

ANAIS

II SIMPÓSIO

DE DEFESA E CIÊNCIA POLÍTICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO



**relectidc
.com.br**

Instituições colaboradoras



ANAIS

II Simpósio de Defesa e Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

NATHALIA VIVIANI BITTENCOURT

Organizadoras

Recife

2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

Reitor Anísio Brasileiro de Freitas Dourado

Vice-Reitora Florisbela de Arruda Camara e Siqueira Campos

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Diretora Maria da Conceição Lafaytte de Almeida

Vice-Diretor Ricardo Pinto de Medeiros

Núcleo de Estudos Americanos

Coordenador Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE)

Rede CTIDC

Coordenador-Geral Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (UFPE)

Coordenador-Regional Gills-Vilar Lopes (UNIFA)

Coordenadora-Regional Graciela de Conti Pagliari (UFSC)

Coordenador-Regional Luiz Rogério Franco Goldoni (ECEME)

Coordenador-Regional Pedro Linhares (UNIFA)

Coordenador-Regional Ricardo Borges Gama Neto (UFPE)

Comitê Científico do II Simpósio de Defesa e Ciência Política

Natália Diniz Schwether (coordenadora) – PPGCP/UFPE

Ana Carolina Assis de Oliveira – PPGCP/UFPE

Carlos Eduardo Vieira Braga – UFPE

David Victor de Melo Chaves – PPGCP/UFPE

Fernando Henrique Casalunga – PPGCP/UFPE

Nathalia Viviani Bittencourt – PPGCP/UFPE

Thays Felipe David de Oliveira – PPGCP/UFPE

Vítor Alves – UFPE

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
1. TRABALHOS COMPLETOS	6
Da Guerra à Cooperação: uma análise institucional do Acordo de Paz entre Egito e Israel (1956-1979)	6
Estratégias de defesa nacional frente à Guerra Cibernética: perspectivas à luz do Manual de Tallinn 2.0	19
A Defesa Nacional brasileira e as novas formas de guerra: desafios da Soberania Cibernética	31
2. RESUMO EXPANDIDO	40
Ciberespaço e Segurança Cibernética: China, Estados Unidos e Rússia frente aos Riscos e Ameaças da Era da Informação	40
A aquisição do sistema S-400 pela Turquia: uma estratégia de autoajuda contra as ameaças regionais?	46
Agenda Mulheres, Paz e Segurança na América do Sul: políticas de gênero e Planos Nacionais de Ação	51

APRESENTAÇÃO

O II Simpósio de Defesa e Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco realizou-se nos dias 22 e 23 de agosto de 2019, no Marante Plaza Hotel em Recife, Pernambuco, com o tema: “Os Desafios da Defesa em face das Novas Tecnologias do Século XXI”.

O evento foi promovido pela *REDE Ciência, Tecnologia e Inovação em Defesa Cibernética* (REDE CTIDC) formada por pesquisadores dos temas de segurança e defesa cibernética de instituições civis e militares em diversas regiões do país, selecionados pelo Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica em Defesa Nacional – Pró Defesa IV, projeto apoiado pelo Ministério da Defesa e pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES).

Participaram do II Simpósio de Defesa e Ciência Política cerca de 100 pessoas, entre professores, estudantes de graduação e pós-graduação, civis e militares. A programação acadêmica do II Simpósio contou com dezoito palestrantes, muitos deles convidados externos, entre professores universitários, pesquisadores, coordenadores de centros de pesquisa e militares de vários estados do Brasil e do exterior.

A palestra de abertura foi proferida pelo pesquisador Dr. Oscar Medeiros Filho do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEeX), o qual tratou do tema *O Entorno Estratégico e os Desafios para a Segurança Nacional*. No encerramento reuniu-se em uma mesa-redonda os pesquisadores do Nordeste brasileiro apresentando seus estudos na área de Defesa.

Para além disso, foram realizadas três palestras, a primeira delas com o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, Dr. Joanisval Brito, tratando do tema *O Incentivo à Pesquisa na Área de Defesa no Brasil*; a seguir tivemos a presença do Prof. Brian Fonseca da Florida International University, que abordou a cibersegurança norte-americana; e, da Profa Dra. Sandra Becker que apresentou o tema *TecGRIN (Genômica; Robótica; IA; Nanotecnologia) e Defesa: Aplicação e Dilemas*. Na ocasião foi lançado, também, o site da Rede CTIDC e livros produzidos por professores envolvidos no projeto.

Outrossim, foram apresentados dezoito trabalhos acadêmicos, distribuídos entre apresentações orais e pôsteres, tais produções foram reunidas e agrupadas em duas seções: 1. Trabalhos Completos e 2. Resumo Expandido para essa publicação.

As organizadoras.

1. TRABALHOS COMPLETOS

Da Guerra à Cooperação: uma análise institucional do Acordo de Paz entre Egito e Israel (1956-1979)

IGOR H. SABINO DE FARIAS¹

RESUMO

Este trabalho objetiva discutir como o novo institucionalismo pode contribuir para a compreensão de fenômenos políticos do âmbito das Relações Internacionais. Nesse aspecto, busca analisar as relações entre Israel e Egito, no período de 1956 a 1979. Pretende-se explicar o que levou os dois países a assinarem um acordo de paz após mais de trinta anos de conflitos. Para isso, será realizada uma revisão bibliográfica tendo como referencial teórico o institucionalismo racional e histórico, com ênfase na teoria dos jogos do “Dilema do Prisioneiro”.

Palavras-chave: Novo institucionalismo. Cooperação internacional. Egito. Israel.

Introdução

Egito e Israel estabeleceram relações diplomáticas apenas em 1979. Entretanto, as interações entre os dois países remontam há mais de três décadas antes disso, em 1948, quando os israelenses declararam a sua independência. Na ocasião, o Egito, juntamente com outros membros da Liga Árabe, declarou guerra ao recém-criado Estado judeu, recusando-se a reconhecer a soberania do mesmo. A partir daí, deu-se início ao chamado conflito árabe-israelense, no qual o Egito participou de quatro embates diretos com Israel.

O primeiro foi a “Guerra de 1948”, como descrevem os árabes; seguido pela Crise do Suez, em 1956, quando os israelenses ocuparam parte do Sinai egípcio. Depois, vieram a “Guerra dos Seis Dias”, em 1967, e a “Guerra do Yom Kippur”, em 1973, que culminaram nos acordos de *Camp David*, firmado entre o presidente egípcio Anwar Sadat e o primeiro ministro israelense Menachem Begin, em 1979.

Desse modo, o presente artigo visa responder à seguinte pergunta: o que ocasionou a mudança na política externa do Egito, levando-o a estabelecer um acordo de cooperação com Israel, após mais de trinta anos de conflitos? Para isso, se utilizará do instrumental analítico do chamado “novo institucionalismo”, mais especificamente, de suas vertentes

¹ Doutorando em Ciência Política com ênfase em política internacional pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais (NEPI). Recife, Brasil. Alumnus do Philip Project Leadership Institute.

histórica e racional, com ênfase na teoria dos jogos do “Dilema do Prisioneiro” (PETERS, 2012; HALL, TAYLOR, 2003; BRAMS, 2004).

O objetivo do trabalho é discutir como o estudo das instituições, tão comum ao campo da Ciência Política, pode ser utilizado para analisar fenômenos das Relações Internacionais. Nesse sentido, busca-se ir além dos debates sobre as teorias dos regimes, com foco especial nas relações de conflito e cooperação entre um número reduzido de atores. No caso específico, Egito e Israel.

Assim, o artigo, que constitui uma revisão bibliográfica, está dividido em três partes principais. Na primeira, serão elencadas as características definidoras do neo-institucionalismo histórico e de escolha racional, demonstrando como ambos podem ser integrados no estudo da política internacional. Na terceira, será feito um breve histórico das relações egípcio-israelenses, entre 1956 e 1973, ressaltando os traços das políticas externas de Gamal Abdel-Nasser (1954-1970) e Anwar Sadat (1970-1973). Por fim, na terceira parte, será analisado o que levou aos acordos de *Camp David*, considerando o referencial teórico discutido na parte inicial do trabalho.

O novo institucionalismo e as Relações Internacionais

Uma das premissas centrais do Realismo é a de que o cenário internacional é marcado pela anarquia. Isso implica na inexistência de uma organização com poderes supranacionais, capaz de arbitrar sobre os países de modo semelhante ao que ocorre no âmbito doméstico. Desse modo, parece ser legítimo questionar se o estudo das instituições pode ser útil para as Relações Internacionais (RI), principalmente para o entendimento da interação entre dois Estados propensos ao conflito.

Como destaca Peters (1999, p. 127), porém, a conceituação da política internacional por meio de estruturas institucionalistas é algo bastante cabível e que já é realizado. O autor afirma que a lógica norteadora de várias teorias de RI é “perfeitamente compatível” com o pensamento do novo institucionalismo. O termo é usado para designar uma variedade de abordagens surgidas na década de 1980, na Ciência Política. Durante esse período, buscou-se realizar um resgate das preocupações iniciais da disciplina com o estudo das instituições formais e informacionais do setor público (PETERS, 2012, p. 02).

De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 193), uma das dificuldades de se conceituar o novo institucionalismo advém do fato de ele não ser uma corrente unificada. Nesse

sentido, os autores destacam três métodos diferentes de análise que podem ser agrupados debaixo dessa mesma denominação. A saber: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escola racional e o institucionalismo sociológico; categorias semelhantes às destacadas por Peters (2012). Para os fins deste trabalho, no entanto, serão abordados apenas as duas primeiras.

Segundo Peters (2012), o institucionalismo histórico baseia-se na noção de que as escolhas políticas realizadas quando uma instituição está sendo formada têm uma grande influência sobre decisões políticas futuras. Assim, quando um governo adota uma determinada política externa, por exemplo, há a tendência inerte de que ela se mantenha por bastante tempo, sendo preciso um alto nível de pressão para modificá-la. Krasner (1984) define esse argumento como “*path dependency*”.

Hall e Taylor (2003, p.196), por sua vez, destacam o conceito de instituição defendido pelos teóricos desse modelo. Para eles, o termo designa “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas referentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política”. Nessa conceituação, é possível observar a tendência de fazer associações entre as instituições e as organizações e entre as regras e as convenções estabelecidas pelas organizações formais. Além disso, os autores também ressaltam algumas características específicas do modelo, como uma noção generalista sobre a relação entre as instituições e o comportamento individual; e uma concepção de desenvolvimento institucional com foco em trajetórias, situações críticas e consequências imprevistas.

Para Peters (2012, p. 77), essa é, portanto, uma das abordagens institucionalistas mais surpreendentes, uma vez que dispõe de uma maneira de analisar uma mesma política ao longo de todo um espaço temporal, diferentemente da maioria das demais vertentes, que ficam restritas a um determinado espaço/tempo. Há, contudo, diversos problemas com o institucionalismo histórico. O principal deles é a sua incapacidade de fazer previsões, sendo apto a fornecer uma explicação para as mudanças políticas apenas após a sua ocorrência. Soma-se a isso a dificuldade de se distinguir de outras abordagens, como o institucionalismo sociológico, nomeado de normativo pelo autor (PETERS, 2012, p. 02, p.77).

O institucionalismo da escolha racional, por outro lado, possui uma série de debates internos, tendo, contudo, alguns pressupostos comuns a todas as análises. Hall e Taylor (2003, pp. 205-6) apontam como o primeiro deles a crença no comportamento racional dos atores; seguido pela concepção da vida política como uma série de dilemas

de ação coletiva, nos quais os indivíduos sempre buscam a maximização de seus interesses. Ademais, os teóricos da escolha racional também enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas. Assim, cabe às instituições simplesmente oferecer informações ou desenvolver mecanismos que reduzam as incertezas quanto ao comportamento futuro de outros atores. Partindo dessa concepção, os arranjos institucionais têm sua origem em acordos voluntários feitos pelos próprios atores.

Peters (2012, p.46) ressalta que um dos traços distintivos do institucionalismo racional é sua análise lúcida da relação entre os indivíduos e as instituições, focando na capacidade das instituições de moldar preferências individuais e manipular os benefícios disponíveis aos membros das organizações. O autor também destaca alguns pontos característicos a todas as correntes racionais, corroborando com Hall e Taylor. Dentre eles, a noção de que os indivíduos são os atores centrais do processo político; o que faz com que os teóricos racionais se preocupem principalmente em compreender as formas de constrangimento da variação do comportamento humano e a resolução de problemas que emergem em processos políticos de tomada de decisão coletiva. Além disso, as abordagens racionais também se diferem das demais por enxergarem as instituições como “tábulas rasas”, sendo os resultados do processo de criação institucional determinados pela natureza dos incentivos e constrangimentos iniciais.

Um dos problemas dessa perspectiva, porém, é a dificuldade de falsificar as previsões realizadas por esse modelo. Soma-se a isso o fato de que muito dos pesquisadores da escolha racional parecem estar mais preocupados com a criação de modelos lógicos de análise do que com a sua aplicação, dificultando assim a capacidade de previsão acerca de fenômenos mais complexos (PETERS, 2012, p. 47). Apesar dessas limitações, contudo, o institucionalismo da escolha racional é uma das correntes neo-institucionalistas mais utilizada nas RI, principalmente a sua vertente da teoria dos jogos.

Mello (1997, pp. 105-6) afirma que a aplicação dessas abordagens nos estudos internacionais ocorreu inicialmente no âmbito da tradição realista. Jogos como o “Dilema do Prisioneiro” e o “Chicken” passaram a ser utilizados para analisar questões de segurança e defesa, como uma maneira de defender a visão pessimista da improbabilidade da cooperação internacional. No início dos anos 80, porém, autores neo-institucionalistas se apropriaram das mesmas teorias para provar o contrário. Keohane (1984, p.84), por exemplo, sustenta que mesmo atores egoístas e racionais são capazes de cooperar uns com os outros, tendo as instituições um papel fundamental nisso.

Em outro artigo, escrito juntamente com Axelrod, o mesmo autor argumenta que a anarquia internacional deve ser compreendida apenas como a ausência de um governo comum, não como a inexistência de regras e instituições. Desse modo, há três dimensões que situacionais que propiciam a cooperação: interesses mútuos, perspectivas futuras e o número de atores. Baseados em diferentes jogos, ambos os autores defendem que a cooperação internacional é mais fácil de ser alcançada em alguns contextos do que em outros. Isso está diretamente relacionado à percepção que os atores têm acerca dos demais, uma vez que esse é o elemento definidor dos interesses. Logo, torna-se imprescindível compreender o processo por meio do qual os interesses são percebidos e as preferências são determinadas. Uma maneira de entender essa relação é usando o “Dilema do Prisioneiro” (AXELROD, KEOHANE, 1985, p. 229).

Brams (2004, p.47) explica esse “dilema” por meio de uma ilustração, segundo a qual, dois prisioneiros, suspeitos de serem cúmplices em um crime, são postos em celas separadas, para que não se comuniquem entre si. A única maneira de serem condenados, porém, é por meio de uma confissão e, por isso, recebem incentivos para cooperar com a justiça e terem suas penas diminuídas. Se apenas um confessar, ele é solto, mas o seu comparsa recebe uma pena de dez anos. Caso ambos confessem, terão a sentença reduzida em cinco anos, cada. Porém, se os dois permanecerem em silêncio, passarão apenas um ano na prisão, por porte ilegal de armas.

Dessa maneira, as chances dos atores de se beneficiarem são bem maiores caso escolham cooperar. Logo, para os institucionalistas, se o jogo for repetido, a cooperação entre os Estados se tornará contínua, tendo em vista os benefícios a longo prazo e as estratégias de reciprocidade, possibilitando o ajuste comportamental mútuo (MELLO, 1997, 107). Tanto o Dilema do Prisioneiro como a perspectiva histórica do institucionalismo serão mais bem abordados na terceira parte deste artigo, ao ser analisado o acordo de paz entre Egito e Israel. Antes disso, porém, é necessário primeiro fazer uma breve revisão das relações entre os dois países, nos anos que antecederam *Camp David*.

De Nasser a Sadat: um histórico das relações Egito-Israel (1956-1973)

A política externa egípcia durante o governo de Gamal Abdel Nasser (1951-1970) – e, conseqüentemente, as relações do país com Israel – devem ser consideradas à luz do contexto da Guerra Fria, bem como da interferência de grandes potências no Oriente Médio, sobretudo a Inglaterra. Doran (2003, p.99) afirma que, após a retirada das tropas

britânicas do Egito em 1954, depois sete décadas no país, os atritos entre os dois Estados tornaram-se tão centrais para a vida política no Cairo que os líderes egípcios passaram a buscar no cenário internacional aliados anti-britânicos.

Isso ajuda a compreender a postura de Nasser, ao renunciar à neutralidade e firmar um pacto militar com a União Soviética, em setembro de 1955. Em fevereiro do mesmo ano, a Inglaterra havia firmado um acordo com o Iraque, aprofundando as rivalidades entre os governos árabes. A partir daí, o Egito buscou configurar-se como o principal ator da região; utilizando-se para isso da promoção do pan-arabismo, uma ideologia que pregava a união política do mundo árabe contra o imperialismo ocidental e o sionismo. Ideais esses que ganharam grande apoio popular, sobretudo após a Crise do Suez, em 1956.

Na ocasião, como demonstra Smith(2016, pp. 265-6), Inglaterra, França e Israel, por razões diferentes, colaboraram para atacar o Egito. O objetivo israelense era pôr fim ao embargo egípcio à navegação pelo Estreito de Tiram ao Golfo de Ácaba, ao assumir o controle do Canal de Suez. Somava-se a isso, o desejo de depor Nasser, tido como uma ameaça, sentimento partilhado também pela França, devido a suas ambições imperiais na Argélia. O governo britânico, por sua vez, considerava inadmissível a nacionalização do canal.

O conflito, no entanto, que se estendeu de outubro a novembro, culminou em uma grande derrota para os interesses franco-britânicos na região. Além disso, como ressalta Halliday (2003, pp.114-5), mudou de forma irrevogável o cenário político do Oriente Médio, integrando-o à dinâmica da Guerra Fria, com as populações árabes cada vez mais simpáticas aos soviéticos. Fato que foi corroborado pelas reformas realizadas por Nasser, com a criação de um “socialismo árabe” e sua decisão de tornar-se a vanguarda na luta pela libertação da Palestina, tendo o seu ápice em 1958, com a criação República Árabe Unida (RAU), entre o Egito e a Síria, que durou até 1961.

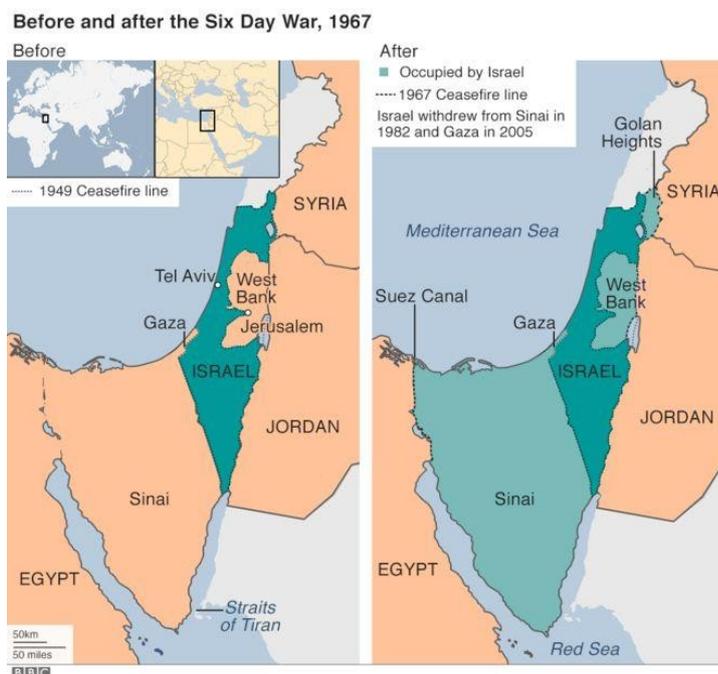
É necessário destacar, porém, como faz Doran (2003, p. 109), que o pan-arabismo não era o único elemento definidor da política externa egípcia, estando, inclusive, muitas vezes em conflito com os interesses nacionais. Um exemplo disso foi a Guerra dos Seis Dias, em 1967. O fim da RAU, juntamente com outros desenvolvimentos políticos no período – a exemplo da intervenção egípcia na guerra civil do Iêmen, em 1962 – , enfraqueceu a posição do Egito enquanto líder da integração árabe, levando-o a abraçar o anti-sionismo, um dos pontos do pan-arabismo de menos destaque na agenda do Cairo. Após dez anos de relativa paz na fronteira com Israel e o esfriamento das rivalidades com

os britânicos, não havia motivos para um ataque egípcio contra os israelenses. O próprio Nasser admitiu publicamente que futuras guerras entre os dois países deveriam ser evitadas, tendo em vista a capacidade militar do Estado judeu e o seu apoio por parte dos estadunidenses.

O envolvimento na Guerra dos Seis Dias, diferentemente da Crise de Suez, teve, portanto, uma clara influência da questão palestina, na tentativa do Egito de recuperar o seu papel de destaque na balança de poder médio-oriental. Somou-se a isso, os incentivos soviéticos, que consistiram tanto em ajuda militar como no fornecimento de notícias falsas sobre a presença israelense na fronteira com a Síria (SMITH, 2016, p. 267).

Do ponto de vista de Israel, o conflito foi um grande sucesso militar. Em apenas três horas, o pequeno país conseguiu destruir toda a Força Aérea Egípcia. Além disso, mesmo lutando em várias frentes, conseguiu quase que dobrar a sua extensão territorial em um confronto que durou menos de uma semana. Em seis dias, as Forças Israelenses de Defesa (FID) conquistaram o Sinai egípcio; as colinas do Golã, na fronteira com a Síria; a parte oriental de Jerusalém, antes sob domínio jordaniano; a Cisjordânia e a Faixa de Gaza – ver Figura 01.

Figura 01 – O mapa de Israel antes e depois da Guerra dos Seis Dias (1967)



Fonte: BBC, 2017.

Como afirma Shapira (2018, p. 364), esses foram dias que “transformaram as feições do Oriente Médio”. Israel, um país antes em desvantagem perante todos os seus vizinhos, sob constante ameaça de destruição, emergiu como uma potência regional, cuja importância não poderia mais ser ignorada pelos cálculos estratégicos locais. Ainda assim, aquele não fora o último grande conflito com os países árabes. Após tantas perdas territoriais, os derrotados desejavam reconquistar suas terras. Para isso, faziam uso tanto da diplomacia como das armas.

Era terminado o pan-arabismo. As prioridades da política externa egípcia tiveram que ser remodeladas, principalmente com relação a Israel; algo que se tornou ainda mais urgente em 1971, com a morte de Nasser. Seu sucessor, Anwar Sadat, após tentativas fracassadas de negociar com os israelenses, decidiu atacá-los, juntamente com a Síria, em outubro de 1973, dando início à Guerra do Yom Kippur.

Diferentemente da Guerra dos Seis Dias, contudo, dessa vez, a vitória do Estado judeu não foi fácil nem rápida, com muitas baixas militares. Houve uma nova modificação na política internacional do Oriente Médio. O Egito, embora derrotado mais uma vez pelas FID, recuperou-se da humilhação que lhe havia sido imposta seis anos antes, em 1967. Dessa maneira, foi preparado o cenário para o primeiro acordo de paz entre Israel e um país árabe. Ainda assim, permanece o questionamento: como pode ser explicada a mudança na política externa egípcia?

O caminho para a cooperação: os acordos de *Camp David* à luz do novo institucionalismo

Na Guerra do Yom Kippur, os objetivos do Cairo eram mais moderados do que nos conflitos anteriores. O seu alvo não era a destruição de Israel, mas sim captar maior apoio estadunidense e alcançar as condições necessárias para novas negociações acerca do Sinai, algo que, de fato, ocorreu. Segundo Vincentini (2014, p. 41), um dos principais desdobramentos de 1973 foi a ruptura do Egito com a União Soviética e a aproximação com os EUA, possibilitando os acordos de *Camp David*. Essas mudanças diplomáticas levaram o presidente americano Jimmy Carter a mediar, em 1978, dois tratados entre Sadat e Menahem Begin, primeiro ministro israelense: um que estabeleceu uma trégua no conflito e outro que estipulou um período de três meses para a desocupação do Sinai por parte de Israel.

Apesar desses avanços nas relações egípcio-israelenses, o acordo de paz entre os dois países foi firmado apenas em março de 1979, em Washington, após um longo processo de negociações, iniciado em 1977, com a visita de Sadat a Jerusalém. Durante esse episódio, considerado um marco na história do Oriente Médio, o presidente do Egito discursou no *Knesset*, parlamento israelense. Lá, apesar de deixar claro o seu desejo pelo fim dos conflitos na região, desagradou os sionistas ao insistir na necessidade de uma solução para a questão palestina pós-1967. O tratado de 1979, portanto, só foi possível devido ao “desejo fundamental de Begin e Sadat de levar a seus povos um acordo de paz” (SHAPIRA, 2018, p. 442).

A partir daí, foram estabelecidas relações diplomáticas entre os dois países e negociada a retirada completa das tropas israelenses do Sinai em um prazo de três anos. Assim, entre 1980 e 1982, foi reestabelecida a soberania egípcia no território e regularizada a liberdade de navegação no Canal de Suez e no Golfo de Ácaba (VISENTINI, 2014, p. 41). Apesar de vários desafios e momentos de tensão ao longo dos anos, o tratado permanece em vigor por quatro décadas e é considerado pelo governo de Israel não como uma “*warm peace*”, mas como um exemplo claro de que a coexistência pacífica na região é algo possível de ser alcançado (ISRAEL MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, 2003).

Diante desse cenário, o institucionalismo da escolha racional, com a teoria dos jogos, parece explicar melhor a mudança no comportamento egípcio com relação ao Estado judeu do que a abordagem histórica. Nesse sentido, os atores seriam o Egito e Israel e ambos teriam como objetivo em comum a paz. Porém, discordavam quanto à melhor maneira de alcançá-la. Para os egípcios, isso só seria possível por meio da recuperação do Sinai, ocupado pelos israelenses, desde 1967. Para estes, por sua vez, o território conquistado era importante para a manutenção da segurança nacional, sendo necessárias garantias de que não haveria novos ataques por parte do Egito.

Diante desse contexto de anarquia internacional e da ausência de regimes comuns aos dois países, pode se afirmar que as principais instituições existentes eram as políticas externas de ambos os atores. Logo, em um primeiro momento, entre 1956 e 1973, a regra do jogo foi a guerra, tendo sido modificada apenas em 1978. Como foi demonstrado, isso trouxe perdas significativas tanto para o Egito como para Israel, colocando-os em uma posição na qual a melhor saída para obterem seus interesses nacionais era a cooperação. Assim, do mesmo modo que os israelenses precisariam fazer concessões territoriais, os

egípcios teriam que se comprometer em não mais fazer o uso da força contra o seu vizinho.

Sob a perspectiva do institucionalismo histórico, é possível analisar as relações de conflito entre Egito e Israel, sobretudo durante o governo Nasser. De acordo com Hall e Taylor (2003, p. 198), uma das vertentes históricas argumenta que as instituições oferecem modelos cognitivos e morais que possibilitam a interpretação e ação. Assim, além de fornecerem informações do ponto de vista estratégico, também afetam a identidade e as preferências dos atores. Dessa maneira, a política externa egípcia, com sua busca pela autonomia e combate ao imperialismo ocidental no Oriente Médio, teria gerado incentivos suficientes para a promoção do pan-arabismo como uma estratégia de ação, ocasionando assim, o envolvimento nas guerras, principalmente em 1967, apesar da relutância nasserista.

A participação de Sadat na Guerra do Yom Kippur, por sua vez, seria explicada pela prevalência da instituição. Na concepção histórica, isso pode ocorrer devido às muitas convenções sociais, as quais não há como serem modificadas de forma autônoma por indivíduos (HALL, TAYLOR, 2003, p. 198). A dificuldade dessa abordagem, porém, consiste em explicar o que levou o presidente egípcio a buscar negociar a paz com os israelenses.

Como destaca Peters (2012, p. 68), o institucionalismo histórico é mais apto a explicar a persistência de padrões do que a sua mudança. No caso em questão, o tratado de paz entre Egito e Israel só poderia ser explicado por essa vertente caso fosse possível identificar um padrão na orientação da política externa egípcia que apontasse para uma busca de objetivo nessa direção, desde o governo Nasser, apesar dos embates ocorridos. Essa é uma tarefa, no entanto, que requer uma análise de fontes históricas a um nível muito mais amplo do que se propõe esse trabalho. Ao mesmo tempo, contudo, o institucionalismo racional tende a oferecer uma explicação melhor.

De acordo com Axelrod (1985), em situações de Dilema do Prisioneiro com dois atores, estratégias baseadas na reciprocidade – como o *Tit-For-Tat* – podem ser bastante eficazes em promover a cooperação. O argumento sugere que governos podem ter incentivos para praticar a reciprocidade em uma variedade de situações que são marcadas por um misto de interesses conflitantes e complementares, ou seja, jogos que não são de soma zero (AXELROD, KEOHANE, 1985 p.244).

Mello (1997, p. 107) explica que com a repetição do Dilema do Prisioneiro, a deserção deixa de ser compensadora a curto prazo, uma vez que os prováveis ganhos são superados

pela punição mútua a longo prazo. Isso pode ser observado nas relações entre Egito e Israel, que após quatro décadas de animosidades, e quatro conflitos, conseguiram encontrar interesses em comum em estabelecer um tratado de paz. Para Axelrod e Keohane (1985, p. 234), esse tipo de interação tende a ocorrer em contextos nos quais há uma perspectiva futura de manutenção de acordos e possibilidades concretas de punição para os desertores, geralmente, por meio de regimes. No caso israelo-egípcio, porém, é possível afirmar que, na ausência de uma instituição internacional formal, a mediação dos EUA ajudou a fornecer essas garantias.

Mezhrahid (2014) ilustra isso por meio de um jogo simples, composto de duas escolhas: recusa ou aceitação ao processo de paz. Os resultados de cada escolha podem ser quantificados da seguinte maneira: *payoff* pela paz = 1, falha no *payoff* da negociação = -1 e status quo = 0. Os EUA, por serem o mediador, sempre aceitam o processo de paz. – ver Figura 02.

Figura 02 – Jogo – Processo de Paz Egípcio-israelense

Os EUA sempre aceitam		
	Israel	
Egito	Recusa	Aceitação
Recusa	Estratégia 1 E = -1; I = -1; EUA = 0	Estratégia 2 E = -1; I = 0; EUA = 0
Aceitação	Estratégia 3 E = 0; I = -1; EUA = 0	Estratégia 4 E = 1; I = 1; EUA = 1

Fonte: MEZHARID, 2014 – Tradução nossa.

Como pode ser observado, a estratégia 04 é a que leva à paz e constitui o equilíbrio de Nash. A realidade, porém, mostrou-se diferente, com ambos os atores se desviando da posição de paz caso ela resultasse em perda para um deles (estratégias 1,2,3); o que ocorreu de 1956 a 1973. Esse círculo só foi quebrado após a realização de concessões mútuas e a intervenção mediadora dos EUA.

Assim, percebe-se que, embora o institucionalismo da escolha racional também tenha dificuldades em explicar mudanças, neste caso específico, ele demonstra ser mais eficaz do que o institucionalismo histórico. A razão para isso é o fato de que, segundo Peters

(2012, p.56) para os racionalistas, uma instituição só muda após apresentar falhas, o que teria acontecido com a política externa egípcia após a Guerra do Yom Kippur.

Considerações Finais

Com base no que foi exposto, é possível concluir que o novo institucionalismo não apenas pode ser aplicado nas RI, como também possui um grande potencial explicativo que já vem sendo explorado na disciplina. Desse modo, observou-se que as abordagens racionalistas são mais adequadas para a análise de relações de conflito e cooperação entre países. A vertente histórica, por sua vez, pode ser melhor utilizada para o estudo dos padrões de política externa, principalmente quando eles se mantêm constantes, em especial diante da mudança de governos.

Em resposta à pergunta inicial do artigo, com base nas fontes bibliográficas analisadas, é possível inferir que a razão para a mudança nas relações egípcio-israelenses se deu devido aos altos custos, para ambos os países, na manutenção do conflito. Nesse sentido, o institucionalismo racional, com as teorias dos jogos, conseguiu explicar o fenômeno de forma mais convincente. De acordo com essa perspectiva, a mediação dos EUA e a repetição do dilema do prisioneiro nas ocasiões em que o Egito e Israel entraram em guerra, teriam preparado o ambiente ideal para que a cooperação fosse possível, conforme sustentado por Axelrod e Keohane (1985, p. 229).

O institucionalismo histórico, por outro lado, apesar de sua fraqueza quanto às mudanças, pode oferecer uma resposta alternativa. Considerando a relutância de Nasser em entrar em guerra contra Tel Aviv e os esforços de Sadat em negociar a paz, pode-se sugerir que o desejo pela paz tenha sido uma característica comum à política externa dos dois presidentes egípcios. Devido ao contexto político internacional da época, porém, não era um objetivo viável de ser alcançado. Essa explicação, contudo, requer um estudo mais aprofundado dos fatores que levaram aos acordos de *Camp David*. Para isso, seria necessário o acesso a dados primários e o estudo de outras fontes históricas, disponíveis principalmente em árabe e hebraico.

À luz do que foi discutido neste trabalho, no entanto, e nas fontes analisadas, a explicação fornecida pelo neo-institucionalismo racional apresenta-se como mais provável. Ressalta-se, assim, a importância das duas abordagens, exemplificando a sua relevância do novo institucionalismo para o estudo da política internacional.

Referências Bibliográficas

- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. (1985), Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions. **World Politics**, vol. 38, outubro, pp. 226-254.
- BBC (2017). **1967 war: Six days that changed the Middle East**. 05 de junho de 2017. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-39960461>>. Acesso em 09 de agosto de 2019.
- BRAMS, Steven J. (2003), **Game Theory and Politics**. New York: Mineola.
- DORAN, Michel (2003), Egypt. In.: BROWN, L. Carl (ed.), **Diplomacy in the Middle East: the international relations of regional and outside powers**. Londres, I.B. Tauris.
- HALL, Peter e SOSKICE, David (eds). (2001), **Varieties of Capitalism**. Oxford: Oxford University Press.
- HALL, Peter; Taylor, Rosemary (2003), “As Três Versões do Neo Institucionalismo”. **Lua Nova**, n. 58.
- HALLIDAY, Fred (2005), **The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology**, Cambridge: Cambridge University Press.
- ISRAELI MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS (2003). **Israel-Egypt – A Review of Bilateral Ties**. Disponível em: <<https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Bilateral/Pages/Israel%e2%80%93Egypt-%20A%20Review%20of%20Bilateral%20Ties.aspx>>. Acesso em 09 de agosto de 2019.
- KEOHANE, Robert O. (1984), **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton, Princeton University Press.
- MELLO, Flávia de Campos (1997), Teoria dos Jogos e Relações Internacionais: um balanço dos debates. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 44, segundo semestre, pp. 105-119.
- MEZHARID, Gabriel (2014), **A Game theory approach of the complex rivalry between Israel, Egypt and the United States of America**. Glasgow, Cornell Law School, University of Glasgow. Disponível em: <https://www.academia.edu/7172791/A_Game_theory_approach_of_the_complex_rivalry_between_Israel_Egypt_and_the_United_States_of_America>. Acesso em 09 de agosto de 2019.
- PETERS, Guy (2012), **Institutional Theory and Political Science**. New York: Continuum Books.
- SHAPIRA, Anita (2018), **Israel: uma história**. São Paulo, Paz e Terra.
- SMITH, Charles (2016), The Arab-Israeli Conflict. In.: FAWCETT, Louise (ed.), **International Relations of the Middle East**. Oxford: Oxford University Press.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes (2014). **O Grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe**. Elsevier Editora, Rio de Janeiro.

Estratégias de defesa nacional frente à Guerra Cibernética: perspectivas à luz do Manual de Tallinn 2.0

LUCAS MENDES DE FARIA ROSA SOARES²
JOÃO PEDRO BRAGA DE CARVALHO³

Resumo

O presente artigo versa sobre o tratamento dado pelo Estado brasileiro às temáticas da Guerra Cibernética no contexto das estratégias de Defesa Nacional, e tem por objetivo elucidar as consequências e as principais tratativas possíveis envolvendo a defesa virtual. Baseando-se nas discussões do cenário mundial, à luz de conhecimentos internacionalmente difundidos, o texto traz para o foco do caso brasileiro os quadros teóricos apresentados no *Manual de Tallinn 2.0*, além das inúmeras contribuições de autores consagrados nas áreas da Defesa Nacional e das Guerras Híbridas, tomando como possibilidade a aplicação dos conhecimentos desenvolvidos no referido manual para a Defesa Nacional brasileira.

Palavras-chave: Manual de Tallinn 2.0, Defesa Nacional, Guerras Cibernéticas.

Introdução

A partir do contexto em que a queda do muro de Berlim (1989) representou a ruptura da organização bipolar do Ocidente, o triunfo do sistema capitalista proporcionou o surgimento do neoliberalismo e o desequilíbrio dos arsenais nucleares gerou a instabilidade global, pode-se conclamar que o Brasil necessita de preparação para enfrentar essa nova Era, a qual apresenta a emergência, em progressão geométrica, de tecnologias capazes de alterar desde as dinâmicas interpessoais até as relações interestatais. Trata-se, quiçá, de uma nova corrida armamentista, entretanto, a produção em massa não se realiza na forma de tanques e armas de calibre, mas sim do desenvolvimento das possibilidades de atuação virtual nos sistemas de outros países. Apenas por meio do controle dessas novas armas é possível garantir a soberania estatal sobre os cidadãos e o território.

Nesse sentido, o cenário de instabilidade possibilitou a liquidez da própria Guerra, no presente as guerras não são mais travadas apenas nos campos de batalha, mas também e especialmente nos planos do simbólico e da tecnologia, de modo que a

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta, bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais. Contato: lucasmendes-de@hotmail.com

³ Graduando em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta. Contato: joaopedrobraga@gmail.com

manipulação midiática, a infiltração cibernética e a desestabilização da rede usurpam os ideais construídos no processo histórico e cultural do Estado Democrático de Direito. A realidade insurgente produziu incertezas políticas e lacunas jurídicas a respeito da preocupação de regularizar esse *cyber espaço*, assim, foi necessário propor possíveis normas que gerissem os conflitos cibernéticos e balizassem princípios de comportamento dos Estados-nação, em síntese inicial é desse modo que surge o Manual de Tallinn, o qual já em sua segunda edição será trabalhado neste texto.

A necessidade da defesa e da estratégia nacional frente à guerra cibernética

A relativização das guerras, na forma da aplicação das ditas Revoluções Coloridas e da Guerra não Convencional, cria possibilidades e necessidades de comportamento estratégico, seja na Defesa ou na Segurança. Ainda que as grandes teorias clássicas da geopolítica representem as bases dos estudos estratégicos, já deve-se pensar além, é de suma importância considerar o conceito de bálãs eurasiáticos de Brzezinski, enquanto ápice do pensamento geopolítico estadunidense, mas não seria sábio ignorar as novas abordagens de dominação. Depreende-se que as Revoluções Coloridas tratam de disseminar certa mensagem para um vasto público, tal mensagem precisa ser externa em sua origem e desenvolvida para manchar a autoridade do governo alvo, elas têm como alvo a psique do indivíduo, para que haja uma desestabilidade geradora de violência. A partir da realidade tecnológica essa técnica de dominação começa a fruir pelas redes, com o objetivo de cooptar mais pessoas para o movimento antissistema⁴.

Por outro lado, a guerra não convencional consiste em:

atividades conduzidas para viabilizar um movimento de resistência ou insurgência a coagir, abalar ou derrubar um governo ou poder ocupante por operação por meio de ou com uma força clandestina, auxiliar e guerrilheira em uma área renegada.' [A guerra não convencional] não é um mecanismo que atua com vistas a criar as condições para uma revolução – em vez disso, ela apodera-se de uma infraestrutura política, militar e social pré-existente e a apoia com vistas a acelerar, estimular e incentivar ações decisivas baseadas em ganho político calculado e nos interesses nacionais [...].⁵

Como defende Korybko, a combinação das revoluções coloridas com a guerra não convencional produz o novo estilo de guerra mais atual: as Guerras Híbridas. Defende-

⁴ KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular, 2018, p.69.

⁵ PETIT, Lieutenant Colonel Brian. "Social media and UW." U.S Army John F. Kennedy Special Warfare Center School, 1 de abril de 2012. Acesso: 13 de julho de 2014 <<http://www.soc.mil/swcs/swmag/archive/SW2502/SW2502SocialMediaAndUW.html>>. *Apud* KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular, 2018, p.71.

se, dessa forma, que o Brasil precisa se estruturar estrategicamente para não deixar sua soberania nacional ser vítima dessa nova estratégia de guerra, para isso, é preciso entender o contexto global, inclusive da guerra cibernética, das novas relações internacionais dinâmicas e, no caso, do Manual de Talin 2.0. Para tanto, devemos lembrar o pensamento do emblemático Golbery do Couto e Silva:

[...] um Estado qualquer, por mais fraco que seja, precisa olhar, assim, o mundo ao largo, em sua totalidade global, e não só discernir aí tensões dominantes que o agitam, mas captar-lhes a intensidade, sentir-lhes a evolução e prever-lhes o desfecho. Não fará boa estratégia o Estado que não disponha, nos dias que correm, de um sismógrafo estratégico da maior sensibilidade.⁶

Para, de fato, exercer uma boa estratégia de Estado é necessário entender o conceito de estratégia nacional e suas derivações teóricas que legitimam uma forma de agir frente às guerras cibernéticas. Para elucidar tais conhecimentos usaremos a noção moderna para compreender as ações de cooptação entre os homens, sejam elas de cooperação, competição ou conflito. Desse modo, não se pode dissociar os conceitos de estratégia, política e poder, forma-se um triângulo indissociável que se manifesta como nova forma de se analisar uma ação e organizar os meios e os fins, partimos das definições de Darc Costa:

Política é a arte de, ao interpretar os interesses e aspirações coletivas, estabelecer o objetivo e orientar a conquista e a preservação destes objetivos;

Estratégia é a arte de pensar e planejar as ações necessárias à obtenção dos meios para se conquistar e manter os objetivos pretendidos; e

Poder é a capacidade de ação integrada para aplicação dos meios de que se dispõe para conquistar e manter os objetivos pretendidos.⁷

Por isso, Estratégia Nacional torna-se, para o autor, o método de utilizar o poder nacional para alcançar e preservar os objetivos pretendidos e estabelecidos pela política nacional. Nesse sentido, é preciso que o Estado brasileiro desenvolva uma política sólida de Defesa frente às novas ameaças, tal assunto não pode ser tratado como pauta de governo, mas sim como interesse do Estado, portanto, da Nação brasileira. Como já dito, o Estado é necessário para a existência de uma sociedade livre e de cidadãos livres, essa

⁶COUTO E SILVA, Golbery. *Apud* CABRAL, Severino. *Brasil megaestado: nova ordem mundial multipolar*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p. 121.

⁷COSTA, Darc. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009, p.407.

mesma necessidade se mostra mais evidente nesse contexto de fluxos internacionais de influência.⁸

Para a política legitimar o uso do poder por meio da estratégia é necessário a fundamentação jurídica sobre o *Jus ad Bellum*, Direito a Guerra, distinto do *Jus in Bellum*, Direito de Guerra. O primeiro se trata do ato justo, ato de defesa, o segundo parte da lógica do ato constante, ato constante que garanta em meio ao conflito direito aos participantes. Logo, o *Jus ad Bellum* representa a possibilidade de uma nação declarar ou entrar em guerra frente outra nação, com demanda de justificativa, reconhecimento da necessidade da ação com determinada estratégia. Com isso, estabelece-se que todo Direito a Guerra precede de um ato de violência, isto é, o Estado agredido encontra justificativa para responder a agressão. Ora, a ciberguerra não seria uma agressão com outros meios? O Brasil estaria preparado para combater a imposição externa tanto na cultura quanto na tecnologia? Qual estratégia de defesa o Estado brasileiro deve utilizar?

Desta feita, para além dos questionamentos, algumas problemáticas assumem certo grau de importância. Primeiro a questão da identificação dos atores, que, no espaço cibernético assumem caráter para-estatal, com elevada complexidade de rastreamento e consequente responsabilização dos atores mandatários. O segundo, diz respeito a própria limitação em matéria de Direito Internacional.

O primeiro ponto deve ser combatido mediante implementação de políticas de segurança e inteligência extensas, de forma a aparelhar as organizações estatais com meios para racionalizar e identificar os atores envolvidos nas operações, atacando não somente o agente de ponta, aquele que realiza a operação cibernética, mas igualmente o mandatário.

O segundo ponto, sem dúvida, mais complexo, é o enfoque da presente pesquisa. Trata-se do ponto da responsabilização internacional dos atores. Estamos em um campo nebuloso, cinzento no que tange às limitações do Direito Internacional Público. Um ataque à uma infraestrutura crítica, como observado na Estônia⁹, demonstra a fragilidade dos Estados em face da conectividade de seus aparatos à rede. Para além disso, demonstra a inépcia em se responsabilizar os presumíveis atores envolvidos nas operações de desestabilização.

⁸ SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo*; fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.253.

⁹https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/05/070517_estoniaataquesinternetrw.shtml acesso em 14/08/2019

A complexidade das operações cibernéticas tem favorecidos aos Estados, fazer uso de táticas de desestabilização às infraestruturas críticas, de forma análoga à atos de agressão, porém, devido a falta de codificação em matéria internacional, cria um verdadeiro *loop hole*, garantindo espaço para a prática, sem qualquer responsabilização enquanto ato de agressão.

Não obstante, a prática não está presumivelmente condicionada somente a um único ator, demonstrando um verdadeiro campo de batalha digital, em uma realidade de guerras cibernéticas, com operações (suspeitas), por atores como Rússia (ataques à Estônia), Estados Unidos e aliados¹⁰ e China¹¹.

É no vazio jurídico internacional, nessa verdadeira lacuna que surge a proposta do Manual de Tallinn. Apesar de não possuir força jurídica e não configurar-se enquanto tratado, não há que negar sua preocupação com essa realidade. Desse modo, surge como verdadeira proposta de aplicação e atualização de norma internacional, de aplicação e interpretação análoga, carecendo de materialização normativa, mas buscando solucionar um problema.

A proposição foi dada e de forma profunda, assim, parte da vontade dos Estados, da comunidade internacional e dos estudiosos, se debruçar sobre o manual e construir um plexo com força normativa, seja em forma de tratado, seja em matéria de Direito Consuetudinário Internacional.

Nesse cenário de instabilidade, o presente trabalho passa a tratar da posição do Brasil frente à essa nova realidade, inserindo o contexto do Manual de Tallinn 2.0 de maneira propositiva à contemporaneidade da problemática.

A preocupação das forças armadas e o Manual de Tallinn como norte aplicável

A preocupação das Forças Armadas quanto a defesa do ciberespaço é notória, não somente pela elaboração de um Programa de Defesa Cibernética, mas pela compreensão da dimensão da soberania enquanto espaço na rede. A formação de quadros voltados para a defesa nacional no campo virtual por meio da Escola Nacional de Defesa Cibernética é chave para compreensão da importância do tema, por meio dela, ressalta-se a intenção de partilhar a responsabilidade com a sociedade civil na consecução do projeto estratégico de defesa.

¹⁰<https://oglobo.globo.com/economia/tecnologia/virus-stuxnet-que-atacou-usinas-nucleares-no-ira-foi-criado-em-parceria-por-eua-israel-2836696> acesso em 14/08/2019

¹¹ <https://www.theguardian.com/uk/2007/sep/05/topstories3.politics> acesso em 14/08/2019

Contribuir com as áreas de pesquisa, desenvolvimento, operação e gestão de Defesa Cibernética, tornando-se um centro polarizador de ensino e pesquisa da Defesa Cibernética.

Com estrutura de ensino de caráter dual, civil e militar, possibilitará avanços na sensibilização, conscientização, formação e especialização de cidadãos para a atuação no Setor Cibernético¹²

Para compreender a preocupação do Brasil frente aos novos desafios, é imperioso tomar como base a Doutrina Militar de Defesa Cibernética, Documento MD31-M-07, do Ministério da Defesa de 2014. Da análise do rico documento extraem-se dois excertos, essenciais a este trabalho. O primeiro diz respeito ao próprio fundamento da Defesa e da Estratégia Nacional em face da problemática.

2.1.1 A partir do estabelecimento do Setor Cibernético, decorrente da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, dois campos distintos passam a ser reconhecidos: a Segurança Cibernética, a cargo da Presidência da República (PR), e a Defesa Cibernética, a cargo do Ministério da Defesa, por meio das Forças Armadas.

2.1.2 No contexto do Ministério da Defesa, as ações no Espaço Cibernético deverão ter as seguintes denominações, de acordo com o nível de decisão[...] nível político – Segurança da Informação e Comunicações e Segurança Cibernética – coordenadas pela Presidência da República e abrangendo a Administração Pública Federal direta e indireta, bem como as infraestruturas críticas da Informação Nacionais; nível estratégico – Defesa Cibernética – a cargo do Ministério da Defesa, Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e Comandos das Forças Armadas, interagindo com a Presidência da República e a Administração Pública Federal; e níveis operacional e tático - Guerra Cibernética – denominação restrita ao âmbito interno das Forças Armadas.¹³

Já o segundo excerto define os limites operacionais e suas competências:

2.8.5. Limites às Ações Cibernéticas:

2.8.5.1. Operações de Não Guerra. Por ocasião da execução de Operações de Não Guerra, o emprego de ações de ataque cibernético necessita de autorização expressa de autoridade competente, normalmente em nível político. Para as ações de exploração cibernética, deverão ser observados atos normativos do ordenamento jurídico em vigor. Em caso de dúvidas, caberá ao EMCFA consultar o nível político acerca do emprego das ações anteriormente mencionadas.

2.8.5.2. Operações de Guerra. Somente serão executadas as ações efetivamente necessárias para o cumprimento do item 2.7.4. Em caso de dúvidas, caberá ao EMCFA consultar o nível político acerca do emprego dessas ações.¹⁴

¹²MINISTÉRIO DA DEFESA. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xv_cadn/programa_da_defesa_cibernetica_na_defesa_nacional.pdf> Acessado em: 12/06/2019

¹³MINISTÉRIO DA DEFESA. Doutrina Militar de Defesa Cibernética. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf> Acessado em: 12/06/2019

¹⁴*Ibidem.*

Apesar da clara preocupação por parte das Forças Armadas e do Ministério da Defesa acerca da vulnerabilidade das redes nacionais, o mesmo talvez não tenha alcançado o Legislador. Em matéria de Legislação Nacional, como demonstrado anteriormente, ainda estamos em fase de discussão de textos atinentes aos fatos, porém, com pouco ou nenhum interesse Congressual no que tange matéria de defesa.

Trazer à luz dos fatos os atuais problemas fronteiriços parece pertinente para reacender a preocupação por parte de nossos atores políticos. A crise venezuelana, por exemplo, com seus inúmeros atores externos, levanta o questionamento acerca das extensões operacionais destes terceiros interessados na própria desestabilização do país.

Hoje, não há que se falar em um país sem uma rede integrada e que trabalhe com sua infraestrutura crítica conectada, soma-se a isso a mudança da lógica dos conflitos, onde o próprio aparato dissuasório não mais precisa desfilar em plena Praça Vermelha. A internet possibilitou desenvolvimento sem precedentes, contudo, o novo espaço pela sua própria potencialidade é alvo de interesse enquanto novo campo de batalha. A capacidade de desestabilizar todo um país mediante ataque às suas infraestruturas críticas levou as superpotências a uma nova “corrida armamentista”, contudo, com alteração aos atores dissuasórios, que passam do armamento nuclear aos grandes centros tecnológicos e de operações cibernéticas.

Felizmente, há preocupação por parte das Forças Armadas no que consta a proteção de dados e a soberania em ótica de seus novos conceitos e interpretações: “Cada país tem soberania sobre o espaço cibernético em sua delimitação geográfica. Portanto, o uso do ciberespaço de uma nação requer coordenação e negociação formais. Essa coordenação busca desenvolver a capacidade de interoperabilidade no ciberespaço.”¹⁵

Resta ainda apontar o entendimento dado a soberania e a capacidade de defesa pelo Exército Brasileiro, necessário para a elucidação da necessidade de emprego do Manual, com intuito complementar e interpretativo.

1.2.1 O Brasil, como nação soberana, necessita possuir capacidade para se contrapor às ameaças externas, de modo compatível com sua própria dimensão e suas aspirações político-estratégicas no cenário internacional. Isso possibilita ao país a consecução de objetivos estratégicos e a preservação dos interesses nacionais, além do exercício do direito de defesa assegurado pela Constituição Federal e pelo ordenamento jurídico internacional.¹⁶

¹⁵ BRASIL, Exército Brasileiro Comando de Operações Terrestres. EB70-MC-10.232, Manual de Campanha Guerra Cibernética. 1 Ed. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/631/3/EB70MC10232.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

¹⁶ BRASIL, Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa Cibernética. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_ciberetica_1_2014.pdf> Acessado em: 12/06/2019

Dois pontos nos parecem muito caros nesta consideração do Exército, a autoafirmação da Soberania Nacional, enquanto exercida também no *cyber espaço*, compreendendo toda a extensão no que concerne ao Instituto e a segunda, talvez ainda mais interessante, a autotutela defensiva. Ora, fica clara a preocupação por parte das nossas Instituições com a defesa Nacional, entendendo que a violação do *cyber espaço* dentro das fronteiras Soberanas do Brasil é ato atentatório à paz. De igual teor, o próprio Manual de Tallinn alude à questão da extensão interpretativa dos atos de agressão virtual, entendendo que qualquer violação do espaço cibernético de outro país, é um ato de agressão, passível de aplicação do Direito à Defesa dos Estados, garantido pela ONU.

O Manual 2.0 é claro em sua conceituação acerca da soberania, inviolabilidade da soberania por atores externos e a reposta cabível à violação dessa soberania.

Rule 1 – Sovereignty (general principle)

The principle of State sovereignty applies in cyberspace

Rule 2 – International sovereignty

A state enjoys sovereign authority with regard to the cyber infrastructure, persons, and cyber activities located within its territory, subject to its international legal obligations

Rule 4 – Violation of sovereignty

A State must not conduct cyber operations that violate the sovereignty of another State.¹⁷

Contudo, ele não tece considerações somente interpretativas, que demandariam aplicação analógica. Sua Parte III vai destrinchar normativas atinentes à paz internacional e à segurança, focadas na atividade cibernética¹⁸, nos interessa explicitar e tecer comentários a dois pontos fundamentais ligados ao uso da força.

Como demonstrado anteriormente, uma série de acontecimentos supostamente ligados a atividades estatais ou para-estatais de terceiros interessados, seja na desestabilização, seja na dissuasão, casos como o da Estônia, da Ucrânia dentre outros, acabam por colocar a materialidade na responsabilização por uma falta de normatividade. Não obstante, são fatos, merecendo assim apreciação e a devida busca pelo preenchimento das lacunas jurídicas e interpretativas.

Primeiro, precisa-se compreender as limitações impostas pelo manual à intervenção e ao direito à intervenção, sustentados pelo primado das Nações Unidas, buscando a manutenção de uma relação pacífica entre os atores internacionais e a manutenção da paz global:

Rule 66 – Intervention by States

¹⁷SCHMITT, Michael N. (Ed). NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Tallinn Manual 2.0 on The International Law Applicable to Cyber Operations. 2 Ed. ISBN 978-1-316-63037-2. New York, NY: Cambridge University Press, 2017. p. 11-17.

¹⁸*Ibidem*. p. 301.

A State may not intervene, including by cyber means, in the internal or external affairs of another State.

Rule 67 – Intervention by the United Nations

The United Nations may not intervene, including by cyber means, in matters that are essentially within the domestic jurisdiction of a State. This principle does not prejudice the taking of enforcement measures decided upon by the UN Security Council under Chapter VII of the United Nations Charter.¹⁹

O Manual ainda reforça a proibição do uso da força em um contexto cibernético, essa talvez seja a seção fundamental para o entendimento interpretativo do documento, temos a expansão da compreensão por analogia das ações no mundo cibernético enquanto aplicação do uso da força no mundo material. É aqui que encontramos os meios pelos quais o Estado pode se valer para a normatização e consecução de suas defesas:

Rule 68 – Prohibition of threat or use of force

A cyber operation that constitutes a threat or use of force against the territorial integrity or political Independence of any State, or that is in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, is unlawful.

Rule 69 – Definition of the use of force

A cyber operation constitutes a use of force when its scale and effects are comparable to non-cyber operations rising to the level of a use of force.

Rule 70 – Definition of threat of force

A cyber operation, or threatened cyber operation, constitutes an unlawful threat of force when the threatened action, if carried out, would be an unlawful use of force.²⁰

Aqui temos duas questões que merecem atenção especial, a vinculação das limitações de operações cibernéticas às limitações existentes na Carta da ONU no tocante à agressão e o enfoque dado na Regra 68 a Independência Política dos Estados, tema caro à atualidade.

Agora, tratemos do concernente ao direito à defesa do Estado, enquanto resposta à agressão cibernética, neste tocante, encerra-se o ciclo de análise de aplicação analógica da temática ora trabalhada.

Rule 71 - Self-defence against armed attack

A State that is the target of a cyber operation that rises to the level of an armed attack may exercise its inherent right of self-defence. Whether a cyber operation constitutes an armed attack depends on its scale and effects.

Rule 72 - Necessity and proportionality

A use of force involving cyber operations undertaken by a State in the exercise of its right of self-defence must be necessary and proportionate.

Rule 73 - Imminence and immediacy

The right to use force in self-defence arises if a cyber armed attack occurs or is imminent. It is further subject to a requirement of immediacy.

Rule 74 - Collective self-defence

The right of self-defence may be exercised collectively. Collective self-defence against a cyber operation amounting to an armed attack may only be exercised at the request of the victim State and within the scope of the request.

Rule 75 - Reporting measures of self-defence

¹⁹ *Ibidem.* p. 312 – 325.

²⁰ *Ibidem.* p. 329 – 338.

Measures involving cyber operations undertaken by States in the exercise of the right of self-defence pursuant to Article 54 of the United Nations Charter shall be immediately reported to the United Nations Security Council.²¹

Ora, primeiro temos a comparação do ato de agressão cibernético entendido enquanto ato de agressão real, legítimo então para a aplicação do direito à defesa como exposto na Carta da ONU, claro que necessitaria de validade quanto ao entendimento de uma ação análoga à um ataque armado. Inegável que uma ação que venha a afetar a integridade da infraestrutura crítica de um país é um ato de agressão, vez que não somente estará atingindo as estruturas militares, únicos alvos passíveis de ação em um conflito entre Estados, temos então uma ação que extrapola os próprios alvos militares, atingindo o coração da nação, seu povo e suas estruturas vitais.

Ainda que os atos praticados contra a Estônia, por exemplo, não tenham apresentado alvos fatais, o mesmo não pode ser esperado em todas as operações desta natureza. Um ataque à uma usina nuclear, como ocorreu ao Irã, pode ter consequências devastadoras, os ataques contra a Venezuela, que afetam a rede elétrica em um Estado já abalado por revoltas populares, poderia alavancar uma guerra civil, sem controle algum dos atores envolvidos, neste último caso, inclusive o Brasil, que possui o sistema de Roraima interligado ao venezuelano.

Daí entra a preocupação do Manual especialmente com uma perspectiva de segurança global interligada, interconectada, se os atores globais, hoje, têm responsabilidade quanto a segurança coletiva, no que tange aspectos como armamentos nucleares e manutenção da paz, com a possibilidade inclusive de operações de paz, esses mesmos atores deveriam estar preocupados com o processo de segurança coletiva enquanto proteção do ciberespaço.

Rule 76 - United Nations Security Council

Should the United Nations Security Council determine that a cyber operation constitutes a threat to the peace, breach of the peace or act of aggression, it may authorize non-forceful measures, including cyber operations, in response. If the Security Council considers such measures to be inadequate, it may decide upon forceful measures, including cyber measures.

Rule 77 - Regional organisations

International organisations, arrangements, or agencies of a regional character may conduct enforcement actions, involving or in response to cyber operations, pursuant to a mandate from, or authorisation by, the United Nations Security Council.²²

Compreende-se então que o Manual possui duas grandes preocupações quanto a segurança, primeiro que o primado da proteção e da regulamentação da extensão dos atos

²¹ *Ibidem.* p. 339 – 355.

²² *Ibidem.* p. 357 – 360.

tanto de ataque quanto de defesa sejam limitados ao órgão competente para a manutenção da paz: a ONU. Em segundo plano, uma busca pela descentralização da conduta e da operação da manutenção e fiscalização, por intermédio das organizações internacionais regionais, neste caso, poderíamos destacar a Organização dos Estados Americanos.

Considerações Finais

Levando em consideração a pretensão do Manual, temos duas possibilidades por parte do Estado brasileiro, uma primeira enquanto adequação de postura legislativa e operacional, tendo em mente as discussões e abordagens do próprio Manual e, enquanto ator Internacional de peso e relevância, demandante de alteração e atualização do normativo internacional ou, da extensão da aplicação nas normas, pela interpretação do texto.

Vale ressaltar ainda que, mediante o crescente quantitativo de operações cibernéticas que podem facilmente ser caracterizadas como atos de agressão, os agentes internacionais em matéria de Direito, como as Cortes Regionais e os Tribunais Internacionais, podem ser compelidos a agir (provocados juridicamente), de modo a formular entendimento jurisprudencial em caráter de Direito Internacional Consuetudinário. Mesmo a própria aplicação por analogia, fora das Cortes, pelos agentes internacionais, poderia gerar uma vinculação consuetudinária em determinado momento.

Caso venha a ocorrer essa rica evolução, é vital apreciar a posição do Brasil frente à problemática, ou seja, preparar o país para essa nova realidade que, evidentemente, constitui ato de agressão passível de gerar um conflito de maiores proporções e, em segundo momento, analisar a estrutura jurídica capaz de garantir arcabouço normativo para essa atuação – tanto defensiva, quanto ofensiva – que partilha certas obrigações regionais e internacionais.

Estamos diante de uma verdadeira oportunidade no que tange o pioneirismo normativo, interpretativo e estratégico, ao nos debruçarmos sobre os inúmeros aspectos apresentados pelo Manual, ainda extremamente atual, a ponto de ainda carecer de tradução para o português (em sua versão 2.0), podendo o Brasil, mediante protagonismo de suas Forças Armadas, ser pioneiro também, na preparação e aplicação do Manual em escala jurídica nacional e fortalecimento para uma normatização internacional.

Referências Bibliográficas

- ALHOFF, Fritz. *Binary bullets: the ethics of cyberwarfare*. Nova York: Oxford University Press, 2016.
- CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. (Tese, Doutorado em Direito).
- Conference on Cyber Conflict*. Proceedings 2010. C. Czosseck and K. Podins (Eds.) CCD COE Publications, 2010, Tallinn, Estonia.
- HARE, Forrest. *The cyber threat to National Security: why can't we agree?*
- COSTA, Darc. *Fundamentos para o Estudo da Estratégia Nacional*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.
- EXÉRCITO BRASILEIRO COMANDO DE OPERAÇÕES TERRESTRES. EB70-MC-10.232, Manual de Campanha Guerra Cibernética. 1 Ed. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/1/631/3/EB70MC10232.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.
- HORTA, José Luiz Borges. Urgência e emergência do constitucionalismo estratégico. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais - RBEC*, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, p 795, jul/set. 2012.
- HORTA, José Luiz Borges & SALGADO, Karine. *História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017.
- KORYBKO, Andrew. *Guerras Híbridas das revoluções coloridas aos golpes*. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. Doutrina Militar de Defesa Cibernética. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf> Acessado em: 12/06/2019
- SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo; fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- SCHMITT, Michael N. (Ed). *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Tallinn Manual 2.0 on The International Law Applicable to Cyber Operations*. 2 Ed. ISBN 978-1-316-63037-2. New York, NY: Cambridge University Press, 2017.
- SHAW, Malcom N. *International Law*. Nova York: Cambridge University Press, 2008.

A Defesa Nacional brasileira e as novas formas de guerra: desafios da Soberania Cibernética

THALES MONTEIRO FREIRE²³
RAPHAEL MACHADO DE CASTRO²⁴

Resumo

O presente trabalho visa elucidar as consequências e as principais estratégias da guerra cibernética no cenário mundial, a fim de trazer para a discussão da defesa brasileira a importância do desenho de políticas e estratégias no campo tecnológico e virtual do Estado, visando responder o seguinte questionamento: o Brasil está preparado para as novas formas de guerra nos campos cibernéticos? A importância do escopo temático no caso brasileiro urge após os recentes acontecimentos em relação a institucionalização dos mecanismos virtuais de Estado e as diversas ameaças sofridas no referido cenário.

Palavras chave: Defesa Nacional, Guerra Cibernética, Soberania, Estado.

Introdução e justificativas

A importância do Estado nas discussões dos campos das Ciências Sociais Aplicadas, da Defesa Nacional e, especialmente, da Filosofia não se dá por mera contingência ou causalidade despreziosa de tais espectros do conhecimento. Sob a ótica do pensamento hegeliano, a construção do Estado²⁵ configura a implementação intelectual máxima da sociedade em busca da realização da *liberdade*. É nele que é trazido à tona o último estágio de reconhecimento do sujeito em relação aos demais, por meio da experiência concreta, material e espiritual.

A revelação da razão na história, identificada pelo gradual reconhecimento e efetivação da liberdade, fica clara na análise do Direito e do Estado. Assim, surge a ideia de Constituição, como instrumento de racionalização do Direito e do poder, através do qual, os direitos até então tomados como puramente naturais (concepção jusnaturalista) ganham reconhecimento e efetivação pelo Estado.²⁶

Não é possível compreender o esforço racional de organização do poder e estruturação do Estado sem trazer à tona as noções de soberania nas dinâmicas estatais.

²³Bacharel em Ciências do Estado pela Universidade Federal de Minas Gerais, é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da UFMG sob orientação do Prof. Dr. José Luiz Borges Horta. O autor é bolsista da CAPES. E-mail: thales_passos@hotmail.com.

²⁴Graduando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, bolsista de Iniciação Científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sob orientação da Profa. Dra. Daniela Muradas Antunes. E-mail: raphamachado97@gmail.com.

²⁵“*Es ist der Gang Gottes in der Welt, dass der Staat ist.*” HEGEL, G.W.F. *Grundlinien der Philosophie des Rechts; über Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. 3. ed. Stuttgart: Fr. Frommanns Verlag, 1952, p. 336 [§ 258, Zusatz]. (Tradução literal: O Estado é o caminhar de Deus no Mundo)

²⁶HORTA, José Luiz Borges &; SALGADO, Karine. *História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 125.

Sob um aspecto teórico, talvez seja possível tratar de forma simples a soberania interna como uma “justificação competencial suprema em sua ordem, coexistente com outras competências derivadas da ordenação multigrupal da vida social.”²⁷, ou seja, o atributo que confere supremacia política e jurídica ao Estado sobre o seu território. Já no que diz respeito à soberania externa, inúmeras são as correntes e doutrinas, que variam nos espectros sociológicos, filosóficos e do Direito Internacional²⁸.

A soberania de um Estado, nos tempos correntes, não decorre somente de construções advindas de aspectos práticos dos conceitos clássicos das teorias do Direito Internacional:

A guerra no Século XXI acontece no campo da cultura, através dos oligopólios, em escala planetária de um sistema de comunicação dirigido a partir dos centros mundiais de poder, interferindo e alterando matrizes e elementos de identificação cultural brasileiros.

O conceito de defesa cultural, como nos propomos a refletir, visando a uma atualização da Política Nacional de Defesa, necessariamente há de incorporar a ideia de soberania cultural, visto ser ela o alvo prioritário das ações ofensivas de diatética cultural, com foco no estímulo e criação de falsas contradições no seio da sociedade, objetivando a criação artificial de cisões e fragmentações, notadamente através de instrumentos próprios de guerra psicológica, os quais objetivam fragilizar a soberania cultural de determinado país.²⁹

É nesse contexto de novas formas de guerra e de defesa nacional que se inserem os estudos relativos às guerras cibernéticas e ao controle soberano dos mecanismos virtuais, muito presentes na atuação dos Estados. Em tempos de avanços diários nas tecnologias computacionais, de difusão informacional e de democratização dos adventos da internet, tanto na vida cotidiana quanto nas tarefas institucionais de poder, a emergência de estratégias de defesa nos ambientes virtuais torna-se protagonista nas discussões dos estudos estratégicos frente às novas modalidades da guerra, como a ciberguerra³⁰.

O presente trabalho visa, nesses moldes, elucidar as consequências e as principais estratégias da guerra cibernética no cenário mundial, a fim de trazer para a discussão da

²⁷ SOUZA, João Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema & CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A Queiroz, 1998, p. 494.

²⁸ Sobre a soberania territorial, por exemplo: “Territorial sovereignty has a positive and a negative aspect. The former relates to the exclusivity of the competence of the state regarding its own territory, while the latter refers to the obligation to protect the rights of other states.” SHAW, Malcom N. *International Law*. Nova York: Cmbridge University Press, 2008, p. 490.

²⁹ CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 108. (Tese, Doutorado em Direito).

³⁰ “Representada originalmente pelo termo *cyberwarfare*, do inglês, a guerra cibernética, *lato sensu*, é um conceito que engloba quaisquer ações cibernéticas nocivas tomadas por um ou contra um Estado.” SOARES, Lucas Mendes de Faria. Ataques cibernéticos e direito a guerra: a tensão entre hard e soft power à luz do Manual de Tallin. *I Semana de Ciências do Estado*, 2017, p. 10. (Apresentação em congresso)

defesa brasileira a importância do desenho de políticas e estratégias no campo tecnológico e virtual do Estado, visando responder o seguinte questionamento: o Brasil está preparado para as novas formas de guerra nos campos cibernéticos? A importância do escopo temático no caso brasileiro urge após os recentes acontecimentos em relação a institucionalização dos mecanismos virtuais de Estado e as diversas ameaças sofridas no referido cenário. Em 2013 foi revelado pelo ex-agente da CIA e da NSA, Edward Snowden, que os telefones da ex-presidente Dilma Rousseff e de seus assessores diretos estavam grampeados e eram monitorados por órgãos do governo estadunidense, em uma operação que também envolvia o monitoramento da chanceler alemã Angela Merkel.³¹

Ademais, em maio do presente ano, por exemplo, a rede social Facebook desativou uma série de contas e páginas responsáveis por influenciar e guiar correntes de pensamento na plataforma durante várias eleições ocorridas ao redor do globo nos últimos tempos. O caso chama a atenção a partir do momento em que foram identificados pagamentos de impulsionamento de publicações políticas e influenciadoras diretas da formação de opinião durante a eleição brasileira de 2018, na qual foram realizadas transações por páginas estrangeiras e em moeda corrente nacional (Real)³². Ainda nesse ano, o presidente da república eleito em 2018, Jair Messias Bolsonaro, ignorou as recomendações da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) ao não utilizar o aparelho celular fornecido pela instituição, o Terminal de Comunicação Segura (TSC) em comunicações institucionais e relacionadas ao próprio cargo³³.

Por fim, a evidência da necessidade de institucionalização das práticas de segurança nacional no entorno das questões cibernéticas veio à tona mais recentemente após o hackeamento de vários membros do Poder Judiciário e do Ministério Público envolvidos na Operação Lava-Jato. Segundo dados do veículo jornalístico *The Intercept Brasil*, as informações vazadas seriam mais volumosas do que as do caso envolvendo o ex-agente da CIA e da NSA, Edward Snowden.³⁴

³¹<https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/contexto-a-guerra-nao-declarada/denuncias-de-snowden-revelam-amplio-monitoramento>. Acesso em 15/06/2019.

³²<https://www.apnews.com/7d334cb8793f49889be1bbf89f47c>. Acesso em 13/06/2019.

³³<https://www.tecmundo.com.br/seguranca/138691-bolsonaro-ignora-abin-usa-whatsapp-comandar-governo-brasil.htm>. Acesso em 13/06/2019.

³⁴<https://theintercept.com/2019/06/09/chat-moro-deltan-telegram-lava-jato/>. Acesso em 13/06/2019.

Para além das discussões políticas envolvendo a gravidade da ruptura institucional revelada nos conteúdos apresentados pelo *The Intercept Brasil*, o presente artigo objetiva focar somente na fragilidade demonstrada em relação à proteção de dados virtuais sensíveis ao funcionamento do Estado brasileiro.

A história da Guerra e da Defesa Nacional³⁵

A guerra representa, na História, o caminho do homem em direção à liberdade. Para entender essa prática presente na maior parte do desvelar histórico é preciso partir de uma definição que fundamente o próprio desenvolver racional aqui presente. Por isso, utilizaremos o conceito dado pelo jurista internacionalista italiano Alberico Gentili, que estabelece o conceito de que a “Guerra é a justa contenda de armas públicas.”³⁶ Pois é exatamente a luta que caracteriza esse ato e não há luta feita sem armas, sejam elas físicas, tecnológicas ou discursivas. Além disso, é preciso se atentar para a característica de consistir em uma contenda pública, ou seja, não pode haver guerra entre cidadãos privados. Mais: contenda entre indivíduos privados não é luta, mas disputa. Assim, a lei presume que no privado não se lute, mas se dispute.

A violência presente na realidade humana se inicia com a preponderância da força física, não intelectual, para a conquista da vitória³⁷. Nesse sentido, a guerra, como quer a razão, se origina da necessidade, da impossibilidade de compor judicialmente os dissídios entre os potentados e os povos livres.³⁸ Dessa maneira, a partir da formação dos Estados modernos, a guerra já não se baseava na questão religiosa em si, mas nos interesses políticos e econômicos dessas nações. Coloca Supiot:

[O] Estado-nação se emancipou da Autoridade da Igreja e tornou-se um Sujeito soberano, a um só tempo na cena nacional e na cena internacional (concebida como sociedade de Estados); e o Homem tornou-se para si mesmo seu próprio fim, independentemente de qualquer referência divina (com a fundação de uma Religião da humanidade, dotada de seu decálogo: os direitos humanos.)³⁹

Leciona Salgado:

A vontade política assume seu momento de preponderância no período moderno, o que tornou possível a elaboração e o desenvolvimento do positivismo jurídico, em que o direito não se assenta na ratio prudencial, valorativa, mas tem origem exclusiva na vontade do soberano a que se submete uma razão de natureza puramente procedimental.⁴⁰

³⁵ Agradecemos aqui o enorme auxílio realizado pelo ilustre pesquisador Théo Soares de Carvalho, graduando do curso de Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: tsdcarvalho@live.com.

³⁶ GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, p. 61.

³⁷ VENTURA, Deisy de Freitas Lima; SEINTENFUS, Ricardo Antônio da Silva (Apres.). *Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a guerra?* Santa Maria: FADISMA, 2005, p. 30.

³⁸ GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004, p. 65.

³⁹ SUPIOT, Alan. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007, p. 239.

⁴⁰ SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo; fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p.254.

A partir da mudança dos paradigmas dos conflitos modernos, mesmo na anomia do Direito estatal externo de Hegel a guerra é considerada apenas como a última possibilidade de resolução de um conflito, a qual tem como atributos fundamentais os “*costumbres universales de las naciones*”, o que substitui a Paz Perpétua pela História Universal⁴¹. Essa visão racionalizada da guerra causou uma série de mudanças paradigmáticas, o que possibilitou, no século XX, a regulamentação das contendas de armas públicas. As Convenções de Genebra são exemplos de como a própria guerra se tornou racional no decorrer do tempo, sendo que há salvaguardas inclusive nesses passageiros tempos de violência generalizada armada. Eis, porém, um desafio: frente aos avanços em tecnologia, o que pode ser considerado um ataque armado?

A partir desse questionamento, deve-se responder também se o ataque cibernético pode ou não ser considerado armado e, conseqüentemente, digno de defesa por parte dos Estados atacados. Responde o Manual de Tallinn 2.0:

The International Group of Experts discussed whether the notion of armed attack, because of the term ‘armed’, necessarily involves the employment of ‘weapons’ (Rule 103). The Experts took the position that it did not and that instead the critical factor was whether the effects of a cyber operation, as distinct from the means used to achieve the effects, were analogous to those that would result from an action otherwise qualifying as a kinetic armed attack.⁴²

Cabe aqui explicitar a diferença entre os conceitos de guerra regular e irregular. No segundo caso, a execução é feita “por forças não-regulares ou por forças regulares empregadas fora dos padrões normais da guerra regular”.⁴³ Fica clara, portanto, a irregularidade da guerra cibernética que, mesmo se iniciada por Estado, tem caráter de guerrilha, ou seja, de instauração de caos.

Em todo caso, é essencial que se tenha uma maneira específica, bem planejada e bem executada de se defender em situações de guerra. Para isso se cria uma Estratégia Nacional de Defesa capaz de perpassar essas necessidades. Diz a END:

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas

⁴¹ JAESCHKE, Walter. *Hegel. La conciencia de la modernidad*. Madrid: Akal, 1998, p. 33-34.

⁴² SCHMITT, Michael N. (Ed). NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Tallinn Manual 2.0 on The International Law Applicable to Cyber Operations. 2 Ed. ISBN 978-1-316-63037-2. New York, NY: Cambridge University Press, 2017, p. 340-341. O Manual de Tallinn constituiu-se a partir de um esforço de autoridades internacionais na área da defesa cibernética após uma série de ataques virtuais aos órgãos centrais de Estado na Estônia em 2007.

⁴³ BRASIL. Doutrina Militar de Defesa (DMD). MD51-M-04 2ª/2007. p. 24.

para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa.⁴⁴

Em um sentido mais amplo, a Estratégia Nacional de Defesa se coloca a serviço para a garantia da Segurança Nacional, conceito que pode ser visto de diferentes formas, neste trabalho usaremos a definição dada pela Escola Superior de Guerra:

[...] o grau relativo de garantia que, através de ações políticas, econômicas, psico-sociais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que jurisdiciona, para a consecução ou manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito das pressões existentes.⁴⁵

Ainda sob o prisma da Segurança Nacional, historicamente o Brasil vem tomando a posição de pensar estratégias que sejam constituídas para garantir essa Segurança no longo prazo, por meio de objetivos permanentes de defesa. Dessa forma, as políticas de defesa são postas como políticas de Estado, e não de governo: não são, portanto, circunstanciais, por mais que levem sempre em consideração o momento sociopolítico nacional e internacional. Golbery diz ser o foco da Segurança Nacional “consecução dos objetivos vitais permanentes da nação, contra quaisquer antagonismos tanto externos como internos, de modo a evitar a guerra se possível for e empreendê-la, caso necessário, com as maiores probabilidades de êxito.”⁴⁶

É a partir dessa perspectiva que se colocou a Segurança Nacional desde o Regime Civil Militar (1964-1985), com especificidades de cada presidente que não alteraram o todo do pensamento *golberyano*.

Houve, no retorno do Estado Democrático de Direito, uma visível diminuição na importância das Forças Armadas nos governos posteriores – em Collor, por meio da Lei 8028/90, criou-se a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) para substituir dois órgãos importantes que seriam extintos: o Serviço Nacional de Informações (SNI) e a Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden).⁴⁷

A partir do governo de Fernando Henrique Cardoso estratégias voltaram a ser pensadas para aproximar o governo e as Forças Armadas. No ano de 1996, foi criada a I

⁴⁴BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa, 2012, p. 45. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em 16/06/2019 às 18:59.

⁴⁵ Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. *Segurança Nacional: Conceitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1965. p. 15-16.

⁴⁶ COUTO e SILVA, Golbery. *Planejamento estratégico*. Brasília: Editora UnB, 1981, p. 22. *Apud* COSTA, Frederico Carlos de Sá. *Repensando Golbery*, 2006.

⁴⁷ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

Política de Defesa Nacional, que depois viria a ser atualizada com Lula – como Política Nacional de Defesa –, em 2005, por meio do Decreto 5484 – continuidade vista como garantidora da manutenção da Política como de Estado, não de governo.⁴⁸ Além disso, foi criado o Ministério da Defesa, órgão que tornou civil o controle das Forças Armadas e, dessa forma, estreitou os laços entre civis e militares no Estado brasileiro.

No governo Lula, também, foi criada a Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio do Decreto 6703, de 2008. Modernizou-se as relações entre as Forças Armadas e as universidades e a sociedade civil.⁴⁹ Nesse documento são citados três setores estratégicos: espacial, nuclear e, mais importante para o presente artigo, cibernético. O último, pela Portaria 666/10, tornou-se de competência prioritária do Exército nacional, por meio do Centro de Defesa Cibernética do Exército (CDCiber). Ainda em 2010, pela Lei Complementar 136, implantou-se o Livro Branco da Defesa Nacional:

por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.⁵⁰

Finalmente, o ataque cibernético representa uma nova forma de degradação e desestabilização das instituições nacionais. Não é mais necessário armar-se belicamente para atacar um Estado. Diz Sun Tzu: “Alcançar cem vitórias e cem batalhas não é a conclusão última da sabedoria. Melhor é romper a resistência inimiga sem luta”⁵¹. Completa Cardoso:

A construção da diatética cultural pressupõe uma nova teoria da diatética, sintetizada em três critérios básicos: intervenção, resistência e superação. Compreendida como núcleo duro da noção de diatética é a ideia de vencer sem lutar, ou vencer antes de atacar.⁵²

Fica claro, portanto, que o Brasil precisa se atualizar em relação às Estratégias de Defesa Nacional para reagir frente às novas ameaças, como a guerra cibernética, de modo a garantir sua Soberania Cultural e salvaguardar o ideário nacional de sua sociedade diante das ofensivas de terceiros para manter a força de suas instituições e garantir a liberdade para se desenvolver cada vez mais.

⁴⁸ ALMEIDA, Carlos Wellington de. *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*. p. 240-241. In OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 241

⁵⁰ LC 136/10 – Art. 9º, § 1º

⁵¹ TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Antônio Celiomar Pinto de Lima. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

⁵² CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 110. (Tese, Doutorado em Direito)

Considerações finais e os esforços brasileiros na defesa da soberania cibernética

Um dos esforços mais notáveis rumo à efetivação da Defesa Cibernética brasileira encontra-se nas mãos das Forças Armadas do país. A criação do Programa de Defesa Cibernética, aliada com o ensino da Escola Nacional de Defesa Cibernética trazem a expansão do horizonte de proteção da soberania nacional nesse novo tipo de guerra. O Documento MD31-M-07 dita tanto os aspectos de justificativa para a necessidade de abordagem do tema quanto os aspectos operacionais em questão.

2.1.1 A partir do estabelecimento do Setor Cibernético, decorrente da aprovação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, dois campos distintos passam a ser reconhecidos: a Segurança Cibernética, a cargo da Presidência da República (PR), e a Defesa Cibernética, a cargo do Ministério da Defesa, por meio das Forças Armadas.

(...)

2.8.5. Limites às Ações Cibernéticas:

2.8.5.1. Operações de Não Guerra. Por ocasião da execução de Operações de Não Guerra, o emprego de ações de ataque cibernético necessita de autorização expressa de autoridade competente, normalmente em nível político. Para as ações de exploração cibernética, deverão ser observados atos normativos do ordenamento jurídico em vigo. Em caso de dúvidas, caberá ao EMCFA consultar o nível político acerca do emprego das ações anteriormente mencionadas.⁵³

Para além dessas considerações, porém, ainda é necessário ressaltar a necessidade de um esforço conjunto entre todos os poderes estatais para a efetivação da segurança dentro dos campos institucionais. O Poder Legislativo, por exemplo, nessa dinâmica é imprescindível na de criação de legislações que enfrentem diretamente o problema referido, ainda que não tenha possuído protagonismo até o presente momento.

Por fim, cabe ressaltar a importância do momento de discussão e criação de novas políticas relacionadas à soberania cibernética que, aliado ao protagonismo das Forças Armadas brasileiras no tema pode alçar o Brasil a rumos avançados na implementação de dispositivos legais e institucionais pioneiros no campo tecnológico. O Estado brasileiro já iniciou sua preparação para o enfrentamento de uma das principais novas formas de guerra no contexto geopolítico mundial, porém muito ainda há de ser feito para que o país possa se considerar preparado para os tempos futuros.

⁵³ BRASIL, Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa Cibernética. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf Acesso em: 12/06/2019.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, Carlos Wellington de. *Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas*. p. 240-241. In OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010.
- Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra. *Segurança Nacional: Conceitos Fundamentais*. Belo Horizonte: Imprensa da UFMG, 1965.
- BRASIL, Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa Cibernética. https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md31_m_07_defesa_cibernetica_1_2014.pdf.
- BRASIL. Doutrina Militar de Defesa (DMD). MD51-M-04 2ª/2007.
- CARDOSO, Paulo Roberto. *Diatética Cultural: Estado, soberania e defesa cultural*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2016, p. 110. (Tese, Doutorado em Direito).
- COUTO e SILVA, Golbery. *Planejamento estratégico*. Brasília: Editora UnB, 1981, p. 22. *Apud* COSTA, Frederico Carlos de Sá. *Repensando Golbery*, 2006.
- GENTILI, Alberico. *O direito de guerra*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.
- HEGEL, G.W.F. *Grundlinien der Philosophie des Rechts; uber Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse*. 3. ed. Stuttgart: Fr. Frommanns Verlag, 1952.
- HORTA, José Luiz Borges & SALGADO, Karine. *História, Estado e idealismo alemão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2017, p. 125.
- <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-assuntos-estrategicos-da-presidencia-da-republica>.
- <https://theintercept.com/2019/06/09/chat-moro-deltan-telegram-lava-jato/>.
- <https://www.apnews.com/7d334cb8793f49889be1bbf89f47c>.
- <https://www.tecmundo.com.br/seguranca/138691-bolsonaro-ignora-abin-usa-whatsapp-comandar-governo-brasil.htm>.
- <https://www12.senado.leg.br/emdiscussao/edicoes/espionagem-cibernetica/contexto-a-guerra-nao-declarada/denuncias-de-snowden-revelam-amplo-monitoramento>.
- JAESCHKE, Walter. *Hegel. La conciencia de la modernidad*. Madrid: Akal, 1998.
- LC 136/10 – Art. 9º, § 1º.
- SALGADO, Joaquim Carlos. *A Idéia de Justiça no Mundo Contemporâneo; fundamentação e aplicação do Direito como maximum ético*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- SCHMITT, Michael N. (Ed). NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Tallinn Manual 2.0 on The International Law Applicable to Cyber Operations. 2 Ed. ISBN 978-1-316-63037-2. New York, NY: Cambridge University Press, 2017.
- SHAW, Malcom N. *International Law*. Nova York: Cmbridge University Press, 2008.
- SOARES, Lucas Mendes de Faria. Ataques cibernéticos e direito a guerra: a tensão entre hard e soft power à luz do Manual de Tallin. *I Semana de Ciências do Estado*, 2017, (Apresentação em congresso).
- SOUZA, João Pedro Galvão de; GARCIA, Clovis Lema & CARVALHO, José Fraga Teixeira de. *Dicionário de Política*. São Paulo: T.A Queiroz, 1998.
- SUPIOT, Alan. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do direito*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.
- TZU. Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Antônio Celiomar Pinto de Lima. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima; SEINTENFUS, Ricardo Antônio da Silva (Apres.). *Um diálogo entre Einstein e Freud: por que a guerra?* Santa Maria: FADISMA, 2005.

2. RESUMO EXPANDIDO

Ciberespaço e Segurança Cibernética: China, Estados Unidos e Rússia frente aos Riscos e Ameaças da Era da Informação

FERNANDO HENRIQUE CASALUNGA⁵⁴

Resumo

O artigo propõe demonstrar que o ciberespaço é a zona de combate proeminente do século vinte e um para os Estados contemporâneos atuarem em função de seus objetivos estratégicos. Inicialmente, com atenção especial ao emprego da tecnologia de informação para consecução dos mesmos, analisar-se-ão quais são os riscos e as principais ameaças cibernéticas nos conflitos. Destarte, o estudo presta-se a identificar os fatores que conduzem os Estados Unidos, China e Rússia a utilizar o ciberespaço para projetar poder na esfera internacional com intuito de responder a seguinte pergunta de pesquisa: Por que as potências contemporâneas utilizam o ciberespaço para conquistar seus objetivos estratégicos?

Palavras-Chave: Cibernética; Ameaças; Riscos; Política de Defesa e Segurança.

O final da Grande Guerra e a vitória dos aliados ocidentais sobre a ameaça totalitária deixou diversos legados, entre eles, o primeiro domínio artificial inteiramente criado pela ação humana denominado ciberespaço, um ambiente anárquico que conduziu a sociedade à era da informação. Weiss e Jankauskas (2018, p. 4, tradução nossa) definem o ciberespaço como:

O domínio das redes de computadores (e dos usuários por trás delas) em que as informações são armazenadas, compartilhadas e comunicadas on-line [...]. Mas o ciberespaço não é puramente virtual. Ele compreende os computadores que armazenam dados, além dos sistemas e infraestrutura que permitem que ele flua.

A emergência de uma sociedade amplamente conectada fez com que a importância desse domínio para os Estados se tornasse indiscutível. O fracasso na proteção do fluxo do ciberespaço gera problemas em diferentes segmentos, desde o funcionamento do comércio, a troca de informações até a estabilidade de infraestruturas críticas, levando a sociedade ao colapso.

Em vista disso, a comunidade acadêmica, civil e militar, se debruça sobre o problema fundamental da segurança no ciberespaço, a fim de compreender os movimentos da agência no que concerne às estratégias, táticas e operações utilizadas para

⁵⁴ Mestrando em Ciência Política no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco. Bacharel em Ciência Política pela UFPE e Bacharel e Licenciado em História pela Universidade Estadual Paulista (UNESP).

atuar no ciberespaço (GARTZKE, 2013; GILES, HAGESTAD, 2013; KELLO, 2013; LINDSAY, 2013). Na medida em que a pesquisa científica avança, novos desafios teóricos emergem, refletindo a complexidade analítica e a dinamicidade do desafio cibernético (LINDSAY, 2015; OLSZEWSKI, 2018; PAVLIKOVA, 2016; SCHAUFER, 2017; WEISS, JANKAUSKAS, 2019).

Com pretensão de classificar os problemas associados à segurança cibernética⁵⁵, mais especificamente os riscos e as ameaças, Weiss e Jankauskas (2018) constroem uma tipologia fundamental para a análise acadêmico-científica que se propõe a identificar a realidade fenomenológica da natureza desses problemas e, desse modo, evitar as “ambiguidades das ameaças cibernéticas à segurança nacional” (NYE, 2017, p. 46-49, *apud* WEISS, JANKAUSKAS, 2018, p.4).

Assim sendo, os riscos tratam dos perigos associados à vulnerabilidade das infraestruturas críticas que compreendem instalações físicas, redes, serviços e bens responsáveis por proverem recursos essenciais à vida humana - energia elétrica, gás e água potável -, sistemas altamente integrados interconectados via ciberespaço que podem ter seu funcionamento comprometido por ameaças virtuais (WEISS, JANKAUSKAS, 2019, p. 4-5).

Reduzir riscos é, então, uma das tarefas dos formuladores políticos, nesse sentido, nas últimas décadas, Estados Unidos, Rússia e China iniciaram processos de mudança institucional com o objetivo de fortalecer as entidades responsáveis pela Defesa e Segurança do Estado. Entretanto, os documentos oficiais que tratam da Doutrina Militar e de Segurança e Defesa destes países revelam que a percepção formal de ocidentais e orientais a respeito do ciberespaço diferem no que concerne à interpretação de conceitos básicos e questões normativas relativas à segurança cibernética (GILES, HAGESTAD, 2013).

Enquanto, os Estados Unidos abordam a segurança cibernética como um problema restrito ao ambiente do ciberespaço (PAVLIKOVA, 2016), a visão russa é holística e insere o problema em um conjunto de outras questões relacionadas como a guerra de informação (NOCETTI, 2015; SCHNAUFER, 2017), já na China o termo utilizado para

⁵⁵ Por segurança cibernética entende-se a capacidade de um Estado proteger o bem público e suas instituições contra as mais diversas ameaças que circulam através do ciberespaço (CHOUCRI, 2012, p.39, *apud* WEISS, JANKAUSKAS, p.4).

tratar questões referentes aos riscos e ameaças presentes no ciberespaço é segurança da informação (HJORTDAL, 2011; SHARMA, 2011).

As ameaças representam atores e armas que “têm a capacidade de prejudicar a segurança de outros e que são percebidos por seus alvos potenciais como tendo intenção de fazê-lo” (WALLANDER; KEOHANE, 1999, p.25 apud WEISS, JANKAUSKAS, 2018). Nomeadas como Ameaças Persistentes Avançadas (APT) são grupos com alto grau de especialização, recursos para atuarem por muito tempo e com alta capacidade de adaptação (PAVLIKOVA, 2016, p.5). Contudo, embora “originalmente usada para descrever invasões cibernéticas contra organizações militares, a APT evoluiu e não está mais confinada às forças armadas” (CHENET; OLSZEWSKI, 2018, p.5). Esses grupos pertencem a uma nova geração de ameaças que utilizam o ciberespaço para subtrair informações sigilosas que possam ser repassadas a terceiros ou mesmo utilizadas pelos setores de inteligência dos Estados (GARTZKE, 2013, p.70).

Tratam-se, portanto, de atores estatais e não-estatais como espões, *hackers*, criminosos e terroristas cibernéticos que atuam em esquemas altamente organizados, capazes de orquestrar ataques sofisticados sem que sua presença seja notada até que a ação tenha ocorrido e os danos causados (CAVELTY, 2013, apud WEISS, JANKAUSKAS, 2019, p. 5).

No que tange a segurança cibernética, nas últimas duas décadas a China, os Estados Unidos e a Rússia propuseram medidas substantivas como o aprimoramento das capacidades dos órgãos de comando e controle, o aumento do poder de serviços de inteligência, e a criação de novas divisões especializadas em segurança e defesa cibernética para conter esse tipo de ameaça (WEISS, JANKAUSKAS, 2019, p.11).

Todavia, para além de representarem ameaças à defesa cibernética das estruturas físicas, as APT ganharam importância estratégica para essas potências também como ferramentas em operações ofensivas para projeção de poder “eficazes para a infiltração de sistemas de defesa estrangeiros ou roubo de segredos militares, principalmente devido à relativa facilidade de execução, bem como um baixo risco de revelar a fonte real e o beneficiário de tal ataque” (GAJEWSKI, 2013, p.5, apud OLSZEWSKI (2018).

Essa percepção fomenta o debate sobre os conflitos cibernéticos entre China e Índia (2010-2019), Estados Unidos e Irã (2010-2019) e Rússia e repúblicas da Estônia, Geórgia e Ucrânia (2007-2019) se, de fato, são exemplos de guerra cibernética, ou representam confrontos de baixa intensidade com pouco potencial para causar danos de longo prazo ao inimigo (SHARMA, 2011; GARTZKE, 2013; LINDSAY, 2013, 2015).

Por um lado, parte dos acadêmicos defende a tese da Revolução nos Assuntos Militares (RMA)⁵⁶ baseados na crença do poder disruptivo produzido pela evolução técnica e tecnológica das capacidades e meios que os Estados contemporâneos dispõem para o conflito. Por outro, uma segunda vertente afirma que o emprego de tais capacidades se restringe aos Estados que dominam a tecnologia necessária para operar no ciberespaço, estando os demais Estados sujeitos à lógica das consequências estratégicas imposta pelo sistema internacional.⁵⁷

Ao testar os pressupostos teóricos da lógica das consequências para a segurança cibernética em contraponto ao seu aspecto “revolucionário”, Lindsay (2013, p.6) identifica que os fatos empíricos advogam contra a tese de que ataques disruptivos via ciberespaço sejam de fato vantajosos para Estados mais fracos.⁵⁸ As capacidades cibernéticas i) aumentam o poder marginal de Estados fortes sobre os mais fracos; ii) devido a sua complexidade as cibernéticas mais eficazes estão restritas aos atores que dominam as tecnologias de informação; iii) as ameaças cibernéticas são mais atrativas do ponto de vista estratégico quando a dissuasão não é possível.

Outrossim, os efeitos dessas ameaças têm se mostrado insuficientes para consecução dos objetivos estratégicos dos Estados quando não são seguidos por ações convencionais de reforço, conduzidas por vias diplomática, econômica e militar que garantam a ampliação sinérgica do efeito da ação cibernética impetrada. Ademais, verifica-se uma correlação positiva entre o efeito dissuasório das operações ofensivas conduzidas no ciberespaço e a enorme disparidade entre as capacidades das grandes potências e os demais Estados que compõem o sistema internacional (GARTZKE, 2013, p. 64).

⁵⁶ Para o aprofundamento neste tema exploraremos em momento oportuno a seguinte literatura: COHEN *A Revolution in Warfare* (1996, p.37–54); HUNDLEY *Past Revolutions, Future Transformations: What Can the History of Revolutions in Military Affairs Tell Us about Transforming the U.S. Military?* (1999); KREPINEVICH *The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment* (2002); O'HANLON *Why China Cannot Conquer Taiwan* (2000, p. 51–86).

⁵⁷ Para o aprofundamento neste tema exploraremos em momento oportuno a seguinte literatura: LIBICKI *Cyberdeterrence and Cyberwar* (2009); LIFF *Cyberwar: A New 'Absolute Weapon'? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War* (2012); MOROZOV *Cyber-Scare: The Exaggerated Fears over Digital Warfare* (2009); RATTRAY *Strategic Warfare in Cyberspace* (2001); THAYER *The Political Effects of Information Warfare: Why New Military Capabilities Cause Old Political Dangers* (2000).

⁵⁸ Para o aprofundamento neste tema exploraremos em momento oportuno a seguinte literatura: BETZ; STEVENS *Cyberspace and the State: Toward a Strategy for Cyber-Power* (2011); BIDDLE *Assessing Theories of Future Warfare* (1998, p. 1–74); BRENNER *America the Vulnerable: Inside the New Threat Matrix of Digital Espionage, Crime, and Warfare* (2011); CLARKE; KNAKE *Cyber War: The Next Threat to National Security and What to Do about It* (2010); LORD; SHARP *America's Cyber Future: Security and Prosperity in the Information Age* (2011); STARR; WENTZ *Cyberpower and National Security* (2009).

Em linhas gerais, os ataques às infraestruturas são raros devido aos problemas que podem produzir no mundo físico em termos de conflitos declarados entre os Estados. Assim sendo, se restringirmos o conceito de guerra cibernética ao uso de redes de computadores para atacar às infraestruturas físicas de um oponente com objetivo de conquistar ganhos políticos e estratégicos para o Estado agressor, então o fenômeno torna-se vantajoso para os entes que se encontram na vanguarda do desenvolvimento da tecnologia da informação e que contam forças convencionais suficientes para garantir a defesa de seu território em caso de uma declaração de guerra (LINDSAY, 2013).

Por contarem com expertise técnica que poucos estados dispõem para combinar o emprego da força física às ações cibernéticas, potências como China, Estados Unidos e Rússia têm maiores incentivos para utilizarem o ciberespaço e explorarem as vulnerabilidades de sistemas de informação complexos que lhes forneçam vantagens estratégicas na consecução de seus objetivos geopolíticos (LINDSAY, 2013, p.52).

Em termos de riscos e ameaças à segurança cibernética, as evidências apontam que, em estando correto o pressuposto de que as capacidades convencionais de emprego da força pelos Estados fortes impõem restrições substanciais às ações ofensivas de entes mais fracos, então se reduzem os riscos de que ocorram ataques cibernéticos capazes de causarem danos graves às suas infraestruturas físicas de países militarmente mais fortes (GARTZKE, 2013; LINDSAY, 2013). De tal modo que, ações de menor potencial de impacto, como a espionagem cibernética, despontam como estrategicamente mais atrativas aos Estados que pretendem utilizar o ciberespaço para atingir seus objetivos estratégicos o que termina por fortalecer as APT (LINDSAY, 2015; SHARMA, 2011; HJORTDAL (2011); KENNEDY, 2013).

Uma vez que os Estados estão comprometidos em uma série de acordos que limitam sua possibilidade de ação internacional (SCHNAUFER, 2013, p.21) o ciberespaço oferece vantagens às potências para (i) contornar sanções provenientes de organismos internacionais, (ii) evitar o alto custo humano das ações convencionais de uso da força armada, (iii) obter informações privilegiadas e (iv) reduzir os custos operacionais da ação tática (WEISS, JANKAUSKAS, 2019).

Fundamentados na literatura que é cética à liberdade de ação dos Estados no ciberespaço, entendemos que os ataques cibernéticos em conjunto com as operações militares convencionais garantem maior efetividade na consecução de objetivos estratégicos das grandes potências. Ou seja, operações ao empregarem a tecnologia da

informação nos conflitos produzem força sinérgica capaz de, em última instância, ampliarem a assimetria de poder entre os Estados.

Referências Bibliográficas

- GARTZKE, E. The Myth of Cyberwar: Bringing War in Cyberspace Back Down to Earth. **International Security**. vol.38, n.2, 2013. p.41-73.
- GEERS, K. **Cyber War in Perspective: Russian Aggression Against Ukraine**. NATO CCDCOE Publications: Tallinn, 2015.
- GILES, K. **Russian Cyber Security: concepts and current activity**. Conflict Studies Research Centre, 2012a.
- _____. **Russia's Public Stance on Cyberspace Issues**. Conflict Studies Research Centre, 4 International Conference on Cyber Conflict, 2012b.
- GILES, K., HAGESTAD, W. Divided by a Common Language: Cyber Definitions in Chinese, English, and Russian. **International Conference on Cyber Conflict**. 2013.
- HJORTDAL, M. China's Use of Cyber Warfare: Espionage Meets Strategic Deterrence. **Journal of Strategic Security**. vol. 4, n 2, 2011. p.1-24.
- KELLO, L. **The Meaning of the Cyber Revolution**. **International Security**. vol 38, n.2. 2013
- LINDSAY, J. The impact of China on Cybersecurity. **Journal of Strategic Security**. vol. 39, n.3, 2015. p.7-47.
- _____. Stuxnet and the Limits of Cyber Warfare. **Security Studies**. vol. 22, n. 3, 2013. p. 365-404.
- MAHONEY, J. The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences. **Sociological Methods & Research**, 2012.
- NOCETTI, J. Contest and Conquest: Russia and Global Internet Governance. **International Affairs**. vol. 91, n.1, 2014.
- OLSZEWSKI, B. Advanced Persistent Threats as a Manifestations of State Military Activity in Cyber Space. **Institute of International Studies**. vol 189, n.3, 2018. p.57-71.
- PAVLIKOVA, M. Kybernetická síť mezi Ruskem a Ukrajinou v rámci konfliktu na Ukrajině. **Obrana a Strategie**. 2016. < Disponível em <https://www.obranaastrategie.cz/cs/archiv/rocnik-2016/1-2016/clanky/kyberneticky-boj-mezi-ruskem-a-ukrajinou-v-ramci-ukrajinskeho-konfliktu.html>>.
- SCHAUFER, T. Redefining Hybrid Warfare: Russia's Non-linear war Against the West. **Journal of Strategic Security**. vol. 10, n.1, 2017. p.17-31.
- SHARMA, D. China's Cyber Warfare Capability and India Concerns. **Journal of Defense Studies**. vol. 5, n.2, 2011.
- WEISS, M; JANKAUSKAS, V. Securing Cyberspace How States Design Governance Arrangements. **International Journal of Policy, Administration, and Institutions**. vol. 32, n.2, 2019. p. 259-275.

A aquisição do sistema S-400 pela Turquia: uma estratégia de autoajuda contra as ameaças regionais?

VLADMIR MONTEIRO⁵⁹

Introdução

O presente artigo analisa a lógica estratégica por trás da aquisição do sistema russo S-400 pela Turquia. Em 2017, a Turquia fechou um acordo com a Rússia para comprar quatro baterias do sistema antimísseis S-400. As autoridades alegam que o sistema atenderá uma das áreas mais deficientes de sua segurança: a defesa aérea. Ancara não possui um sistema de mísseis antiaéreos próprios, de modo que depende da OTAN para proteção antibalística e missilística. A partir do aporte do neorealismo estrutural desenvolvido por Waltz, o trabalho pretende desenvolver a hipótese de que a conduta de Ancara seria um comportamento de autoajuda que visa a maximização da segurança turca diante da proliferação balística e de armas nucleares em escala regional. Dito disso, espera-se observar, como resultado, que através do fortalecimento de suas capacidades de defesa aérea, os turcos buscam balancear as ameaças regionais, sobretudo a projeção do Irã na região do Levante potencializada pelo conflito na Síria. Nesta perspectiva, Teerã possui mísseis de longo alcance, mas também desponta como rival de Ancara. A investigação se estrutura no enfoque qualitativo, cujo desenho de pesquisa se faz centrado no caso, mas amparada na teoria neorrealista.

Marco Teórico

O foco do realismo estrutural se concentra nas forças que imprimem forma ao sistema. Em outras palavras, essa escola de pensamento alicerça sua lógica argumentativa sobre a primazia dos fatores estruturais como determinantes do comportamento dos Estados, de modo que algumas condutas estatais só podem ser explicadas e compreendidas pela ótica sistêmica. Sinteticamente, os conflitos entre as unidades seriam em função da estrutura que o SI adquire em um determinado período da história (WALTZ, 1998). Um dos aspectos mais salientados se refere ao caráter anárquico do SI. Esse arranjo confere às unidades a prerrogativa de lançarem mão dos métodos coercitivos. “Como qualquer Estado pode a qualquer momento usar a força, todos os Estados têm de estar constantemente prontos para opor a força à força ou para pagar o preço da fraqueza

⁵⁹ Mestrando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais – UFPB. Email: vladimir.monteiro@hotmail.com

(WALTZ, 1979, p. 198). Mais importante, a ausência de um leviatã mundial, a quem a unidades podem recorrer, impõe a auto-ajuda como condição inexorável. Isto é, elas só contam elas mesmas para se proteger das ameaças existentes no SI.

À luz dessa leitura, a busca pela sobrevivência (segurança) é “a base da ação num mundo onde a segurança dos Estados não é garantida” (WALTZ, 2002, p. 130). Isso não impede as unidades de se dedicar a outros fins, contudo, a garantia da existência precede outros propósitos. Essa premissa também indica que o atores só contam consigo mesmo para sobreviver. Logo, a autoajuda emerge como um princípio orientador da conduta das unidades: “para alcançar seus objetivos e manter a sua segurança, as unidades numa condição de anarquia devem confiar nos meios que podem gerar e nos acordos que podem fazer elas próprias” (WALTZ, 2002, p. 155). Diante disso, um comportamento adotado com frequência pelas unidades é o balanceamento. Através desse mecanismo, os Estados desenvolvem, segundo Waltz (2002, p. 164) “esforços internos (formas de aumentar a capacidade econômica, aumentar a força militar, desenvolver estratégias inteligentes) e externos (formas para fortalecer e alargar as suas alianças ou enfraquecer ou encolher um oponente)” para manter sua segurança. Um aspecto central da faceta externa dessa estratégia é a criação de coligações e, no ato de juntar-se a elas, as unidades avaliam qual é a mais forte, pois, assim podem ter a certeza de ganhos como reduzir os riscos a sua segurança

As ameaças securitárias e o déficit na Defesa Aérea da Turquia

O ambiente geográfico da Turquia está repleto de ameaças aéreas, as quais se manifestam em elementos clássicos do poder aéreo na forma de aeronaves de bem como os mísseis balísticos e de cruzeiro mais problemáticos. Do ponto de vista histórico, essa situação não é necessariamente uma novidade, pois o país vivera sob esse espectro ao longo de toda a Guerra Fria. Seria ingênuo pensar que seu território não estaria no radar dos mísseis táticos e estratégicos soviéticos, tendo em conta que nele estavam estacionados itens do arsenal norte-americano com alto poder destrutivo, e esses ativos dos EUA já incluíam mísseis Júpiter com ponta nuclear. Ao fim da década de 1960, ocorreu uma proliferação em seu entorno. A partir do final da década de 1960, outros países da vizinhança também instalaram mísseis balísticos capazes de atingir o território turco - primeiro a Bulgária e a Síria, depois Israel e Iraque, e eventualmente o Irã e a Arábia Saudita.

Ao fim da Guerra Fria, a vulnerabilidade da Turquia nesse novo ambiente ficou evidente em 1991 com a Guerra do Golfo, Embora os mísseis Scud do Iraque ainda não tenham atingido o território turco, a guerra expôs as graves deficiências de sua capacidade de defesa aérea como sua total falta de preparação frente à ameaça de mísseis balísticos (EGELI, 2018) Além disso, a Otan demorou a fornecer proteção à Turquia contra possíveis ataques de mísseis balísticos e químicos iraquianos. Mais pertinentemente, isso ocorreu durante um período em que havia fortes indícios de que o Iraque estava desenvolvendo armas de destruição em massa. Embora o programa nuclear tenha sido descoberto mais tarde, a Turquia estava suficientemente preocupada em olhar além dos EUA e da OTAN para obter assistência. Por exemplo, em 1997, assinou um acordo de cooperação de defesa com Israel com o objetivo de participar do sistema de defesa de mísseis balísticos Arrow, embora o projeto tenha vacilado após objeções dos EUA (MCLEAN, DWYER, 2015).

Mais recentemente, o conflito sírio reacendeu as preocupações. Mísseis sírios caíram em território turco e um RF-4E Phantom Training e um caça de reconhecimento foram abatidos pela Síria em de junho de 2012. Soma-se a isso, disparos das forças do regime sírio mataram cinco civis turcos e feriram muitos na cidade de Akçakale, outubro de 2012. Esse desdobramento novamente demonstrou a dependência do país em relação a OTAN, pois o governo em Acara a Turquia solicitou a instalação de mísseis Patriot da OTAN em território turco para reforçar sua defesa aérea nacional contra ameaças de mísseis balísticos ao longo da fronteira com a Síria e para proteger seu território. Apesar de contar com o apoio de seus parceiros euro-atlânticos, a situação fez as autoridades em Ancara perceberem a urgência da posse de seus próprios sistemas de mísseis, sobretudo quando a Alemanha retirou prematuramente suas baterias Patriot da fronteira com a Síria em 2015, citando "o alto custo da implantação". Isso deixou a Turquia vulnerável aos ataques da Síria (DEMIRDAS, 2019)

Para suprir essa carência, o governo decidiu, ao fim de 2017, adquirir baterias do sistema S-400 Triunfo produzido pela Rússia. O S-400 é um sistema de defesa aérea de longo alcance, com características de desempenho inigualáveis por quaisquer rivais. Seu radar de busca é capaz de detectar alvos aéreos até um alcance de 600 quilômetros, e o sistema pode abater alvos de até 150 quilômetros. Com mísseis aprimorados e específicos para missões, o alcance efetivo pode ser estendido para até 400 quilômetros. As autoridades turcas justificaram a decisão com três elementos: em primeiro lugar, o preço favorável da S-400; segundo, o fracasso dos aliados da OTAN em atender a busca da

Turquia por transferência de tecnologia e produção conjunta; e terceiro, a recusa dos EUA e da Europa de vender os sistemas de defesa aérea da Turquia em primeiro lugar.

O S-400 desfruta de uma boa reputação como um sistema de defesa aérea. Alega-se que ele pode mirar aeronaves, mísseis de cruzeiro, mísseis de médio alcance, drones e outros sistemas de vigilância aérea, embora suas capacidades completas ainda não tenham sido testadas em combate. O valor estratégico da S-400 também pode ser avaliado pelo sucesso de seu sistema de acesso / negação de área (A2 / AD), que essencialmente cria uma zona de exclusão aérea onde quer que o sistema esteja configurado. Seu estacionamento pela Rússia na Síria ajudou a forçar a cooperação entre os EUA e a Rússia para garantir que as aeronaves dos EUA não fossem acidentalmente alvejadas e abatidas, potencialmente iniciando um conflito armado (HICKEY, 2017).

O acordo teve consequências para as relações com seus parceiros ocidentais, pois levantou várias preocupações, desde os aspectos técnicos da cooperação militar dentro da OTAN até considerações políticas mais amplas. Alguns argumentaram que a questão da S400 aumentou a possibilidade de que a Rússia aproveitasse a fricção entre os EUA e a Turquia para minar a aliança da Otan. (KIBAROGLU, 2019). Por outro lado, as ambições de Ancara de obter tecnologia balística e possuir produção de míssil indígena poderiam ser consideradas como um indicador latente de que a Turquia vê o programa nuclear do Irã como uma ameaça. A suposição de que o programa nuclear do Irã causaria uma corrida armamentista regional se atesta no caso da reação da Turquia aos programas de mísseis em países vizinhos, principalmente no Irã. A Turquia obviamente se sente ameaçada e frágil por causa de sua fraqueza em comparação com o Irã (e também com a Síria), especialmente por causa da falta de medidas contrárias no caso de um ataque com mísseis. Na crise da Síria, acabou por ser uma clara fraqueza que a Turquia não foi capaz de se proteger no caso de um ataque de mísseis da Síria (ÇAMAN, DAGCI, 2013).

Para concluir, pode-se observar que a principal motivação por trás da compra do sistema S-400 advém das ameaças securitárias no entorno geopolítico da Turquia. Essa problemática é acentuada pela dependência da OTAN para defesa área. Sendo, assim fica atestado que a aquisição do S-400 pode ser considerada uma estratégia de auto-ajuda, através da qual Ancara busca tonificar suas defesas e assim ter autonomia nessa área, a fim de enfrentar os dilemas impostos pela anarquia.

Referências Bibliográficas

- ÇAMAN, Efe. DAGCI, Kenan. Iran's Nuclear Program and Turkey: Changing Perceptions, Interests and Need for Revision. *Alternatives Turkish Journal of International Relations*, v. 12, n. 2, 2013.
- EGELI, Sitki. Making Sense of Turkey's Air and Missile Defense Merry-go-round. *All Azimuth*, 2018, p. 1-23.
- _____. Turkey Embarks Upon Ballistic Missiles: Why and How? *International Relations*, v. 14, n. 56, 2017, p
- HICKEY, SAMUEL. Turkey's New Missiles What the S-400 Means for Ankara and NATO. *Foreign Affairs*, out., 2014. Disponível em: <
<https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2017-10-20/turkeys-new-missiles>>.
Acesso em: 10 ago. 2019.
- KIRABOGLU, Mustafa. On Turkey's missile defense strategy: the four faces of the S-400 deal between Turkey and Russia. *SAM*, abr., 2019. Disponível em: <
<http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/SAM-Papers-No.-16.pdf>> Acesso em 10 ago. 2019
- MCLEAN, Wayne. DWYER, James. *Insight Turkey*, v. 17, n. 37, 2015, p. 141-162.
- WALTZ, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison Wesley Publishing Company, 1979 .
- _____. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva Publicações, 2002.

Agenda Mulheres, Paz e Segurança na América do Sul: políticas de gênero e Planos Nacionais de Ação

RHAÍSSA PAGOT⁶⁰
KELLY PATRÍCIA ERNST⁶¹

Resumo

A Resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas é o marco da agenda Mulheres, Paz e Segurança, que versa sobre a proteção e participação de mulheres e meninas em situações de conflito e pós-conflito. O objetivo do artigo é demonstrar a necessidade de implementação de Planos Nacionais de Ação (PNAs) também em países considerados pacíficos, como os da América do Sul. Alguns Estados sul-americanos já formularam PNAs enquanto instrumentos de política externa, sem incluir políticas domésticas, apesar dos índices de violência contra as mulheres e de igualdade de gênero do continente. A hipótese é que estes indicadores contribuem para a desconstrução do pacifismo sul-americano em relação ao recorte de gênero, além de questionar a falta de políticas nesse sentido e o processo de elaboração dos Planos. Assim, a pesquisa adota a perspectiva conceitual e teórica de novíssimas guerras, dado que há distintas formas de conflito e violência generalizada além das tradicionais. Os resultados parciais apontam que a formulação, implementação e monitoramento de PNAs enquanto políticas doméstica e externa seria benéfico aos países sul-americanos, apesar da inexistência de conflitos armados formais que, associado às baixas participação da sociedade civil e pressão internacional, minoram a percepção da relevância da agenda.

Palavras-chave: Mulheres, Paz e Segurança; Plano Nacional de Ação; América do Sul; política de gênero.

As Relações Internacionais são historicamente regidas por ações de guerra e de paz entre os Estados. Esses fenômenos se tornaram cada vez mais complexos, envolvendo não mais apenas atores estatais e disputas territoriais, mas também atores não-estatais e disputas de caráter ideológico, geopolítico e sociocultural. A complexidade e heterogeneidade dos conflitos afeta, principalmente, os países periféricos e grupos mais suscetíveis, como refugiados, crianças e mulheres. Nesse sentido que ocorreu o encontro entre a agenda de gênero e a já consolidada agenda de paz e segurança internacionais, que resultou na agenda Mulheres, Paz e Segurança (MPS). A Resolução 1325, adotada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) em 31 de outubro de 2000, é o marco da MPS, a qual aborda, entre outros tópicos, a participação das mulheres em negociações e acordos de paz; o envolvimento das mulheres em processos políticos e estruturas de

⁶⁰ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos da Mulher e Gênero (NIEM/UFRGS). E-mail: rhaissapagot@gmail.com.

⁶¹ Mestra em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). E-mail: kellyernst93@gmail.com.

governança; a sensibilidade de gênero e inclusão das mulheres no Desarmamento, Desmobilização e Reintegração; a violência sexual e baseada no gênero; e a proteção das mulheres refugiadas e deslocadas internas. A inovação da agenda MPS, composta também por outras Resoluções e documentos, é considerar a inserção, participação e representação das mulheres em ambientes e temas tradicionalmente masculinizados, como segurança e guerra, com o intuito de considerá-las não apenas como promotoras da paz, mas também como militares e agentes ativas no âmbito político/público, especialmente em países em conflito ou pós-conflito (UNSC, 2000).

Willett (2010) recorda, todavia, que a Resolução 1325 não é um tratado, ou seja, não há mecanismos de ratificação, observância e verificação, fato que contribui para a incoerência operacional na implementação da agenda. Indo além, nem essa Resolução, nem os demais documentos da agenda rompem com o gênero binário, a ideia do masculino versus o feminino, tampouco fogem da lógica militar inerente a essas questões. Apesar disso, a MPS possui uma importante ferramenta de implementação: os Planos Nacionais de Ação (PNAs). Para Gordon (2015), os PNAs são a principal estratégia para traduzir as políticas de gênero em realidade. Esses Planos costumam abranger um período de três a cinco anos, o que não garante sua colocação em prática a longo prazo. Os Planos são fundamentais para a articulação e o estabelecimento de responsabilidade e de metas entre os atores envolvidos na implementação da agenda. Nesse sentido, o processo de elaboração de um PNA pode ser direcionado para aspectos relacionados à política externa ou política doméstica dos países, além da decisão de incluir ou não iniciativas de empoderamento no âmbito nacional, regional ou internacional. Em geral, países desenvolvidos e em desenvolvimento adotam documentos de política externa, e países egressos de conflitos e/ou crises humanitárias agregam componentes de política externa e doméstica, focando o empoderamento de mulheres no cenário nacional (GIANNINI, 2016).

Partindo disso, o objetivo geral desta pesquisa é demonstrar a necessidade de implementação de PNAs também em países considerados pacíficos, como os Estados da América do Sul. Cabe destacar que alguns países sul-americanos já formularam PNAs enquanto instrumentos de política externa, mas sem incluir políticas domésticas, apesar dos índices de violência contra as mulheres e de igualdade de gênero do continente. Dos doze países da América do Sul, apenas quatro possuem PNAs como mecanismo de implementação da agenda. O Chile foi o primeiro país do subcontinente a formular o seu PNA, em 2009, e atualmente já conta com um de segunda geração, que compreende o

período de 2015 a 2018. A Argentina e o Paraguai lançaram os seus Planos em 2015, mas o documento argentino vigorou até 2018, e o paraguaio se estende até 2020. Por fim, o PNA do Brasil foi apresentado em 2017, válido até 2018.

Considerando esse contexto regional, a justificativa para essa pesquisa, portanto, baseia-se na desconstrução do pacifismo sul-americano, especialmente ao que diz respeito às mulheres e às políticas de gênero. Para desmistificar essa percepção, é preciso primeiro compreender a ideia do pacifismo na América do Sul por si só. Desde o fim do século XIX, a relação entre os países sul-americanos foi pacífica e pouco competitiva, inclinada à integração política e econômica (FIORI, 2011), resultando em apenas dois conflitos armados no século XX (Guerra do Chaco, entre Bolívia e Paraguai, de 1932 a 1935; e conflito entre Equador e Peru, em 1941) (CHILD, 1988). Segundo Miller (2005), esse cenário de ausência de guerras elevou a América do Sul à condição de região mais pacífica do mundo no século XX. Apesar disso, o continente foi palco de disputas territoriais e fronteiriças, crises econômicas, exclusão social e, sobretudo, regimes militares. Ao fim do século passado, estas questões securitárias foram majoritariamente sanadas, em razão do consenso de solução pacífica de disputas, das taxas ascendentes de crescimento econômico e do processo de redemocratização (BATTAGLINO, 2012). Contudo, a paz regional foi abalada já na primeira metade da década de 2000 pois, conforme aponta McDermott (2009), houve um escalonamento de tensões interestatais entre os países dos Cones Andino e Sul, especialmente disputas territoriais entre Colômbia, Equador e Venezuela, e disputas fronteiriças entre Chile e Peru – situações nas quais houve a ameaça do uso da força pelos Estados supracitados.

Diante disso, a América do Sul poderia ser caracterizada como uma região de “paz negativa” ao invés de “paz positiva”, dado a possibilidade de uso da força (MILLER, 2005). No entanto, Martin (2006) aponta que as zonas de paz negativa são marcadas por regimes não democráticos e baixo nível de relações econômicas – elementos não condizentes com a realidade da região, mas que despontam como ameaças cada vez mais palpáveis em razão das recentes instabilidades políticas e econômicas. Por isso, Battaglino (2012) enquadra a América do Sul como uma região de “paz híbrida”, ou seja, flutua entre a paz negativa (ameaça de uso da força) e a paz positiva (improvável uso da força). Já Miller (2005) classifica a América do Sul como uma região de “paz normal” (*normal peace*) em virtude da baixa probabilidade de guerra e da existência de relações interestatais para além dos canais diplomáticos. De tal modo, é possível questionar o suposto pacifismo da América do Sul pois, apesar da inexistência de conflitos armados

formais, a região tem enfrentado uma série de tensões securitárias, desde disputas interestatais com ameaça de uso da força às crises democráticas, além de impasses ideológicos e geopolíticos, fluxo de refugiados e narcotráfico.

Esse cenário conflita com a tradicional dicotomia entre paz e guerra que moldou as Relações Internacionais, corroborando para a ideia de que as definições usuais de ambas precisaram ser revistas com o fim da Guerra Fria e a emergência de diversas formas de conflitos. Kaldor (2001) defende que as guerras dos anos 1990 não foram só guerras civis causadas por conflitos étnicos, em razão da transformação de agentes, métodos de guerra, objetivos e modo de financiamento - caracterizadas pela autora como “novas guerras”. “[...] No entanto, como essas guerras não se ajustavam a uma determinada concepção de guerra, foram vistas como periféricas, marginais, ‘conflitos de baixa intensidade’, guerras irregulares e informais” (PUREZA; MOURA, 2005, p. 12). Já as novíssimas guerras, conceito cunhado por Moura (2005), têm várias características similares às novas guerras, contudo divergem na escala da violência. O propósito não é controlar recursos ou conquistar territórios, tampouco substituir o poder estatal, e sim possuir um poder paralelo concentrado em determinadas regiões ou microterritórios por meio da violência de alta intensidade generalizada.

Não são só os conflitos armados tradicionais que inspiram insegurança. Isso está atrelado à ideia de que a comunidade internacional, por meio dos Estados que não estão em guerra, deve garantir a paz e a segurança. Entretanto, essa noção de guerra é limitada e até mesmo defasada. Compreender que há articulação entre zonas de guerra e paz domesticamente e internacionalmente garante que haja ciência da produção e reprodução de violência em contextos de não-guerra. Esse fenômeno, nos dias de hoje, é tão ou mais importante do que a lógica clássica dos conflitos armados. Alguns dos tópicos já apresentados, como o narcotráfico, o comércio legal e ilegal de pequenas armas, a militarização, as ideologias de gênero e a exclusão social são exemplos causadores de insegurança para as mulheres. Nesse sentido, ao sugerir a sua implementação apenas em países em conflito e pós-conflito, a agenda MPS desconsiderou a dificuldade de conceituar esses termos e as implicações práticas disso (SANTOS; MOURA; ROQUE, 2010).

Esse descompasso é evidente na América do Sul onde, desde a década de 1980 e 1990, as novíssimas guerras têm se alastrado de forma expressiva. Segundo Moura (2005), o fim dos regimes militares na região não transformaram os países sul-americanos em sociedades mais pacíficas; na verdade, houve a consolidação da violência urbana

naquelas áreas em que o Estado não adentrou de forma plena e eficiente, associada à desigualdade social, desemprego, ausência de infraestrutura básica nas periferias, aumento do crime organizado (incluindo acesso às armas e drogas), perpetuação da cultura da violência e ineficácia policial e judicial, entre outros fatores. Esse contexto contribuiu para que algumas regiões (ou cidades, ou ainda, bairros) dos países sul-americanos, apesar da inexistência de conflitos oficiais, apresentem altas taxas de homicídios em virtude da disseminação de armas de fogo, por exemplo, assemelhando-se às áreas em conflito armado ou guerra.

Partindo disso, percebe-se que a comparação de dados entre os países sul-americanos e os países em conflito com operações de paz vigentes é pertinente ao contexto de novíssimas guerras, especialmente no que tange a violência contra as mulheres e de gênero. Dessa forma, a taxa de homicídios de mulheres, a proporção de mulheres e meninas parceiras que sofreram violência física e/ou sexual por um parceiro íntimo atual ou antigo nos últimos 12 meses e a proporção de mulheres nos parlamentos nacionais são indicadores relevantes para a comparação de informações. Sobre a taxa de homicídios de mulheres (a cada 100 mil), os dados dos países da América do Sul – Venezuela (6,3/14°), Brasil (4,4/28°), Bolívia (4,3/30°), Colômbia (4,2/32°), Suriname (3,9/35°), Peru (3,3/43°), Guiana (2,6/59°), Uruguai (2,4/68°), Equador (2,2/76°), Argentina (1,7/91°), Paraguai (1,7/93°), Chile (1,0/119°) – são similares aos dados dos países em conflito com operações de paz vigentes, por exemplo: República Centro Africana (10,4/3°), Sudão do Sul (6,2/15°), Mali (5,1/20°), República Democrática do Congo (5,1/21°), Haiti (4,5/25°), Índia (2,7/55°), Sudão (2,4/66°), Paquistão (2,3/75°), Líbano (1,2/106°).

Em contrapartida, os dados sobre mulheres e meninas parceiras que sofreram violência física e/ou sexual por um parceiro íntimo atual ou antigo nos últimos 12 meses apontam discrepâncias substantivas, visto que os países em conflito com operações de paz vigentes apresentam dados mais expressivos – República Democrática do Congo (58,02%/3°), Sudão do Sul (58,02%/4°), República Centro Africana (49,37%/13°), Mali (48,10%/16°), Sudão (47,09%/23°), Paquistão (46,64%/24°), Síria (43,74%/40°), Índia (38,74%/57°), Haiti (36,49%/67°) – que os países sul-americanos: Bolívia (32,51%/84°), Colômbia (28,92%/97°), Guiana (27,46%/101°), Equador (26,66%/109°), Venezuela (25,58%/110°), Paraguai (24,86%/113°), Suriname (24,02%/115°), Peru (23,98%/116°), Brasil (22,05%/127°), Argentina (21,69%/129°), Uruguai (19,43%/134°) e Chile (18,73%/138°). Já acerca da proporção de mulheres nos parlamentos, com exceção de

Bolívia (50,15%/2°), Argentina (40,25%/16°) e Equador (37,96%/24°), verifica-se que os países sul-americanos possuem, minimamente, maior presença de mulheres no parlamento que os países em conflito com operações de paz vigentes. Enquanto os países sul-americanos ocupam posições intermediárias – Guiana (31,88%/45°), Peru (30,00%/50°), Suriname (29,41%/52°), Uruguai (24,02%/76°), Chile (22,92%/81°), Venezuela (22,16%/86°) –, o primeiro país em conflito da lista é o Sudão do Sul, em 100° (20,23%). Todavia, Colômbia (19,83%/103°), Paraguai (17,50%/120°) e Brasil (14,91%/143°) possuem indicadores semelhantes aos do Paquistão (19,73%/104°) e da República Democrática do Congo (15,55%/135°).

A partir desta análise preliminar, identifica-se a necessidade de implementação de PNAs de modo abrangente, independentemente da existência ou não de conflito formal. A diferença dos Planos em Estados em situação de conflito, pós-conflito ou sem conflito é o direcionamento das políticas de gênero. Quando países sul-americanos formulam seus PNAs como instrumentos de política externa transmitem a noção de que não há outras dimensões da agenda MPS que possam/necessitam ser incorporadas domesticamente. O pacifismo do subcontinente é reforçado e a tendência é que os indicadores de violência contra as mulheres e igualdade de gênero desses Estados não constem nos Planos e tampouco em relatórios da sociedade civil e de organizações internacionais.

Referências Bibliográficas

- BATTAGLINO, Jorge M.. The coexistence of peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.l.], vol. 55, n. 2, p. 131-151, 2012.
- CHILD, Jack. Interstate relations in Latin America: peaceful or conflictual? **International Journal**, vol. 43, n. 3 (Summer), p. 378-403, 1988.
- FIORI, José L.. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. **Texto para Discussão**, n. 1560, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2011.
- GIANNINI, Renata A. **Construindo Planos Nacionais de Ação eficazes**: coletânea de boas práticas. Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 19, 2016.
- GORDON, Ariel. **Applying Global Tools to Improve National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325**. Washington DC: The Institute for Inclusive Security, 2015.
- KALDOR, Mary. **New and old wars**. Organized armed violence in a global era. San Francisco: Stanford University Press, 2001.
- McDERMOTT, Jeremy. Colombia's rocky regional relations. **BBC News**. Publicado em 30 jul. 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8176314.stm>. Acesso em: 12 ago. 2019.
- MARTIN, Felix. **Militarist peace in South America**. Nueva York: Palgrave, 2006.
- MILLER, Benjamin. When and how regions become peaceful: potential theoretical pathways to peace. **International Studies Review**, vol. 7, p. 229-267, 2005.
- MOURA, Tatiana. Novíssimas guerras, novíssimas pazes. Desafios conceituais e

políticos. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 71, p. 77-96, 2005.

PUREZA, José M.; MOURA, Tatiana. Violência (s) e guerra (s): do triângulo ao continuum. **Revista Portuguesa de História**, n. 37, p. 45-63, 2005.

SANTOS, Rita; MOURA, Tatiana; ROQUE, Silvia. UNSCR 1325: Is it only about war? Armed violence in non-war contexts. **Oficina do CES**, v. 340, p. 1-19, 2010.

UNSC. **Resolution 1325 (2000)**. Adopted by the Security Council at its 4213th meeting, on 31 October 2000. New York: United Nations, 2000.

WILLETT, Susan. Introduction: Security Council Resolution 1325: Assessing the Impact on Women, Peace and Security. **International Peacekeeping**, v. 17, n. 2, p. 142–158, 2010.

