenos de ordem civilizacional somam-se a esse espectro de ameaças.

As novas ameaças possuem forte influência no âmbito interno dos países, mas também possuem a capacidade de se expandirem através das fronteiras nacionais, atingindo escala regional e global. Esta característica deriva do processo de globalização, na medida em que as ameaças se manifestam com o benefício do emprego das ferramentas e instrumentos que conectam o mundo em escala global.

Esse espectro de ameaças emprega diversas capacidades, inclusive aquelas decorrentes dos desenvolvimentos tecnológicos ocorridos no período considerado. A estrutura organizacional dos atores é, muitas vezes, difusa, e exige um complexo trabalho de análise para o entendimento consistente da situação, a fim de permitir a elaboração de uma estratégia de contenção adequada.

Em última análise podemos considerar que as novas ameaças possuem um caráter transnacional e se manifestam de forma híbrida.

4.1 Ameaças transnacionais

As novas ameaças se manifestam em escala local, regional ou global, o que lhes atribui caráter transnacional. Assim são chamadas ameaças transnacionais.

Embora os conceitos de Segurança Transnacional e Ameaça Transnacional pareçam simples, há diferentes abordagens, definições e interpretações. Proença Garcia se refere às ameaças transnacionais como

Ameaças não-militares que cruzam as fronteiras e que simultaneamente ameaçam a integridade social e política dos Estados ou mesmo a saúde dos seus habitantes, bem como a sua qualidade de vida. (GARCIA, 2006, p. 344).

McQaid, Faber e Gold trazem uma concepção mais ampla para o conceito de ameaças transnacionais, a qual denominam de “desafios transnacionais” (*transnational challenges*), devido à sua complexidade, ao seu caráter transfronteiriço, por interferirem na segurança nacional e global, e por serem frequentemente interconectados (MCQUAID, FABER e GOLD, 2017, p. 5). Esta definição é fortemente influenciada pela visão norte-americana de segurança e defesa em escala global.

À semelhança do que se verifica com a conceituação, que transita no campo de diferentes interpretações, também não há uma lista definida que estabeleça quais são as ameaças transnacionais. Paul Smith considera o entendimento geral, de que as ameaças transnacionais se enquadram em cinco categorias: crime organizado; terrorismo; fluxos migratórios; doenças e endemias; degradação ambiental; e mudanças climáticas (SMITH, 2000, p. 78). McQaid, Faber e Gold descrevem onze desafios transnacionais: crime organizado transnacional; terrorismo e extremismo violento; fluxos migratórios; degradação ambiental e mudanças climáticas; ameaças à saúde pública; movimentos ideológicos; ciberataques; proliferação de armas de destruição em massa; crises humanitárias; fluxos econômicos internacionais; e legalidade internacional (MCQUAID, FABER e GOLD, 2017, p. 7-8).

Uma outra abordagem de ameaças transnacionais é apresentada no Relatório de Segurança Transnacional da Conferência de Segurança de Munique (*Munich Security Conference*). A Conferência analisa o impacto global dos fluxos ilícitos, que podem ser divididos em quatro categorias: fluxo de produtos, de pessoas, de dados e fluxos financeiros (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2019, p. 10).

O fluxo de produtos engloba o tráfico internacional de armas e de drogas; o contrabando, o descaminho e a falsificação; o tráfico de animais silvestres; e o tráfico de recursos naturais. O fluxo de pessoas abrange o contrabando e o tráfico de seres humanos por organizações criminosas, e sua exploração com objetivo de obter lucro ou seu emprego em ações de cunho político. Os fluxos financeiros compreendem a

evasão de divisas, a lavagem de dinheiro, a corrupção e o financiamento ao terrorismo. Por fim o fluxo de dados que inclui a violação de dados, o *hackeamento*⁴, o furto de dados, o comércio ilegal de dados e uso indevido de informação (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2019, p. 8-10).

As diferentes abordagens das ameaças transnacionais possuem pontos de convergência e aspectos complementares, e não divergem ou se contrapõem em nenhum aspecto, o que permite a concepção de um conceito consistente sobre o fenômeno das chamadas novas ameaças.

Embora não seja possível estabelecer uma relação rígida e consensual das ameaças transnacionais, podemos considerar que o conjunto de eventos elencados por McQuaid, Faber e Gold provê uma aproximação bastante consistente de tal espectro de ameaças:

- crime organizado transnacional: tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de pessoas, comércio ilegal de recursos naturais e biodiversidade e pirataria marítima.
- terrorismo e extremismo violento: ações terroristas e de violência extrema.
- fluxos migratórios: migrações em massa.
- degradação ambiental e mudanças climáticas: despejo de dejetos e rejeitos industriais; emissões de gases geradores do Efeito Estufa (GHG) e mudanças do ambiente por ciclos espontâneos da natureza.
- ameaças à saúde pública: pandemias.
- movimentos ideológicos: levantes, disputas tribais, golpes de Estado e revoluções.
- ciberataques: ataques a sistemas de controle de transportes e sistemas financeiros; acesso a dados pessoais, etc.
- proliferação de armas de destruição em massa: armas químicas, biológicas e nucleares.
- crises humanitárias: fome, desnutrição e violência sectária.
- fluxos econômicos internacionais: evasão de divisas, lavagem de dinheiro, movimentos especulativos no mercado de capitais.

⁴ *Hackear*: burlar a segurança de um sistema computacional, buscando acessar ilegalmente, sem a permissão do dono, um computador ou sistema computacional e informático (DÍCIO - DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS).

- legalidade internacional: normas e acordos internacionais, alianças comerciais e condicionantes legais de caráter social (*restraints*).

Nesse momento cabe ressaltar que, por meio de uma análise simples, mas atenta, pode-se perceber que nenhuma das ameaças transnacionais corresponde de fato a um tipo de ameaça inédita na história da humanidade, mas tão somente à repetição de antigos eventos sob um novo formato e em escala mais ampla. Até mesmo as ameaças cibernéticas, desenvolvidas a partir da recente evolução da informática e dos sistemas digitais, correspondem, em última análise, à uma ameaça aos sistemas de comando e controle, à salvaguarda das informações (associada à atividade de contrainteligência) e à busca de dados negados (associada à atividade de inteligência). Portanto contemplam eventos recorrentes no ambiente das sociedades, diferindo dos episódios antecedentes, na forma de manifestação, e no alcance e amplitude dos seus efeitos.

A Conferência de Segurança de Munique destaca que

Os fluxos ilícitos transfronteiriços persistem através da história em diferentes formas, com contrabandistas e piratas operando por séculos; contudo o problema adquiriu nova dimensão no final do século XX e início do século XXI. (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2019, p. 6).

Entre os principais aspectos das novas ameaças estão: a amplitude do caráter transnacional, a associação e a interconexão entre diferentes tipos de atividades ilícitas e o seu potencial de dano a longo prazo. Tais características decorrem, principalmente, dos fenômenos associados à globalização, com o aumento da interdependência das economias, culturas e populações (MUNICH SECURITY CONFERENCE, 2019).

As ameaças transnacionais são ameaças não-militares, que correspondem a um conjunto de eventos diversos, que se manifestam em diferentes campos de atuação, em níveis de intensidade distintos, envolvendo diferentes atores e, muitas vezes, de forma associada ou interconectada. Compreendem ameaças que permeiam os campos da segurança pública e da segurança nacional e que, em muitas situações transcendem as capacidades ordinárias das forças e instituições não-militares.

Nesse contexto pode-se concluir pelo caráter complexo e difuso que compreende o campo das ameaças transnacionais. A questão ambiental e a questão legal são representativas da complexidade desse espectro.

A questão ambiental envolve eventos decorrentes da ação humana – deliberada ou não –; eventos possivelmente decorrentes de mudanças climáticas cíclicas e naturais, cujas dinâmicas ainda não são do domínio do conhecimento do homem; além de aspectos retóricos, associados ao uso dos assuntos relacionados ao meio ambiente, com fins políticos e econômicos. Com o passar dos anos, a agenda mundial sobre o “aquecimento global” teve que ser reorientada para uma linha mais ampla de debates, de forma a englobar um maior número de eventos e interesses, passando a focar nas “mudanças climáticas”. Tal reorientação caracteriza o espectro amplo, complexo e difuso desse tipo de ameaça.

Da mesma forma a questão legal passou a contar com uma nova dimensão, representada pela normatização supranacional, oriunda de organismos internacionais e intergovernamentais. Organizações não-Estatais se fortaleceram e também passaram a exercer pressão junto aos Estados, a sociedade e a outros organismos, não necessariamente por meio de instrumentos legais, mas por meio da difusão de valores, associados aos seus interesses, criando condicionantes de ordem moral (*restraints* não formais), expressos na forma de comportamentos socialmente aceitáveis ou reprováveis – o chamado fenômeno do “comportamento politicamente correto”. Cabe destacar que este fenômeno, no contexto social, tem forte influência sobre a criação, interpretação e aplicação das leis.

Na mesma medida que se estabelece uma necessidade formal ou moral de atendimento às normas supranacionais, o seu descumprimento pode ocorrer de forma simples, direta e banal, sem que haja qualquer tipo de sanção ou crítica, dependendo de quem as descumpra. Estabelece-se assim um arranjo legal amplo, formal e informal, porém cuja efetividade é relativa.

Em resumo podemos considerar que a única característica efetiva das ameaças transnacionais é a sua ausência de limites de qualquer natureza.

4.2 Guerra híbrida

O fenômeno social da guerra tem sofrido mudanças ao longo dos séculos, acompanhando a evolução das ameaças e das tecnologias.

As guerras interestatais de primeira geração, dos séculos XVIII e XIX, baseadas nas táticas de linha e colunas de batalha, foram sucedidas pelas guerras

de segunda geração, da segunda metade do século XIX, com emprego das trincheiras e do fogo indireto da artilharia. A terceira geração foi a guerra de movimento, com elementos da velocidade, da manobra e da ação em profundidade, que marcaram conflitos do século XX, em especial a Segunda Guerra Mundial. A quarta geração já contempla as guerras com atores estatais e não estatais, a descentralização logística e as ações em pequenas frações. A partir da década de 1990 novas variantes da arte da guerra começam a ser consideradas, como as guerras compostas, a guerra irrestrita, a guerra irregular e a guerra assimétrica. Por fim desenvolve-se o conceito de guerra híbrida, congregando elementos de assimetria; caráter omnidimensional; múltiplos atores, estatais e não-estatais; e interconectividade (RODRIGUES, 2020).

O professor Dar Costa define a guerra híbrida como

O emprego do poder através de um conjunto de intervenções de toda ordem preparada sobre um Estado Nacional, para exercer um fim fundamentalmente político. Ou qualquer tipo de agressão organizada que procura causar dano a um Estado Nacional, buscando desestruturá-lo, transformando-o em um estado falido, com o fim de apropriar-se de seu território, e/ou de seu imaginário coletivo, e/ou de seus recursos. (COSTA, 2019, p. 23)

Ainda segundo COSTA (2019), a guerra híbrida se caracteriza por ser

Um conflito no qual todos os agressores exploram todos os modos de guerra, simultaneamente, empregando armas convencionais avançadas, táticas irregulares, tecnologias agressivas, terrorismo e criminalidade, visando desestabilizar a ordem vigente em um Estado Nacional. (COSTA, 2019, p. 23)

As ameaças transnacionais possuem caráter diverso e não necessariamente militar, sendo muitas vezes difícil caracterizá-las como elementos componentes de um contexto de guerra. Contudo, ao analisarmos o conceito de guerra híbrida, verificamos que as ameaças transnacionais se enquadram no perfil de ações passíveis de serem desencadeadas no contexto desse tipo de guerra. O potencial de enfraquecimento das instituições e de esgarçamento do tecido social, alinha-se à ideia de fragilização do Estado, podendo levá-lo à condição de Estado-Falido (*failed states*).

Portanto, o acompanhamento e o monitoramento das ameaças transnacionais, potenciais ou manifestas, é fundamental para a mitigação de seus efeitos antes que evoluam a ponto de demandarem o emprego direto da expressão militar do Poder Nacional, a qual deve estar orientada para a sua atividade fim, de

Defesa Nacional, voltada para o ambiente externo, contribuindo dessa forma para o enfrentamento de ameaças de todas as naturezas.

A guerra híbrida também pode ocorrer desde uma situação considerada como de paz, valendo-se, por exemplo, da guerra de informação. Como comentado anteriormente, o desenvolvimento de narrativas de forma endógena ou exógena pode contribuir para formação de opinião dentro de uma sociedade ou mesmo de um organismo supranacional, alterando valores sociais e levando a movimentos de distensão ou escalada, com fortes reflexos na política e na economia. Tais narrativas podem inclusive ter como efeito o enfraquecimento do Poder Militar de uma nação, a partir do momento em que se desenvolve o conceito da obsolescência das doutrinas de emprego do aparato militar convencional. Nesse contexto, sociedades menos desenvolvidas estão mais expostas e suscetíveis a tal tipo de ameaça, pois o baixo desenvolvimento psicossocial não permite que a sociedade alcance o entendimento dos aspectos indiretos constantes na narrativa disseminada. Assim, é fundamental considerar que o desenvolvimento psicossocial, por meio da educação e do desenvolvimento de valores no seio da sociedade, é uma arma poderosa no contexto da realidade da guerra híbrida.

5. O ENFRENTAMENTO ÀS NOVAS AMEAÇAS.

As chamadas novas ameaças se manifestam por meio de um amplo espectro de eventos, desencadeados nos âmbitos interno e externo. O caráter transnacional, por vezes não estatal, agrega um fator complicador às medidas de enfrentamento, pois dificulta a identificação precisa de atores e a seleção de objetivos, bem como desconfigura o teatro de operações (TO), que pode se estabelecer inclusive no ambiente virtual ou informacional. Mesmo no ambiente interno, a manifestação das ameaças transnacionais permeia os campos da segurança pública e da segurança nacional, atuando, muitas vezes, numa área não definida ou de interseção. Em decorrência, as ações de enfrentamento também deverão englobar ações nos campos da defesa pública e da defesa nacional; focadas em múltiplos atores, estatais ou não; num teatro de operações amplo e sem definição rígida, incluindo o ambiente informacional e cibernético, entre outros.

Por outro lado, não se deve considerar que as ameaças Estatais tradicionais foram definitivamente abolidas e substituídas pelo espectro de crimes transnacionais. A ordem mundial continua organizada com base nos Estados-Nação, estabelecidos dentro de limites geográficos, com identidade histórico-cultural de seus povos e que, na busca do bem comum, empregarão todo o seu arranjo de poder. Ainda que as fronteiras tenham ganhado porosidade física e virtual, elas ainda existem, são reconhecidas e permanecem sendo um referencial do espaço social da nação. É importante ressaltar que até mesmo as instituições multilaterais e os organismos internacionais, não possuem representatividade própria além daquela formada pela representação de Estados-Nação.

No contexto complexo e difuso já citado por diversas vezes, é necessário considerar que as novas ameaças tem um elevado potencial de causar danos ao tecido social de uma nação, podendo chegar a enfraquecer a visão dos objetivos fundamentais. O enfrentamento a tais ameaças não pode se realizar apenas com o emprego do aparato militar das Forças Armadas, pois demanda ações em áreas de atuação cujo conhecimento não é do domínio da expressão militar do Poder Nacional. Por outro lado, em algumas situações, o poder bélico, a capacidade operacional e a prontidão das Forças Armadas são necessárias para o enfrentamento dessas ameaças, em face do elevado potencial ofensivo enfrentado ou pela complexa

logística envolvida. Passa-se então ao debate sobre o emprego das Forças Armadas em áreas de atuação que não as suas, como a da Segurança Pública e a assistencial.

Assim, pode-se depreender que o enfrentamento às novas ameaças – aqui consideradas como ameaças transnacionais – demandará o emprego sinérgico de diversos setores do Estado e da sociedade em geral. Destaca-se nesse contexto a relevância do papel exercido pelo cidadão, como um ente social ao qual se associam direitos, mas, sobretudo, deveres, no âmbito da sociedade. O entendimento das responsabilidades sociais diante da preservação da ordem pública é fundamental para que estabeleçam os mecanismos adequados à correção dos desvios de conduta que comprometam a paz social. Somente a partir de tal entendimento, baseado em valores morais e ética, será possível estabelecer um padrão de comportamento favorável à conformação de instituições sólidas, legislação eficaz e um ambiente de ordenamento que permite o desenvolvimento orientado ao bem comum. Conforme já comentado anteriormente, as novas ameaças manifestam-se frequentemente por meio do ambiente informacional, e somente uma sólida base social e institucional, caracterizada pelo aprimoramento da expressão psicossocial do Poder Nacional, pode prover a resiliência necessária contra este tipo de ameaça.

O emprego das Forças Armadas no enfrentamento às novas ameaças é objeto de debate em diversos fóruns e diferentes países. Essa questão será considerada sempre de forma específica, adequada à situação do país e às principais ameaças configuradas e potenciais. As evidências da relevância e da complexidade das novas ameaças, torna óbvio o entendimento de que, o desenvolvimento de agências e organizações especializadas ao enfrentamento de cada ameaça, coordenadas de forma sinérgica por um elemento no nível nacional, representa a configuração de mais alta especialização e desenvolvimento de capacidades. A soma do emprego coordenado de tais capacidades tende a prover a solução mais eficiente para o enfrentamento às novas ameaças. Contudo, tal configuração demanda uma estrutura organizacional e operacional extremamente robusta, com custo elevado e um complexo sistema de coordenação; os quais não são viáveis à maioria dos países.

Uma solução distinta, com aproveitamento de capacidades e estrutura existentes, tende a ser mais realista e exequível para países em desenvolvimento, maximizando os recursos disponíveis. Porém, tal sistema demanda especial atenção para que o emprego de um elemento fora de sua área de destinação não implique no enfraquecimento do outro setor, a níveis inaceitáveis.

Paul J. Smith aborda a questão do emprego das Forças Armadas no combate às novas ameaças, destacando aspectos favoráveis e desfavoráveis. As ameaças transnacionais são, sem dúvida, um grande desafio à segurança nacional. Considerando que as Forças Armadas são um instrumento fundamental do Estado para a garantia da segurança, torna-se natural o seu emprego. Ademais, as Forças possuem capacidades que permitem o seu pronto emprego em cenários diversos. Em contrapartida, o emprego das Forças em ações que não as de defesa externa, podem comprometer a sua capacidade operacional para as suas atividades fim, com a destinação de recursos para outras prioridades, além de desvios nas orientações doutrinárias (SMITH, 2000).

O estabelecimento de uma estratégia nacional de enfrentamento às novas ameaças é um desafio que deve considerar as questões orçamentárias, as capacidades existentes, o desenvolvimento da expressão psicossocial, além dos cenários interno e externo. Porém é preciso que essa análise seja feita de forma precisa, realista e não ingênua; resguardada das ações no campo informacional oriundas de elementos internos e externos, que visam interesses próprios, deslocados da busca do bem comum. Cabe lembrar que a segurança é condição fundamental para o desenvolvimento.

5.1 Os Estados Unidos da América e as novas ameaças

Os Estados Unidos da América, como potência hegemônica, estão especialmente sujeitos às novas ameaças, em toda a sua gama de eventos possíveis. Portanto, a estrutura organizacional do país, para o enfrentamento a essas ameaças, deve ser considerada como um caso de estudo. Em que pese a relevância das orientações políticas – especialmente no campo das relações internacionais – para a adequação da estratégia de enfrentamento, o caso norte-americano serve como exemplo; não exatamente um formato a ser replicado, mas sim uma arquitetura cuja estrutura permite identificar ideias de reforço de capacidades, bem como arranjos que podem gerar fraquezas, no caso de aplicação em outras nações.

O Poder Executivo norte-americano está estruturado, fundamentalmente, em quinze Departamentos Executivos, assemelhados aos Ministérios no Brasil. Dentre os quinze Departamentos Executivos, dois destacam-se para a nossa análise: o

Departamento de Defesa (*Department of Defense – DoD*), orientado à segurança externa e ao qual se subordinam administrativamente as Forças Armadas; e o Departamento de Segurança Interna (*Department of Homeland Security – DHS*), que cuida de ameaças não militares, eminentemente no âmbito interno. Além dos Departamentos, há um grande número de subagências, *bureaus*, agências independentes, conselhos, comissões e comitês, responsáveis por áreas específicas, caracterizando uma intensiva especialização no trato dos diversos temas (THE UNITED STATES GOVERNMENT, 2021).

Entre as áreas de atuação do Departamento de Segurança Interna (DHS) estão: controle de fronteiras, controle imigratório, segurança cibernética, defesa civil, segurança econômica, segurança eleitoral, tráfico humano, terrorismo e segurança de transportes. O Departamento possui ainda áreas específicas, destinadas a prover a coordenação dos seus diversos segmentos de atuação, bem como a coordenação de atividades que visem o incremento da resiliência às ameaças não convencionais (DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2021).

A Agência Antidrogas (DEA), subordinada ao Departamento de Justiça, é o órgão que atua de forma exclusiva no combate ao tráfico de drogas, embora também haja a atuação da Guarda Costeira (em mar aberto e águas interiores), da Polícia Federal (FBI) e outras agências. A DEA atua tanto na repressão, quanto na regulação, controle de drogas lícitas e na prevenção (THE UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION, 2021).

A Polícia Federal norte-americana (FBI) atua nas áreas de terrorismo, contrainteligência, crimes cibernéticos, combate à corrupção, direitos civis, crime organizado, crimes de “colarinho branco”, crimes violentos e armas de destruição em massa (WMD), no ambiente interno (THE UNITED STATES GOVERNMENT, 2021). Já a Agência Central de Inteligência (CIA) atua na inteligência de Estado, com ampla área de atuação, visando alavancar o poder da informação na mitigação de riscos potenciais.

O campo cibernético possui uma agência governamental dedicada, a Agência de Segurança Nacional (NSA), subordinada ao Departamento de Defesa. Entre suas tarefas está atuar como uma unidade de apoio ao combate no campo militar (NATIONAL SECURITY AGENCY, 2021).

O Departamento de Defesa, ao qual estão subordinados, a Marinha, o Exército, a Força Aérea, o Corpo de Fuzileiros Navais, a Força Espacial, a Guarda Costeira e a Guarda Nacional, incumbe-se eminentemente das ameaças externas.

A estrutura organizacional do governo norte-americano é ampla e complexa e o escopo deste trabalho não permite que nos aprofundemos mais no detalhamento de órgãos e suas áreas de atuação. As relações de subordinação também são múltiplas, diferenciando a subordinação administrativa da operacional, havendo ainda subordinações distintas quando da adjudicação de meios para o cumprimento de missões específicas. Contudo, pode-se depreender que o sistema organizacional é robusto, com alto nível de especialização, sobreposição em algumas áreas de atuação e forte distinção entre os âmbitos interno e externo, ainda que haja estreita cooperação entre ambas.

Uma análise inicial permite a percepção do alto grau de complexidade envolvido na operação dessa complexa estrutura, especialmente na coordenação de ações entre os diversos entes, e na utilização dos elementos de consciência situacional gerados, além do elevado custo de manutenção e operação de toda a estrutura.

Conforme comentado anteriormente, dado o caráter de potência hegemônica e as orientações políticas nacionais, o modelo norte-americano não se aplica a nenhum outro país no mundo, mas evidencia o poder do emprego da especialização e de um sistema robusto de comando e controle e coordenação interagências. Essas são conclusões simples e diretas, embasadas em uma observação superficial do complexo organizacional do Estado norte-americano, voltada para o enfrentamento de ameaças de toda ordem.

No nível político, a orientação para as novas ameaças surge com a Estratégia de Segurança Nacional (NSS) do presidente Bill Clinton, de 1994, intitulada de *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*. O conceito de engajamento e expansão está alinhado com a nova ordem mundial pós-Guerra Fria e a afirmação da hegemonia norte-americana. A ideia é exercer o papel de protagonista na expansão dos valores da cultura ocidental. Porém o documento também ressalta que, além de oportunidades, uma diversidade de novas ameaças, de natureza não militar, se configura nesse momento. Conflitos étnicos, estados falidos, armas de destruição de massa, degradação ambiental, terrorismo, tráfico de drogas, rápido crescimento populacional e fluxos de refugiados, são citados como fenômenos

transnacionais com potencial de provocar instabilidades internacionais, gerando desafios aos Estados Unidos. Por fim, o documento reafirma a necessidade da preservação de um poder nuclear de deterrence, a fim de dissuadir ameaças à nação (UNITED STATES OF AMERICA, 1994).

Em 2002, ainda em fase de reorientação após os atentados ao *World Trade Center*, em setembro de 2001, o presidente George W. Bush destaca em sua NSS que o maior perigo aos Estados Unidos se baseia na combinação de radicalismo com novas tecnologias. O documento considera a existência das ameaças transnacionais já citadas anteriormente e formaliza a adoção de uma estratégia de ação preventiva (ou preemptiva), com o enfrentamento a ameaças potenciais, ainda que não manifestas (UNITED STATES OF AMERICA, 2002). Já em sua NSS de 2006 o cenário já é o da Guerra ao Terror, com forte orientação ao enfrentamento do radicalismo islâmico, de organizações terroristas e de Estados que proveem apoio a atividades terroristas (UNITED STATES OF AMERICA, 2006).

A partir de 2010 as NSS do presidente Obama passam a adotar uma aproximação mais branda ao conceito de Guerra ao Terror, embora destaquem o enfrentamento a organizações terroristas, como a Al-Qaeda. Também passam a considerar, com mais ênfase, as ameaças transnacionais da ordem mundial vigente (UNITED STATES OF AMERICA, 2010).

Desde o estabelecimento da nova ordem mundial pós-Guerra Fria, as Estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos tem considerado as ameaças transnacionais no seu planejamento de defesa. No período que se seguiu aos atentados ao World Trade Center até a administração do presidente Obama (inclusive), a orientação para o enfrentamento ao terrorismo, na chamada Guerra ao Terror, teve valor preponderante, com forte orientação para a região do Oriente Médio.

Também desde a década de 1990, os Estados Unidos tem adotado uma postura de incentivo ao desenvolvimento de capacidades para o combate às ameaças transnacionais, junto a parceiros estratégicos. Este fato é observado, inclusive, na atuação dos Estados Unidos junto aos países da América Latina. Por experiência própria deste autor, servindo embarcado em navios da Marinha do Brasil na década de 1990, pode-se verificar uma mudança de orientação no planejamento dos

Exercícios combinados UNITAS⁵, com a inserção de treinamentos de abordagem, típicos de ações contra ameaças transnacionais. Além do Brasil, também há intensa cooperação nesta área com a Colômbia, Peru e Equador.

Durante a Guerra Fria os Estados Unidos empenharam-se em combater o regime comunista em outras regiões do mundo, que não o território Soviético. Essa estratégia é aplicada, de forma adaptada, no enfrentamento às novas ameaças, fomentando o desenvolvimento de capacidades de combate às ameaças transnacionais nos países onde essas ameaças se originam ou se manifestam de forma mais intensa, e assim reduzindo a probabilidade de tais ameaças se expandirem para o território norte-americano ou de seus aliados.

Em uma visão mais ampla, é uma clara orientação para que os países periféricos reduzam suas capacidades de defesa ao valor necessário para o enfrentamento de ameaças transnacionais e ameaças do âmbito interno; deixando a defesa externa a cargo de grandes potências. Este é um caminho perigoso que precisa ser evitado, pois afeta diretamente a soberania nacional.

As novas ameaças são parte integrante do planejamento de defesa de alto nível dos Estados Unidos desde a primeira metade da década de 1990. Ao longo do tempo a administração norte-americana desenvolveu um amplo, robusto e complexo arranjo de Forças e agências que permite o enfrentamento às ameaças transnacionais de forma coordenada, mitigando as ameaças internas e externas. Esse arranjo complexo envolve um custo elevado de operacionalização e um alto nível de coordenação interagências, que não pode ser replicado por nenhum outro país, o que contribui para a afirmação dos Estados Unidos como potência hegemônica. Em paralelo, as Forças Armadas norte-americanas mantêm suas capacidades de atuação em cenário de guerra convencional e nuclear, orientado para ameaças Estatais tradicionais. Por fim, os Estados Unidos utilizam uma estratégia de parceria junto a países periféricos, fomentando o desenvolvimento de capacidades de enfrentamento a ameaças transnacionais, a fim de evitar o emprego de seu poder militar em áreas de menor interesse ou de ameaças de mais baixa intensidade.

⁵ Exercício naval multinacional, realizado desde 1959 pela Marinha dos Estados Unidos com as Marinhas dos países latino-americanos e outras nações convidadas.

5.2 A OTAN e as novas ameaças

Os países europeus possuem forças militares com capacidades distintas, bem como possuem estruturas organizacionais diferentes para o trato dos assuntos de segurança nos âmbitos interno e externo. Porém, o emprego de suas forças militares ocorre predominantemente no âmbito da OTAN, o que faz com que as ameaças sejam consideradas em termos continentais e não exclusivamente no nível nacional.

A OTAN foi criada em abril 1949, no contexto do final da Segunda Guerra Mundial, com a Europa devastada e os seus países arrasados economicamente. Com poucos recursos para investimentos e muitas necessidades, era fundamental a otimização do emprego dos recursos disponíveis, atendendo diferentes setores, mas sem se descuidar da defesa. As lembranças e os ensinamentos dos últimos trinta anos, marcados por duas guerras longas no teatro europeu, tornava clara a ideia de que a união dos países europeus, num tratado de defesa, contribuiria para mitigar os riscos de novas aventuras militares na região.

Por outro lado, o fim da Segunda Guerra não representou exatamente o início de uma era de paz, mas tão somente o início de um período de intensa crise político-estratégica, com foco na contenção do avanço do bloco comunista, liderado pela União Soviética.

Assim, pode-se concluir que a criação da OTAN é orientada segundo três grandes eixos: otimizar o emprego de recursos e capacidades nos esforços para a defesa; mitigar riscos de novos conflitos no continente europeu; e conter a expansão soviética, por meio de um pacto de assistência mútua entre os países ocidentais.

A Segunda Guerra também marcou a afirmação dos Estados Unidos como potência militar, exercendo papel fundamental nas frentes ocidental e oriental do conflito. Dessa forma era natural que os países ocidentais se unissem num bloco único de defesa, o que acabou por se configurar na aliança transatlântica formada pela OTAN, conectando as estratégias de defesa da Europa e dos EUA, no contexto do Atlântico Norte.

A OTAN foi formalmente criada em 4 de abril de 1949, por meio do Tratado do Atlântico Norte, também chamado de Tratado de Washington, por ter sido firmado nesta cidade, pelos seus doze membros fundadores. O texto do tratado é simples e conciso, contendo apenas catorze artigos que permanecem inalterados até os dias de hoje. O artigo 5º representa a essência do tratado, destacando o seu caráter de defesa

coletiva, assinalando que um ataque a um dos seus membros será considerado um ataque a todos os membros (NATO, 2021).

O tratado, firmado em meados do século XX, no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial e início da Guerra Fria, foi concebido com uma visão de ameaças orientada para os Estados-Nação. Apesar das mudanças nos cenários de defesa, decorrentes da nova ordem mundial estabelecida com o fim da Guerra Fria, o tratado manteve-se inalterado, uma vez que permanece adequado à realidade das ameaças transnacionais, ao mesmo tempo em que preserva o conceito de defesa coletiva, e se adequa à evidente realidade da permanência de ameaças tradicionais, configuradas por agentes estatais. Tal fato possui grande relevância, na medida em que reafirma que as novas ameaças se somam às ameaças tradicionais e não as substituem.

Apesar da Organização ter sido criada para prover defesa coletiva e conter o avanço soviético – portanto claramente orientada para ameaças estatais – o artigo 5º somente foi invocado uma única vez, no ano de 2001, por ocasião dos atentados terroristas nos Estados Unidos, portanto, diante de uma ameaça transnacional não estatal (NATO, 2021).

Ao longo dos anos a OTAN tem atualizado sua concepção estratégica, a fim de adequar as demandas de segurança e defesa ao cenário mundial e à evolução das ameaças.

Em 1991 o novo conceito estratégico da OTAN, promulgado no contexto do fim da Guerra Fria, destacava a perspectiva de expansão mundial dos valores da democracia, do respeito às leis, dos direitos humanos e da economia de mercado. O documento afirma que as mudanças históricas ocorridas na Europa alteraram os riscos e desafios à segurança, alterando o foco de um ataque de larga escala ao continente europeu para o cenário de ameaças multifacetadas, multidirecionais e de difícil previsibilidade. O conceito estratégico considera as ameaças transnacionais conforme caracterizadas no item 4 deste trabalho e ressalta duas importantes conclusões: a primeira é de que o novo contexto de ameaças não altera o propósito das funções de segurança; e a segunda é que este novo contexto também oferece oportunidades e amplia o conceito de segurança (NORTH ATLANTIC COUNCIL, 1991). Mais uma vez se vê a ideia de inclusão de um novo conceito de ameaças e não a substituição de um por outro.

O ano de 1995 marcou a primeira atuação da OTAN numa operação de gestão de crise internacional, com o emprego inicial de uma força de intervenção, seguido do

emprego de uma força de estabilização na Bósnia e Herzegovina. Cabe destacar a participação da Argentina nessa operação, com o envio de tropas (NATO, 2021).

O novo documento de concepção estratégica da Organização, publicado em abril de 1999, já incorpora orientações decorrentes dos diversos eventos ocorridos nessa última década do século XX. O documento reconhece que as profundas mudanças nos cenários político e de segurança mundial, tem implicações diretas nos riscos à paz e a estabilidade da região Euro-Atlântica. Tal cenário, cada vez mais complexo e amplo em termos de ameaças, reforça a relevância do conceito de defesa coletiva, a necessidade de se incrementar a união estratégica transatlântica, e a necessidade de se preservar a prevalência ocidental no sistema mundial de equilíbrio de poder (NORTH ATLANTIC COUNCIL, 1999).

As mudanças de cenário também exigiram mudanças na estrutura organizacional, com a criação de nova estrutura de comando combinado, para o melhor emprego das capacidades militares e pronta resposta. Nas novas orientações, que também consideram as ameaças transnacionais, além das ameaças militares tradicionais, destaca-se a necessidade de se prover uma melhor reposta em termos de coordenação, com envolvimento do nível político e elevado grau de interoperabilidade. A interação entre a Aliança e agências civis governamentais e não-governamentais é ressaltada como algo essencial, no complexo cenário de ameaças considerado. Por fim, o conceito estratégico destaca a necessidade de se preservar e eficácia militar e a liberdade de ação da Aliança (NORTH ATLANTIC COUNCIL, 1999).

A revisão do conceito estratégico da OTAN de 1999 incorpora as experiências da complexa crise dos Bálcãs, entre 1992 e 1995. Porém, um aspecto de grande relevância é a afirmação da necessidade do engajamento de outras instituições e organizações, que não as Forças Armadas, num contexto de ameaças diversas. Esta orientação ressalta a importância de uma maior participação do nível político no enfrentamento às ameaças não militares, bem como o engajamento de agências governamentais e da sociedade civil. Uma estrutura de comando conjunto ou comando combinado – dependendo da situação – contribui para incrementar a interoperabilidade necessária, para que os diversos atores envolvidos, governamentais ou não, possam atuar de forma eficaz nas suas áreas de responsabilidade, maximizando as capacidades. Nessa estrutura, as Forças Armadas podem ser empregadas no esforço conjunto, sem se desviar das suas responsabilidades precípua de defesa externa.

Conforme já citado anteriormente, os ataques terroristas de onze de setembro de 2001, nos Estados Unidos, resultaram na invocação do artigo 5º do Tratado de Washington pela primeira e única vez desde a criação da Organização. Este evento e suas consequências, dentro e fora do ambiente da Aliança, foram determinantes na elaboração da concepção estratégica de 2010, intitulada “Engajamento Ativo, Defesa Moderna” (*Active Engagement, Modern Defence*).

A revisão de 2010 é incisiva ao considerar as novas ameaças, a demanda por novas capacidades e a presença de novos atores. O documento define três eixos orientadores de atuação da Organização: defesa coletiva, o gerenciamento de crises e a segurança cooperativa – esta última a ser desenvolvida com base no preparo de capacidade de resposta por atores locais, em áreas de crise (NATO, 2010).

O conceito estratégico considera que um ataque convencional contra o território compreendido pelos membros da Aliança é de baixa probabilidade, porém ressalta que a ameaça convencional não pode ser ignorada, e reafirma que a Aliança precisa preservar uma capacidade militar robusta (NATO, 2010).

As novas ameaças são citadas diretamente: extremismo violento, terrorismo, crimes transnacionais, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de pessoas, escassez de recursos, ameaças à saúde, mudanças climáticas, escassez hídrica e aumento da demanda energética. Dessa forma a OTAN deixa claro que irá atuar, de forma direta ou indireta no enfrentamento a essas ameaças (NATO, 2010).

A participação da Aliança nas ações no Afeganistão e nos Bálcãs evidenciou a necessidade de uma ampla participação dos meios político, civil e militar no gerenciamento de crises. Essas experiências levaram a OTAN a identificar necessidades específicas para a coordenação das ações em cenários complexos: compartilhamento de informação (inteligência); desenvolvimento de doutrinas e capacidades militares orientadas para operações expedicionárias, contrainsurgência, operações de estabilização e reconstrução; incremento da integração civil-militar no planejamento de ações para gerenciamento de crises; desenvolvimento de capacidades locais para pronta resposta; treinamento e emprego de especialistas civis em missões específicas; e o incremento do processo político (NATO, 2010).

Desde de sua criação, na metade do século XX, a OTAN vem desenvolvendo sua concepção estratégica de acordo com a evolução do cenário internacional e das ameaças e riscos aos seus Estados-membros, bem como à paz e à segurança mundial. O foco da Organização continua sendo a segurança dos seus Estados-

Membros, por meio de um pacto de defesa coletiva; porém, diante de um cenário complexo, multifacetado e multidimensional, faz necessário estender sua área de atuação para além das fronteiras físicas da Aliança, adotando uma visão transnacional ampla.

A organização tem adotado uma concepção de enfrentamento às novas ameaças por meio do engajamento de atores governamentais e não governamentais, de diversos setores, devotando especial atenção às medidas de coordenação e à interoperabilidade. Fica evidente na concepção estratégica da OTAN que as forças militares não são o instrumento preponderante no enfrentamento às novas ameaças, no contexto amplo. O esforço principal surge da coordenação sinérgica de diversos atores e do fomento à interoperabilidade, preservando as Forças Armadas para que não se enfraqueçam na sua missão precípua de defesa externa, a qual, reiteradamente pela Aliança, não pode ser ignorada.

O preparo no nível político, militar e civil é determinante nesse processo, e o engajamento de especialistas (civis ou militares) permite a legalidade, a eficácia e a eficiência das ações.

Por fim pode-se considerar que no âmbito da OTAN, o enfrentamento às novas ameaças privilegia a coordenação, tanto quanto a ação.

5.3 As novas ameaças na América do Sul

A América do Sul é uma porção do continente americano constituída por treze países com conformações bastante distintas, influenciadas pela interação de diferentes povos, predominantemente originários da Europa e da África, com as populações locais – estas igualmente bastante distintas em seu nível de desenvolvimento. O formato de relação estabelecido pelo elemento colonizador com os povos locais, ao longo do processo de organização das nações e formação dos Estados, atribuiu caráter peculiar e autóctone a cada um dos países, que hoje formam uma das áreas de mais baixa intensidade de conflitos no mundo.

Analisar o conceito de segurança e os arranjos de defesa de cada um dos países da América do Sul, com suas peculiaridades, estenderia o escopo do presente trabalho para além do exequível. Assim, a presente análise será restrita à Argentina e

ao Brasil, por serem países relevantes para o subcontinente Sul-americano e com significativa participação em eventos de segurança e defesa no ambiente externo.

A atual conformação do continente foi estabelecida a partir do processo de colonização conduzido pelos Estados Europeus, e que resultou na peculiar condição de reunir numa mesma porção continental, a atual potência hegemônica global e 21 países que, até hoje, encontra-se na condição de “países em desenvolvimento”. Esta conformação resultou na divisão da região em três “Américas” bastante distintas, com orientações particulares na política externa, na segurança e na defesa: a América do Norte, a América Central e a América do Sul – isto sem considerar os países insulares caribenhos, também com suas orientações particulares.

Diante do cenário de desigualdade que se verifica no continente americano é fácil depreender que as regiões menos desenvolvidas tenderão a se aproximar das áreas de influência das potências mundiais. Dessa forma os Estados Unidos da América prontamente assumiram o papel de liderança regional direta. Segundo Malatian (2007 *apud* Succi Junior, 2016)

O ímpeto estadunidense em estabelecer a América Latina como sua zona de influência, por meio de imposição de modelos político-econômicos ou estratégicos, é uma constante desde o século XIX, marcado pela Doutrina Monroe. (JUNIOR, 2016, p. 570).

Portanto, para se entender as concepções estratégicas de segurança e defesa na América do Sul, é fundamental compreender a influência das grandes potências mundiais na região.

De uma forma geral, o subcontinente sul-americano está preservado de ameaças extracontinentais desde o fim das guerras de independência do século XIX, quanto os confrontos com as forças das potências colonizadoras, afastaram a ameaça europeia. Desde então os conflitos ocorreram no âmbito interno do subcontinente, motivados por questões de fronteiras. Ainda assim, muitos conflitos entre nações sul-americanas foram resolvidos por meio de arbitragem, chegando-se a soluções mediadas, com número reduzido de ações militares. Pode-se considerar que a Guerra do Paraguai (1864 a 1870), “o conflito internacional de maior duração e, possivelmente, o mais mortífero travado na América do Sul” (MAGNOLI, 2019, p. 253), pôs fim aos conflitos interestatais de grande intensidade no subcontinente, a despeito de determinadas questões específicas, que se mantiveram ao longo do tempo,

algumas se estendendo até os dias atuais. Dessa forma vê-se, desde o fim do século XIX, que a visão de defesa voltada para dentro do subcontinente é favorecida, reduzindo o foco das ameaças extracontinentais.

A Primeira e a Segunda Guerras Mundiais não atingiram o território sul-americano, embora o Atlântico Sul tenha sido palco do conflito, com ações intensas e um número elevado de perda de vidas, sendo este um dos fatores motivadores da entrada formal do Brasil na Segunda Guerra, declarando estado de beligerância com as potências do Eixo. Nestes momentos houve apoio norte-americano com treinamento e fornecimento de equipamentos adequados para as ações de guerra contra as nações inimigas dos Aliados. Foi, portanto, um período cuja orientação da segurança e defesa regional era eminentemente focada na guerra contra forças militares de outros Estados.

No campo naval, destaca-se o estabelecimento da Missão Naval Americana no Brasil, que funcionou de 1922 a 1977. Neste período a Marinha do Brasil desenvolveu doutrina e capacidades alinhadas à orientação norte-americana, com foco nas ameaças externas e voltadas, primordialmente, para a guerra antissubmarino (DPHDM, 2018). Pode-se dizer que foi um período de desenvolvimento de uma Marinha de “águas azuis”⁶.

De acordo com Samuel Huntington, as Américas Central e do Sul não constituem parte da civilização ocidental, formada eminentemente pelos países da América do Norte, Europa, Escandinávia e Oceania – onde se situam algumas das maiores potências mundiais. As porções central e sul da América compõem a chamada civilização latino-americana, que, embora compartilhe dos valores ocidentais, possuem nível de desenvolvimento inferior (HUNTINGTON, 1997). Dessa forma, no sistema mundial de poder, as maiores potências disputam áreas de influência, nas quais pretendem exercer o domínio e defender os seus interesses. Este processo, que é intrínseco da interação social e permanece em franca execução nos dias atuais, foi fortemente intensificado no período da Guerra Fria, quando dois blocos disputaram áreas de influência a fim de implantar sistemas político, econômico e social distintos, de acordo com seus projetos de poder.

⁶ Jargão empregado no meio naval para designar uma Marinha com capacidades de operação oceânica, distante da faixa do litoral e de forma avançada, explorando ao máximo a sua mobilidade.

Embora as duas principais potências antagonistas da Guerra Fria – EUA e URSS – nunca tenham se enfrentado diretamente em seus territórios, tal enfrentamento se deu de modo indireto em diversas regiões do mundo, como observado na América do Sul. Como área de sua responsabilidade e interesse, os Estados Unidos apoiaram, treinaram e equiparam forças militares de países sul-americanos no período da Guerra Fria, para que esses tivessem condições de se opor ao avanço da ameaça soviética na região. Dessa forma, nesse período, as forças armadas dos países sul-americanos desenvolveram doutrinas, táticas e técnicas próprias de ações de guerra convencional⁷, orientadas para o enfrentamento de forças militares estatais externas. Da mesma forma, desenvolveram, construíram e adquiriram equipamento militar adequado a esses tipos de missões.

Nesse mesmo período, muitos países sul-americanos tiveram a presença de militares a frente de seus governos, o que era apoiado pelos Estados Unidos, na medida em que reforçava a mentalidade de segurança, defesa e oposição à ameaça comunista. Portanto, pode-se depreender que o estamento militar estava fortemente presente na configuração do Estado em muitos países sul-americanos, cuidando das questões de segurança e defesa em ambos os campos, interno e externo.

O fim da Guerra Fria e a imposição de uma nova ordem mundial a partir do final do século XX, não alterou a dinâmica de poder das grandes potências mundiais, as quais permaneceram defendendo os seus interesses nas suas áreas de influência. Desde a formação da OTAN em 1949 e o estabelecimento de um conceito de aliança transatlântica para a segurança e defesa, reforçou-se a liderança estadunidense na América do Sul, com forte desenvolvimento no período da Guerra Fria, conforme já comentado. Portanto, de maneira natural, diante do estabelecimento de uma nova ordem mundial, tendo os Estados Unidos como potência hegemônica, coube a este estabelecer o conceito de segurança e defesa a vigorar nas suas áreas de influência.

A nova ordem mundial pós-Guerra Fria trouxe um novo conceito de ameaças, decorrente de um contexto de intenso desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, o sistema econômico vigente produziu uma intensificação das desigualdades

⁷ De acordo com o Glossário das Forças Armadas, guerra convencional é o “conflito armado realizado dentro dos padrões clássicos e com o emprego de armas convencionais, podendo ser total ou limitada, quer seja pela extensão da área conflagrada, quer seja pela amplitude dos efeitos a obter. É o principal propósito da preparação e do adiestramento das Forças Armadas da maioria dos países” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2015, p. 134).

sociais, favorecendo um ambiente propício ao avanço de atividades marginais, sobretudo, nos países com menor índice de desenvolvimento. Esse processo gerou um aumento nos problemas internos dos países sul-americanos, que passam a ser uma região fértil para o estabelecimento de grupos criminosos, com intensa evolução, principalmente, do tráfico de drogas e de armas. Cabe ainda destacar que este processo ocorre concomitantemente com um enfraquecimento de valores e deterioração das instituições.

Também se verifica, na América do Sul, um ciclo de redemocratização, com o afastamento dos militares do estamento político. Este processo se dá de forma distinta na Argentina e no Brasil. Enquanto na primeira ocorre um processo de ruptura, decorrente do desgaste da gestão militar, fomentado, em parte, pelo advento da Guerra das Malvinas e da situação econômica, no Brasil se vê um processo de transição, com transferência de governo e a elaboração de uma nova Constituição. Em consequência, na Argentina se estabelece uma clara separação de responsabilidades nos campos da defesa externa e da defesa interna; enquanto no Brasil, permanece uma forte vinculação das forças militares com as questões do campo interno, da ordem social e da segurança pública (JUNIOR, 2016).

Além das questões de transição de regimes na Argentina e no Brasil, também contribui para o desenvolvimento da concepção estratégica dos países da região, a postura diante do posicionamento e da influência das potências regionais, no caso das Américas, particularmente os Estados Unidos. O posicionamento norte-americano, de atuar diretamente na América do Sul de forma a estabelecer um conceito estratégico de segurança e defesa favorável aos seus interesses, tem provocado diferentes posturas dos países sul-americanos, com reflexos nas questões regionais de segurança, defesa e até desenvolvimento.

Succi Junior considera as teorias de Haacke (2009), segunda as quais há “três tipos de resposta aos estímulos externos: resistência explícita, acomodação estratégica e suporte explícito” (JUNIOR, 2016, p. 567). Segundo Succi Junior, enquanto a Argentina tem se aproximado mais da postura de resistência, no Brasil tem se observado uma postura que se posiciona entre a resistência explícita e a acomodação estratégica (JUNIOR, 2016). Analogamente, podemos identificar posturas de acomodação e suporte em outros países sul-americanos, como a Colômbia, o Peru e o Equador.

Assim pode-se concluir que o desenvolvimento de um conceito estratégico de segurança e defesa depende de fatores internos e de fatores externos, mas também, da postura adotada diante do posicionamento das grandes potências, na sua ação de influenciar o desenvolvimento de conceitos, de acordo com os seus interesses. Nesse sentido, Brasil e Argentina tem situações distintas, embora próximas.

A Conferência Especial sobre Segurança da OEA, realizada no México em outubro de 2003, define, de forma clara, a inserção das novas ameaças na agenda de segurança para a região, ressaltando o seu caráter multidimensional e o seu aspecto adicional às ameaças tradicionais.

Nossa nova concepção da segurança no Hemisfério é de alcance multidimensional, inclui as ameaças tradicionais e as novas ameaças, preocupações e outros desafios à segurança dos Estados do Hemisfério, incorpora as prioridades de cada Estado, contribui para a consolidação da paz, para o desenvolvimento integral e para a justiça social e baseia-se em valores democráticos, no respeito, promoção e defesa dos direitos humanos, na solidariedade, na cooperação e no respeito à soberania nacional. (OEA, 2003, p. 3).

A Declaração da Conferência assinala ainda que

Cada Estado tem o direito soberano de identificar suas próprias prioridades nacionais de segurança e definir as estratégias, planos e ações para fazer frente às ameaças à sua segurança, em conformidade com seu ordenamento jurídico e com pleno respeito do Direito Internacional e das normas e princípios da Carta das Nações Unidas e da Carta da OEA (OEA, 2003, p. 3).

Portanto, o documento produzido no âmbito da OEA, ao início do século XXI, apresenta pontos relevantes: a afirmação da realidade de novas ameaças, de caráter multidimensional; a ampliação do conceito de segurança, acrescentando as novas ameaças às ameaças tradicionais; e o entendimento de que cada Estado tem prerrogativa própria de estabelecer suas prioridades de segurança e a estratégia de enfrentamento às ameaças.

Diante desse posicionamento, não se pode atribuir unicamente aos Estados Unidos, ou a qualquer outra potência dominante, a responsabilidade – ou culpa – pela orientação do conceito estratégico de segurança e defesa na América do Sul. Trata-se na verdade de um processo por meio do qual, uma ação de caráter informacional se combina com a pré-disposição interna de securitização das questões de segurança pública.

No Brasil, a participação de militares na política é um fenômeno recorrente, tendo se intensificado com o advento da república, e perdurado por cem anos, até a última década do século XX. Durante esse tempo o instrumento militar se afirmou como elemento de solução para problemas estatais de diversas naturezas, seja na área social, na segurança pública ou mesmo na gestão estatal. Essa situação acaba por enfraquecer o direcionamento da expressão militar para a sua atividade fim, da defesa externa. Nos períodos entre guerras e da Guerra Fria, a forte influência do contexto internacional contribuiu para a orientação da concepção estratégica voltada para ameaças estatais de caráter militar. Porém, a mudança da ordem mundial e o surgimento das novas ameaças alcançaram a sociedade brasileira numa situação de vulnerabilidade institucional do estamento militar, levando ao entendimento de que caberia às Forças Armadas o enfrentamento de ameaças à sociedade, ao Estado e às instituições, embora que manifestas no campo interno – ou ainda mais complexo, em caráter transnacional.

Na Argentina o processo se dá forma distinta, com o afastamento dos militares de qualquer atribuição no âmbito do Estado, que não aquelas diretamente relacionadas à defesa externa. Certamente esta orientação levou a uma degradação das capacidades do Poder Militar, em decorrência de um cenário de fortes restrições econômicas e predominância das ameaças associadas às questões do campo interno.

Atualmente a Argentina possui o Ministério da Defesa separado do Ministério da Segurança, cabendo ao primeiro o trato dos assuntos da Defesa Nacional, enquanto o segundo se ocupa do campo da Segurança Pública.

Diferentes formatos de organização para o desenvolvimento e aplicação de um conceito estratégico de segurança e defesa, seja no campo da segurança nacional, seja no campo da segurança pública, podem atingir os efeitos desejados. A principal questão não deve estar no formato da organização, mas no nível de desenvolvimento da conscientização da sociedade, acerca dos objetivos fundamentais da nação, das demandas para o desenvolvimento e das condições de segurança necessárias para implementá-lo, dadas o cenário interno, o contexto internacional e as respectivas oportunidades e ameaças.

Quando se considera o campo do entendimento da sociedade, é que o nível de desenvolvimento da expressão psicossocial demonstra toda a sua relevância, pois é a partir deste, que a sociedade estabelecerá o seu entendimento sobre o que

realmente ameaça o desenvolvimento do país, impedindo-o de alcançar os seus objetivos. E nesse aspecto a ação informacional das grandes potências mundiais tem tido um papel relevante.

Succi Junior apresenta um estudo realizado pelo Observatório Sul-Americano de Defesa e Forças Armadas, entre os anos de 2005 e 2015, no qual foram compilados informes semanais sobre o emprego das Forças Armadas, em diferentes atividades, no Brasil e na Argentina. Tais informes correspondem a publicações em jornais e periódicos de grande circulação.

Quadro 1 – Informes sobre o emprego das Forças Armadas no Brasil (2005-2015)

Áreas de atuação	Número de informes											Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Missões de paz	30	11	6	9	2	15	16	7	3	3	5	107
Segurança pública	19	16	25	18	7	8	15	33	41	40	9	231
Obras públicas	3	3	2	1	3	-	10	3	2	-	-	27
Defesa civil	1	1	1	2	9	5	2	1	6	3	5	36
Saúde pública	3	-	-	4	4	-	1	3	3	1	5	24
Defesa de recursos estratégicos/território	3	4	8	14	7	08	6	13	10	2	2	77
Total	59	35	42	48	32	36	50	60	65	49	26	502

Fonte: SUCCI JUNIOR, 2016, p. 576.

Quadro 2 – Informes sobre o emprego das Forças Armadas na Argentina (2005-2015)

Áreas de atuação	Número de informes											Total
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Missões de paz	3	6	3	4	4	4	2	2	2	2	4	36
Segurança pública	-	1	-	-	-	-	-	5	-	-	-	6
Obras públicas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
Defesa civil	-	1	1	-	-	2	-	-	3	-	2	9
Saúde pública	-	-	-	1	2	-	1	1	-	-	-	5
Defesa de recursos estratégicos/território	3	-	1	5	2	6	5	10	6	3	3	44
Total	6	8	5	10	8	12	8	18	11	8	9	103

Fonte: SUCCI JUNIOR, 2016, p. 576.

Conforme podemos depreender do Quadro 1, a predominância de informes sobre o emprego das Forças Armadas no Brasil concentra-se nas áreas de Segurança Pública (46%), Missões de Paz da ONU (21%) e Defesa de Recursos Estratégicos/Território (15%).

Na Argentina vemos a predominância de informes sobre Defesa de Recursos Estratégicos/Território (43%) e das Missões de Paz da ONU (35%), estando as ações na área de Segurança Pública em quarta posição, com 6% dos informes.

Portanto há uma clara distinção entre o conceito de emprego das Forças Armadas nos dois países.

O fim da Guerra Fria, o estabelecimento de uma nova ordem mundial e a ascensão das chamadas novas ameaças, alteraram o eixo de orientação da concepção estratégica dos Estados Unidos para a sua área de influência, das ameaças estatais para as ameaças transnacionais. O ambiente político e institucional dos países sul-americanos, associado à percepção da sociedade sobre a gravidade e os riscos representados pelas ameaças, contribuíram para o estabelecimento de conceitos estratégicos próprios desses países, atribuindo responsabilidades de enfrentamento à Forças Armadas ou outras instituições.

O conceito estratégico norte-americano, para a América do Sul, orienta o emprego das Forças Armadas para o enfrentamento às ameaças transnacionais, uma vez que estas representam potenciais ameaças à estabilidade da região, com possibilidade de gerar impactos aos Estados Unidos. Portanto, considerando a capacidade militar estadunidense de prover a defesa dos países sul-americanos, caso seja do seu interesse, convém a este, que a expressão militar dos países sul-americanos engaje na mitigação das ameaças transnacionais, com foco na segurança pública e ações no campo interno.

A ação no campo informacional atua de forma orientada a disseminar tal concepção estratégica, que será aceita ou não, na medida do grau de desenvolvimento da expressão psicossocial e do conseqüente entendimento das demandas de segurança.

Hoje a maioria dos países sul-americanos tem suas Forças Armadas engajadas no combate às novas ameaças, em maior ou menor grau. Tal engajamento também tem reflexos distintos no aprestamento das Forças para o enfrentamento ou a dissuasão de ameaças tradicionais estatais. Este reflexo no aprestamento verifica-se no desenvolvimento de doutrina, no aparelhamento das Forças e no desenvolvimento da mentalidade de defesa no seio da sociedade e também, no estamento militar.

5.4 As ameaças transnacionais e o ordenamento jurídico brasileiro

Conforme já visto anteriormente, as ameaças transnacionais compreendem um amplo espectro de atividades e eventos, entre os quais podemos citar: o crime organizado; o terrorismo; os fluxos migratórios; a degradação ambiental e as mudanças climáticas; as ameaças à saúde pública; movimentos ideológicos; ataques cibernéticos; a proliferação de armas de destruição em massa; as crises humanitárias; e os fluxos econômicos ilícitos ou de natureza nociva. Tais ameaças, mesmo não possuindo caráter estatal ou militar, podem ter elevado nível de intensidade, com alto potencial de causar danos às pessoas, às instituições e, em última instância, à própria existência do Estado. Por esse motivo, normalmente despertam o senso de gravidade na sociedade, que passa a demandar ações efetivas para sua contenção.

As ameaças transnacionais possuem caráter não-militar e normalmente são desencadeadas na esfera de ação da segurança pública. Contudo, por suas características intrínsecas, podem representar uma ameaça que transcende à ordem pública da sociedade, o que acaba por inseri-la numa zona de sobreposição entre a segurança pública e a segurança nacional. Considerando que segurança se refere a uma sensação ou à percepção de uma condição, o senso de gravidade da sociedade perante tais ameaças, passa a orientar a definição do grau de urgência e a intensidade das ações a serem desencadeadas para contê-las.

Além da tradição histórica, a atuação do estamento militar brasileiro em áreas que transcendem a defesa nacional – orientada às ameaças externas – é notória no ordenamento jurídico nacional. As Constituições Federais de 1934, 1946 e 1967, respectivamente nos seus artigos 162, 177 e 92 (parágrafo 1º), já incorporavam, entre as atribuições das Forças Armadas, além da defesa da pátria, a garantia dos poderes constitucionais, e da lei e da ordem (BRASIL, 1934; BRASIL, 1946; BRASIL, 1967).

Tal fato se repete na atual Constituição Federal, inicialmente no artigo 34, ao estabelecer a prerrogativa da União para intervir nos Estados da federação a fim de “por termo a grave comprometimento da ordem pública” (BRASIL, 1988 p. 22). Mais adiante, no artigo 142, são repetidas as atribuições já estabelecidas nas Constituições anteriores, referentes à garantia dos poderes constitucionais, e da lei e da ordem (BRASIL, 1988). O artigo 144 se refere especificamente à segurança pública, “exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio” (BRASIL, 1988 p. 76), cuja responsabilidade é atribuída às instituições

policiais, nos níveis federal e estadual – polícias militares no exercício do policiamento ostensivo, de manutenção da ordem pública; e as polícias civis no exercício das tarefas de polícia judiciária (BRASIL, 1988).

Dessa forma, fica claro que, desde o início do século XX até a Constituição atual, o ordenamento jurídico estabelece uma sobreposição de responsabilidades no campo da segurança pública, a ser resolvida a partir da percepção do nível da ameaça e no seu potencial de ameaçar a instituição estatal.

O conceito de novas ameaças, surgido na nova ordem mundial pós-Guerra Fria, traz um novo impulso ao emprego do aparato militar em área de atuação que não a da defesa nacional, mas sim no campo interno, na área da segurança pública. Este novo momento se reflete, no ordenamento jurídico brasileiro, nas leis complementares nº 97 de 1999 e nº 136 de 2010.

A lei 97/99, além de reiterar as atribuições de defesa da pátria, de garantia dos poderes constitucionais e de garantia da lei e da ordem, estabelecidas na Constituição, tipifica as atribuições subsidiárias das Forças, e exprime, ainda que de forma subjetiva, o contexto e a forma de emprego destas nas operações de garantia da lei e da ordem. De acordo com o artigo 15, as Forças Armadas podem ser empregadas por iniciativa de um dos poderes constitucionais, com a autorização do Presidente da República, “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no art. 144 da Constituição Federal” (BRASIL, 1999 p.5) – quais sejam, as instituições policiais competentes. A lei busca ainda orientar o entendimento do que seria uma alteração da ordem pública, que extrapole as capacidades do instrumento policial, se expandindo para além do campo da segurança pública; os quais seriam a indisponibilidade, a inexistência ou a insuficiência de capacidades para fazer frente às ameaças, cumprimento suas destinações constitucionais. Por fim o ordenamento prevê que o emprego das Forças deve ser esporádico e limitado no tempo e no espaço (BRASIL, 1999).

Ainda no escopo da lei 97/99, cabe às três Forças, na condição de atribuição subsidiária, a cooperação com os órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (BRASIL, 1999).

Posteriormente, a lei complementar nº 136 de 2010, avança no ordenamento jurídico voltado ao enfrentamento das novas ameaças, atribuindo à Forças Armadas

as atribuições de atuar direta ou indiretamente, de forma individual ou em cooperação com outros órgãos, no combate a delitos transfronteiriços e ambientais. Esta lei também provê base legal para que as Forças, no exercício dessas atividades, possam executar ações de patrulhamento; revista de pessoas, veículos, aeronaves ou embarcações; e prisão em flagrante delito (BRASIL, 2010).

O ordenamento jurídico provido pela Constituição e as respectivas leis complementares, provê o embasamento legal necessário para o emprego das Forças Armadas no enfrentamento às ameaças transnacionais. Porém, o texto legal não permite definir, de forma objetiva, as condições nas quais a ameaça transcende o escopo da segurança pública para a segurança nacional, ou que delimitem o esgotamento do aparato estatal não militar, ficando esse entendimento sob a responsabilidade do nível político. O emprego do poder militar fica então condicionado à percepção da gravidade da ameaça pela sociedade e aos riscos que representa às instituições e ao Estado. Tal situação não está desassociada da lógica de subordinação do poder militar ao poder político, porém implica nos riscos do uso indevido da expressão militar, seja por falha de avaliação da situação, mediante uma análise limitada, ou com vistas a atender condicionantes político-partidárias diante das demandas da sociedade.

O ordenamento jurídico se reflete na Política Nacional de Defesa (PND) e conseqüentemente, na Estratégia Nacional de Defesa (END). A PND considera a realidade da existência de novas formas de ameaças, mas preserva a sua concepção estratégica de garantia da segurança nacional por meio da manutenção da soberania, da preservação da integridade territorial e da realização dos interesses nacionais. Ao mesmo tempo, considera a garantia do exercício dos direitos e deveres constitucionais dos cidadãos, num ambiente livre de pressões e ameaças de qualquer natureza (BRASIL, 2020).

A Concepção Política de Defesa se orienta para o cumprimento das missões constitucionais do Poder Militar, com base numa estratégia de dissuasão sustentada em três pilares: desenvolvimento, diplomacia e defesa. Dentre os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), o objetivo número IV – preservar a coesão e a unidade nacional – é o que mais diretamente se associa ao enfrentamento de ameaças transnacionais, que perpassam os campos da segurança pública e nacional. (BRASIL, 2020).

6. CONCLUSÃO

A nova ordem mundial pós-Guerra Fria marca uma transição de ciclo da história, fortemente influenciada pelas questões políticas e tecnológicas. O surgimento de um novo conceito de ameaças é um elemento marcante dessa transição e precisa ser entendido a partir do contexto mundial do seu surgimento.

Conforme foi apresentado no desenvolvimento do trabalho, a segurança é condição *sine qua non* para o desenvolvimento e deve ser plenamente estabelecida nos âmbitos interno e externo. Porém, a sua separação nos níveis Público e Nacional passou a ser um fator desafiador diante da realidade de um arranjo de ameaças difusas, de caráter não-militar, transnacional e cujo caráter estatal pode ser oculto, de difícil identificação ou até mesmo inexistente.

As incertezas que permeiam a categorização das ameaças e suas áreas de atuação, se expandem à designação dos atores responsáveis pelo seu enfrentamento, o que, normalmente, significará não apenas a atribuição de um elemento, mas sim a coordenação de ações que envolvem atores diversos.

A ordem mundial pós-Guerra Fria não representa uma mudança de poder hegemônico, uma vez que estabelece a continuidade do domínio norte-americano. Porém, é marcada por uma significativa alteração no arranjo do sistema internacional, com o fortalecimento de organizações internacionais, organismos multilaterais e o surgimento de novos atores com forte influência, em decorrência da revolução das comunicações, que conectaram as sociedades de forma intensiva.

As novas ameaças, de caráter transnacional, multifacetadas e multidimensionais, ampliaram o escopo dos conflitos, passando a compor um novo formato de guerra, denominado Guerra Híbrida. Nessa nova forma guerra, ganham relevância o espaço cibernético e o informacional.

A ordem mundial instaurada a partir do final do século XX também foi caracterizada pela alavancagem na geração de riqueza, com o desenvolvimento de novos formatos de negócios e com a aproximação das economias dos países, no contexto da revolução tecnológica. Contudo, o avanço dos princípios do capitalismo liberal e da democracia não foram efetivos na distribuição equânime da riqueza, contribuindo para o incremento das desigualdades e, em consequência, a fragilização de sociedades menos estruturadas e suas instituições.

Diante do contexto de enfraquecimento institucional dos países menos desenvolvidos, as ameaças transnacionais encontraram terreno fértil para a sua propagação, associação e desenvolvimento. A sensação de redução ou perda da segurança por parte da sociedade levam às pessoas a demandarem, de seus Estados, esforço máximo para a contenção das ameaças, vindo de encontro à questão do conceito estratégico de segurança e defesa a ser adotado.

A complexidade dos arranjos de segurança e defesa, a serem considerados atualmente, faz com que países desenvolvidos invistam no fomento de agências especializadas e em instrumentos de coordenação, comando e controle; dividindo responsabilidades, provendo interoperabilidade e, dessa forma, maximizando capacidades. Assim, ao mesmo tempo proveem as condições de segurança necessárias nos âmbitos interno e externo, de forma que uma reforça a outra.

Em contrapartida, países menos desenvolvidos, que administram recursos escassos, se veem diante do complexo dilema de estabelecer prioridades numa área sensível e relevante como a segurança.

Apesar das mudanças promovidas pela nova ordem mundial pós-Guerra Fria, o jogo de poder entre Estados permanece fortemente presente na dinâmica do sistema internacional. A busca pela prevalência de seus interesses e o bem estar do seu povo sempre serão os elementos norteadores de suas políticas.

O século XXI não só permanece regido por essa mesma dinâmica, como apresenta novos elementos complicadores, como a maior diversidade de atores, o maior acesso às informações, a maior facilidade de comunicação e também a sua maior velocidade. Tais elementos influenciam diretamente nas relações humanas e, por conseguinte, nas diversas expressões do Poder Nacional.

O conceito estratégico do chamado “mundo ocidental” permanece subdividindo o mundo em áreas de influência, sendo a América do Sul uma área de influência dos Estados Unidos da América. Estes, por sua vez, já estabeleceram em sua concepção estratégica, pela qual os países da região devem orientar suas forças de defesa para as ameaças transnacionais, com foco no ambiente interno, delegando sua defesa externa às potências dominantes, de acordo com as regiões de influência e os interesses globais.

Tal orientação exógena vem ao encontro de uma crescente tradição brasileira de emprego das Forças Armadas em tarefas de fora da sua área de atuação e destinação. Movimentos informacionais dos últimos trinta anos contribuíram

significativamente para o desenvolvimento de uma mentalidade de emprego das Forças em missões de carácter assistencial e de apoio à atividades não-militares, com reflexos no ordenamento jurídico nacional e no aprestamento do poder militar.

A história é cíclica e o futuro não perdoa os erros do passado. Vivemos atualmente o início de um novo processo de mudança da ordem mundial, cujo futuro ainda é incerto e de difícil previsibilidade. Contudo, a história traz consigo alguns fatos inexoráveis, e entre eles estão a relação de dependência entre segurança e desenvolvimento; e a necessidade do crescimento equilibrado das cinco expressões do Poder Nacional, para o estabelecimento de um processo consistente e efetivo de desenvolvimento.

O sistema internacional da ordem mundial pós-Guerra Fria é complexo, difuso e composto por um arranjo diverso de atores. A realidade das ameaças transnacionais desafia a segurança pública dos países, em especial nos países menos desenvolvidos, mais suscetíveis ao desenvolvimento desse tipo de ameaça. O seu carácter transnacional e não-militar dificulta a delimitação de sua área de atuação, a identificação de seus perpetradores e dos instrumentos a serem empregados no seu enfrentamento. Da mesma forma se associação às ameaças de carácter externo, ainda que não possuam carácter eminentemente estatal.

Neste contexto complexo soma-se a permanente realidade do jogo de poder e defesa de interesses dos Estados e as ameaças externas tradicionais, configuradas de forma ampla, num ambiente de guerra de formato híbrido.

Assim, é fundamental o desenvolvimento de uma concepção estratégica de segurança e um arranjo de defesa que permitam maximizar capacidades, com o máximo de especialização e coordenação de ações.

Embora as ameaças transnacionais tenham o potencial de enfraquecimento do Estado e da sociedade a partir do ambiente interno, as ameaças externas e a dinâmica internacional de poder não podem ser relegadas a um plano secundário, pois são determinantes para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS

ALVES, P. V. **Um século em quatro atos: uma projeção para o século XXI**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: fragmentos de um dicionário político**. 24ª. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 16 de julho de 1934. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 10 de novembro de 1937. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 18 de setembro de 1946. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa. Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º) Disponível em:
https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da república, [2016]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, DF: Presidência da república. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 16 ago. 2021.

- CLINTON, William Jefferson. **Confronting the Challenges of a Broader World**. Heinonline. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/dsptch9&div=116&id=&page>. Acesso em: 11 Julho 2021.
- COSTA, D. Os Novos Tipos de Guerra. **Caderno de Estudos Estratégicos - ESG**, Rio de Janeiro, Março 2019. 17-28.
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Homeland Security - Topics**, 2021. Disponível em: <https://www.dhs.gov/topics>. Acesso em: 12 Agosto 2021.
- ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2019. 164 p.
- GARCIA, F. P. **As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados**. Negócios Estrangeiros, Lisboa, n. 9.1, Março 2006.
- HACKEAR. *In*: DICIO - dicionário online de português. [S.l.: s.n.], [202-]. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/hackear/>. Acesso em: 21 jul. 2021.
- HAQUE, I. U. **Globalization Neoliberalism and Labor**. UNCTAD Discussion Papers. Genebra: [s.n.]. 2004. p. 28.
- HENRY, A. **Understanding Strategic Management**. 2. ed. New York: Oxford University Press, 2011.
- [HTTPS://WWW.NATO.INT](https://www.nato.int). **North Atlantic Treaty Organization**. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm. Acesso em: 10 Julho 2021.
- HUNTINGTON, S. **The Clash of Civilizations and The Remaking of Worlds Order**. 2002. ed. London: The Free Press, 1997.
- KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster Paperbacks, 1994.
- LIMA, M. R. S. D. Teses Equivocadas sobre a Ordem Mundial pós-Guerra Fria. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 39, Janeiro 1996.
- LOBO-FERNANDES, L. O Dilema de Segurança e a Modernidade Absoluta de Tucídides. **Relações Internacionais**, Lisboa, n. 55, p. 135 a 138, Setembro 2017.
- MAGNOLI, D. **História das Guerras**. 4ª. ed. São Paulo: Contexto, 2019.
- MAMIGONIAM, A. Kondratieff, Ciclos Médios e Organização de Espaços. **Geosul**, Florianópolis, v. 14, n. 28, p. 152-157, Julho 1999.
- MCQUAID, J.; FABER, P.; GOLD, Z. Transnational Challenges and U.S. National Security: defining and prioritizing borderless threats. **CNA Analysis & Solutions**. Arlington, p. 38. 2017.

NATIONAL SECURITY AGENCY. National Security Agency - Central Security Service. **NSA-CSS**, 2021. Disponível em: <https://www.nsa.gov/About/Mission-Combat-Support/>. Acesso em: 12 Agosto 2021.

NORTH ATLANTIC COUNCIL. **The Alliance's new strategic concept**. Washington, DC: NATO, 1991.

NORTH ATLANTIC COUNCIL. **The Alliance's strategic concept**. Washington, DC: NATO, 1999

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security**. Lisbon, p. 9. 2010.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Kosovo Air Campaign (Archived):** operation allied force. [Paris]: NATO, 2016. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49602.htm. Acesso em: 10 jul. 2021.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **What is NATO?**. Brussels: NATO, [2021]. Disponível em: <https://www.nato.int/nato-welcome/>. Acesso em: 13 ago. 2021.

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Peace support operations in Bosnia and Herzegovina**. Brussels: NATO, 2019. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52122.htm. Acesso em: 13 ago. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Trade in Services**. Paris: OECD, 2020. Disponível em: <https://data.oecd.org/trade/trade-in-services.htm>. Acesso em: 19 Julho 2021.

REVIEW of Maritime Transport. *In*: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 2020, New York. **Proceedings** [...]. New York: UNCTAD, 2020.

RODRIGUES, F. D. S. Guerra Híbrida: por uma discussão conceitual. **Análise estratégica**, Rio de Janeiro, p. 23-36, set./nov. 2020.

RUDZIT, G.; NOGAMI, O. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 53, p. 5-24, Janeiro 2010.

SANDOVAL, G. A Nova Ordem Mundial na Era pós-Bipolar. **Caderno de Estudos Estratégicos**, Rio de Janeiro, p. 183, 2005.

SMITH, P. J. Transnational Security Threats and State Survival: A Role for the Military? **Parameters**, Carlisle, v. 30, p. 77 a 91, Aut. 2000.

TRADE and Development Report, 1990. *In*: UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT, 1990, New York. **Proceedings** [...]. New York: UNCTAD, 1990.

TRANSNATIONAL Security Report, 2019. *In*: MUNICH SECURITY CONFERENCE. 55., 2019, Munich. **Proceedings** [...]. Munich: [S.n.], 2019.

UNITED NATIONS. **Resolution 1244**. Kosovo: UN, 1999. Disponível em: https://unmik.unmissions.org/sites/default/files/old_dnn/Res1244ENG.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. **UNDOCS**. New York: UNSC, 1990. Disponível em: [https://undocs.org/S/RES/678\(1990\)](https://undocs.org/S/RES/678(1990)). Acesso em: 12 ago. 2021.

UNITED STATES DRUG ENFORCEMENT ADMINISTRATION. **DEA: what we do**. Washington, DC: DEA, 2021. Disponível em: <https://www.dea.gov/what-we-do>. Acesso em: 12 ago. 2021.

UNITED STATES. Federal Bureau of Investigation. **What We Investigate**. [Washington, DF]: FBI, 2021. Disponível em: <https://www.fbi.gov/investigate>. Acesso em: 12 ago. 2021.

UNITED STATES. Government. **Branches of the US Government**. Washington, DC: USA.Gov, 2021. Disponível em: <https://www.usa.gov/branches-of-government>. Acesso em: 11 ago. 2021.

UNITED STATES. The White House. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington: [S.n.], 1994.

UNITED STATES. The White House. **The National Security Strategy**. Washington: [S.n.], 2002.

UNITED STATES. The White House. **National Security Strategy**. Washington: [S.n.], 2006.

UNITED STATES. The White House. **National Security Strategy**. Washington: [S.n.], 2010.

WORLD INEQUALITY REPORT. World Inequality Lab. Berlin, p. 20. 2018.

9/11 MEMORIAL & MUSEUM. [New York]: 9/11 Memorial & Museum, 1993. Disponível em: <https://www.911memorial.org/connect/commemoration/February26-1993>. Acesso em: 10 Julho 2021.