

A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO E A SEGURANÇA NACIONAL: ESTADO PROVIDOR OU CONSUMIDOR?

THE STATE-NATION CRISIS AND NATIONAL SECURITY: PROVIDER OR CONSUMER STATE?

GABRIELA CILDA C. CRUZ¹, LUIZ GUILHERME DE OLIVEIRA²

Universidade de Brasília

E-mail: gabrielacilda@gmail.com

lgoliveira@unb.br

Resumo: Desde a década de 1970 é possível observar uma crescente ameaça ao modelo de Estado-Nação moderno. Em especial, questiona-se a manutenção da soberania nacional, frente a um mundo cada vez mais conectado e vulnerável à atuação de atores não-estatais. A preservação da capacidade de prover soluções de Segurança Nacional é essencial neste debate, na qual os Governos Nacionais podem figurar na posição de provedores ou consumidores. O debate acerca de como o Governo Brasileiro encontra-se frente às ameaças do *cybercrime* é o principal tema abordado por esse artigo, que reconhece a necessidade de modernização da Defesa Nacional para adaptar-se à configuração política internacional atual.

Palavras-chave: Defesa Nacional, Fordismo, *Cybercrime*.

Abstract: Since the 1970's it is possible to notice an increasing crisis of the Modern State. The real efficiency of the Sovereignty Principle is questioned by the more and more powerful non-state actors. The ability of the National State to provide Defense and National Security solutions is paramount in this debate. The actual position of the Brazilian Government to offer these solutions is the main topic of this essay, which recognizes the need for a modernizing project for the National Defense regarding the contemporary context of international politics.

Key-words: National Defense, Fordism, Cybercrime.

¹ Internacionalista. Mestranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília. Pós-graduada em Relações Internacionais e em Gestão Pública pelo Clio Internacional e Universidade LeYa, respectivamente. Bacharel em Relações Internacionais pelo UniCEUB. Assessora no Tribunal de Contas do Distrito Federal.

² Economista. Pós-doutorado École des Hautes Études en Science Sociales (EHESS, Paris/França), 2015. Professor Visitante na Columbia University - SIPA (School of International and Public Affairs) - Cátedra Ruth Cardoso NYC/EUA, 2012. Professor Associado II da Universidade de Brasília (UnB). Doutor em Política Científica e Tecnológica (DPCT/Unicamp), 2005. Mestre em Economia (PUC/SP), 1998. Pesquisador do Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG-UnB). Foi bolsista da Fapesp, Capes, CNPq e Comissão Fulbright.

INTRODUÇÃO

A temática da segurança nacional é uma constante nos debates sobre políticas públicas. Desde o surgimento das primeiras obras e estudos sobre Ciência Política, a segurança nacional é um conceito de destaque. Para os primeiros estudiosos, a maior parte dos quais ortodoxos e contratualistas, a garantia de segurança é uma das principais justificativas para o surgimento do Estado. Tanto Hobbes, como Locke e Rousseau, apesar de divergirem em alguns aspectos, em especial sobre a natureza do homem, reconhecem a necessidade do Estado para administração da vida em sociedade (WEFFORT, 2001). Tal necessidade é suprida por meio da realização de um pacto social, do qual nasce os poderes do Estado.

Segundo a visão contratualista, para ingressar como integrante da sociedade, os cidadãos aceitam o contrato social. Este contrato prevê a perda de algumas das liberdades individuais em troca da garantia de ordem social (normas, fiscalização e punição para infratores) e proteção contra ameaças (defesa de direitos individuais, patrimoniais e integridade física), tornando a vida em comunidade mais estável e produtiva. Ainda seguindo as proposições contratualistas, conclui-se que somente por meio do pacto social é possível superar o estado de natureza e evoluir de primatas para civilizados.

Certamente a Ciência Política evoluiu e interpretações e análises mais sofisticadas a respeito da natureza humana e da vida em sociedade surgiram. Entretanto, a centralidade da temática da segurança nacional permanece. É comum encontrar a classificação tradicional dos temas políticos e estudos sobre o poder em duas ordens: “high politics/ hard power” e “low politics/ soft power” (KEOHANE; NYE, 1998).

O debate contemporâneo insere-se principalmente na problematização do Estado como provedor de segurança. Desde os anos 1970 fala-se muito sobre a crise do Estado-nação. Nesse sentido, podemos destacar alguns fenômenos: crise do petróleo nos anos 1970 e a falha da promessa progressista capitalista, que marca início da deterioração da “Pax Americana”; surgimento de instâncias supra-nacionais, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN (militar), União Europeia (econômico, social e político), Fundo Monetário Internacional (financeiro), etc.; movimentos anti-globalização que rejeitam a

organização produtiva e social moderna, dos quais merece destaque o movimento de Seattle em novembro de 1999; e muitos outros.

É nesse contexto que esse artigo se insere. A partir do reconhecimento da crise do Estado-nação, que agora arrasta-se por quase meio século, buscaremos identificar os desafios trazidos pela era da informação para a segurança nacional, assim como compreender que papel o Governo Brasileiro atualmente ocupa: de consumidor de soluções de segurança para as novas ameaças da era informacional; ou de provedor e desenvolvedor de soluções. O grau de vulnerabilidade dos Estados-nação frente às novas ameaças tem aumentado significativamente, consolidando um novo paradigma de segurança nacional e internacional.

O presente artigo divide-se em duas partes. Na primeira delas nossos esforços serão direcionados à compreensão da tão difundida crise do Estado-nação, buscando leituras e interpretações já existentes a respeito deste fenômeno, e contrastando-as. Em seguida, partimos para identificação das principais ameaças trazidas pela era informacional à segurança nacional e internacional, para, então realizar uma análise crítica do papel desempenhado pelo Governo Brasileiro em elaborar políticas e planos de ação em resposta a tais ameaças.

1. A CRISE DO ESTADO-NAÇÃO

A crise da “Pax Americana” a partir dos anos 1970 é um dos grandes temas de debate da Ciência Política, de forma específica, e das Ciências Sociais, de forma mais ampla. Certamente a configuração da economia, política e sociedade internacionais sofreram muitas alterações desde então. Reconhecemos a dificuldade de realizar análises de cenários contemporâneos, onde a impossibilidade do distanciamento histórica impõe certas barreiras ao trabalho de pesquisa. Entretanto, igualmente reconhecemos a importância de compreender a realidade, de forma a encontrar alternativas aos desafios enfrentados atualmente, especialmente no que diz respeito a crise do Estado-nação moderno e os desafios que tal fenômeno representa para a segurança doméstica e internacional.

Ao longo deste tópico, abordaremos duas facetas pelas quais a crise do Estado-nação manifesta-se: transição do capitalismo fordista para o capitalismo flexível; e a validade da Soberania como princípio ordenador do Sistema Internacional. Rejeitamos as leituras que

defendem o fim da história (FUKUYAMA, 1989) e a universalização da democracia ocidental. A partir dessa reflexão, pretendemos convencer o leitor da existência da mencionada crise, assim como chamar atenção para as possíveis implicações geradas por ela.

1.2 Do fordismo à acumulação flexível

David Harvey (2008) chama a atenção para as mudanças que vivenciamos desde o final da Guerra Fria, e a consolidação dos Estados Unidos como potência hegemônica - “Pax Americana”. Diferentemente da ordem mundial anterior - “Pax Britannica” -, a hegemonia norte-americana teve um período de duração relativamente pequeno, de 1945 a 1970. Para o autor, presenciamos um momento de transição, onde não se pode mais falar sobre uma potência hegemônica, mas sim de grupos de países ou instituições internacionais hegemônicos.

Analisando especificamente as transformações no modelo de produção industrial, Harvey (2008) argumenta que, desde os anos 1970, passamos de um capitalismo fordista para um de acumulação flexível. O modelo de produção fordista em escala, altamente padronizado, e setorizado não acompanhou às necessidades de adaptação imediata à novas tendências, notícias, inovações, etc. trazidas pela era da tecnologia da informação. A incapacidade de apresentar soluções eficientes aos desafios que se apresentavam abriu espaço para o surgimento de outros modelos alternativos, dos quais a acumulação flexível (termo cunhado por Harvey) prevaleceu.

O modelo de acumulação flexível tem a flexibilização como característica mais marcante. Sobre a inadequação do modelo fordista, o autor afirma que:

As economias de escala buscadas na produção fordista de massa foram substituídas por uma crescente capacidade de manufatura de uma variedade de bens e preços baixos em pequenos lotes. As economias de escopo derrotaram as economias de escala (HARVEY, 2008, p. 148).

Nesse momento é possível questionar-se sobre a relação da entre a transição fordismo-acumulação flexível e a crise do Estado-nação. Dentro do modelo da acumulação flexível e economia de escopo, o mercado financeiro ganhou importância em tamanho e poder econômico (compreendido aqui como a quantidade de capital administrado). Os números surpreendem:

Sem o controle de nenhum governo nacional, esse mercado de dinheiro ‘sem Estado’ se expandiu de 50 bilhões de dólares em 1973 para quase 2 trilhões em 1987, aproximando-se assim do montante de agregados monetários existentes nos Estados Unidos (HARVEY, 2008: pp. 154-155).

Justamente devido a elevada mobilidade do capital no sistema financeiro internacional, o poder de barganha das grandes empresas financeiras expandiu-se. Em muitos casos observa-se uma competição entre Estados-nação, que oferecem afrouxamento de exigências trabalhistas, ambientais e tributárias - quando não subsídios - para atrair o capital financeiro (especialmente na forma de Investimento Estrangeiro Direto - IED).

O fluxo de poder de barganha dos Estados-nação para organizações privadas é sintoma de um outro fenômeno: **a perda da autonomia dos Estados-nação para atuar no sistema de política internacional**. Podemos considerar que tal fluxo é uma das consequências da transição do modelo fordista para o modelo de acumulação flexível. Percebe-se que as organizações privadas foram mais eficientes em adequar-se às novas lógicas de produção do que os Estados-nação. O tópico seguinte está dedicado a abordar esse tema de forma mais aprofundada.

1.2 O fim do Princípio da Soberania?

A crise do Estado-nação tem levantado questionamentos acerca da validade da Soberania na contemporaneidade. Cada vez mais, as autoridades públicas enfrentam constrangimentos em sua liberdade de atuação e tomada de decisões. Domesticamente a opinião pública é determinante para o processo decisório público, limitando a ilusória “supremacia interna”. Isso decorre da crescente capacidade da sociedade civil em agenciar manifestações e pressionar adoção de determinadas medidas. Aqui é importante destacar a *RICRI Vol. 6, No. 11, pp. 49-71*

importância das tecnologias de comunicação como instrumento empoderador da sociedade civil. Internacionalmente, as organizações internacionais são o maior exemplo de constrangimento da autonomia. Essas organizações vinculam seus membros a inúmeros padrões de atuação e possuem poder coercitivos para infratores (a exemplo da Organização Mundial do Comércio - OMC).

Joan Nogué Font e Joan Vicente Rufi (2006) identificam dois fenômenos de sequestro da soberania nacional: globalização e localização. Apesar de aparentar referir-se a processos com tendências divergentes, ambos são facilmente observados na contemporaneidade e produzem o mesmo resultado: enfraquecimento do Estado-nação.

A globalização é um fenômeno que rompe certos monopólios antes detidos pelos Estados-nação (NOGUÉ; RUFÍ, 2006). A proliferação de instituições supra-nacionais é um dos sintomas da globalização identificados pelo autor. Algumas dessas instituições já foram mencionadas ao longo da introdução do presente artigo e possuem a característica de “sequestrar” (utilizando o termo utilizado pelos autores) parte da soberania nacional. A União Europeia, por exemplo, acumula prerrogativas de orientar a condução das políticas monetárias da zona do Euro, assim como das políticas de imigração, reduzindo a autonomia dos países-membros em decidirem suas próprias formas de ação.

Além dos fluxos de soberania para escalas superiores, Nogué e Rufi (2006) também chamam a atenção para tendências no sentido oposto, ou seja, de transferência de soberania para escalas inferiores ao “nacional”, ao que eles conceituam localização. Dentro desse fenômeno, destacam duas tendências: a formação de cidades globais; e o surgimento de novas regiões. Ambos criam uma nova lógica de atuação e organização, que não está diretamente vinculada aos interesses e políticas nacionais dos países em que estão inseridos, nem aos interesses supra-nacionais presentes nos processos da globalização.

As cidades globais assumem um papel estratégico extremamente relevante no mercado internacionais, as vezes mais do que do próprio Estado no qual estão inseridas. Por esse motivo, estão mais interligadas aos interesses globais do que aos interesses nacionais, e demandam autonomia (obtendo sucesso na grande maioria, caso contrário não seriam cidades globais) para perseguir tais interesses específicos. Em outras palavras, as cidades globais: mobilizam recursos nacionais para atrair recursos internacionais; conquistam

autonomia política e importância estratégica internacional; utilizam os recursos conquistados para perseguir interesses próprios, que não coincidem com os interesses públicos (nacional).

Por sua vez, as novas regiões são resultados de associações entre cidades, comunidades ou localidades de Estados-nação diferentes, em prol de objetivos próprios dos associados. Nesse sentido, observa-se o fortalecimento de uma identidade local, que não corresponde ao local (intra nacional), nacional, internacional ou global. Alguns exemplos são as províncias e regiões autônomas ao redor da Europa; “lands” alemães, que extrapolam o território nacional; as Eurocidades (rede de integração entre centros urbanos de diferentes países); e o Interreg (programa de desenvolvimento interfronteiriço).

A partir de uma leitura crítica pós colonial, Walter Mignolo (2017) chama atenção para o “lado perverso” da modernidade, da qual o Estado moderno é a sua maior expressão: a colonialidade do poder. Os esforços do autor em (re)construir a genealogia do Estado moderno remontam a 1500, período pré moderna, caracterizado por uma organização política e econômica mundial diversificada, policêntrica e multicultural. Entretanto, após o renascimento e a instituição do modelo de produção industrial capitalista, a concepção eurocêntrica da organização político, social e econômica prevaleceu sobre as demais.

Ainda explorando o pensamento de Mignolo (2017), encontramos reconhecimento expresso da crise do Estado-nação, como vem sendo argumentado pelos demais estudiosos previamente abordados. Dentre os principais sintomas desse fenômeno, destaca:

“O “terrorismo” e o “Wikileaks” são dois exemplos do ponto sem retorno, e o ponto sem retorno é que não há mais lugar neste mundo para uma e apenas uma trajetória reinar sobre as outras. Imperium já encerrou o seu percurso e futuros globais estão sendo construídos, onde muitas trajetórias e opções serão disponíveis; no entanto, não haverá lugar para uma opção pretender ser única” (MIGNOLO, 2017: p. 13).

Concluimos que os debates acerca da crise do Estado-nação não são em vão. Muitos são os indícios deste colapso. Enfrentamos um momento de transição, onde o futuro é incerto. Apesar da indefinição que se coloca diante de nós, é possível identificar tendências que

fornece boas indicações de qual rumo a história seguirá. Aqui, não acreditamos que o final do Estado-nação como unidade estruturante do sistema de política internacional seja provável ou desejável, mas reconhecemos a necessidade de transformações essenciais ao modelo atual. Estaríamos a caminho de um Estado Pós-moderno?

A crescente vulnerabilidade dos Estados-nação é evidente. Por um lado, sofrem com a perda de soberania para esferas supranacionais, cidades globais, regiões autônomas ou organizações privadas multinacionais. De outro lado, enfrentam novas ameaças, advindas de infratores difusos e muitas vezes não identificáveis, como é o caso do terrorismo e wikileaks.

Cabe-nos questionar se os mecanismos tradicionais de defesa, como material bélico, exército forte e alianças militares com outras nações são eficientes em combater esses “novos inimigos do Estado”. Nosso argumento é de que os instrumentos de defesa do modelo fordista não servem ao modelo de acumulação flexível. É necessário reconhecer que a organização política, social e econômica da sociedade não é mais a mesma de 50 anos atrás, logo, a forma de pensar a defesa nacional também não pode ser.

1.3 Estado no mundo financeiro-flexível: 1929 vs. 2008

A mudança na produção industrial à qual refere-se Harvey, quando diferencia o capitalismo fordista do capitalismo da acumulação flexível, traz importantes consequências e necessidades de adaptação para a Administração Pública. Dentro da lógica fordista, a escala é o princípio orientador da produção e a manutenção do consumo em massa o requisito para garantir retorno financeiro. A riqueza, portanto, é materializada: quanto mais produtos (no caso da indústria, manufaturas), menor o custo de produção e maiores os faturamentos.

Ao analisarmos o comportamento adotado pelos Estados Unidos na crise de 1929, temos um bom ilustrativo do papel desempenhado pelo Estado no capitalismo fordista. Em 1932 Roosevelt vence as eleições norte-americanas em meio a crise econômica, com um forte discurso intervencionista. Ao assumir o governo, coloca em prática um plano econômico

fundamentado na teoria keynesiana, a qual defendia um posicionamento ativo do Estado na economia, com vistas a garantir estabilidade e equilíbrio.

O New Deal foi um programa de recuperação econômica o qual possuía as seguintes prioridades: empréstimos ilimitados aos bancos para desconto de títulos (abandono do lastro de ouro em 1934); financiamento de exportações e auxílio aos empresários e fazendeiros falidos para voltarem à atividade; combate ao desemprego e concessão de direitos trabalhistas (salário mínimo, jornada máxima de horas, abolição do trabalho de crianças, legalização das organizações sindicais e subsídio governamental para seguro-desemprego); indenização como incentivo para redução da produção agrícola e adoção de preços pré-fixados; taxas alfandegárias protecionistas com vistas a restringir a competição internacional (ARRUDA, 2003).

A partir da análise das principais medidas do New Deal, concluímos que dentro de um contexto de produção fordista, o Estado atua por meio de diversos instrumentos de política fiscal e monetária de forma a manter o consumo. Essa manutenção do consumo é sustentada com aumento dos gastos públicos e concessão de incentivos fiscais e subsídios, além da restrição de ingresso de competição dos produtos importados por meio de tarifas alfandegárias protecionistas. A contrapartida de tais políticas é o aumento da inflação e a desvalorização monetária, mas como a riqueza está associada aos produtos, e não à renda, as medidas provaram-se bem-sucedidas no longo prazo. Aqui torna-se evidente a capacidade de controle do Estado sobre a economia e a produção, assim como a possibilidade de manter relativo isolamento da economia doméstica em relação ao mercado internacional.

Diferentemente do que observou-se ao longo da crise de 1929, a crise de 2008 apresentou novos desafios a serem superados, considerando a nova estrutura econômica da sociedade: capitalismo financeiro (acumulação flexível). A riqueza, no contexto financeiro, não mais está associada à produção material, mas sim à renda. Essa, inclusive, é uma das características do capitalismo contemporâneo mais condenadas por Thomas Piketty em sua obra-prima “O Capital no Século XXI”. Assim, afirma que: “Os empreendedores tendem, assim, a se transformar em rentistas, não somente com o passar das gerações, mas também ao longo do curso de uma mesma vida [...]” (PIKETTY, 2014, DOI: 8312/14130).

Para enfrentar a crise, os Estados Unidos aumentaram os gastos públicos, assim como no New Deal. Entretanto, o destino deste dinheiro foi muito diferente. No lugar de garantir preços fixos por meio de subsídios e isenções fiscais - de forma a assegurar a manutenção do consumo apesar da redução da renda - os recursos foram direcionados para as empresas financeiras e instituições bancárias para que elas fossem capazes de cumprir com suas obrigações - ou seja, de garantir a rede. Outra medida importante foi a redução dos juros, ou seja, redução das rendas futuras, mas que não possuía poder de alterar juros mais elevados previamente fixados em contratos.

Questionamos-nos o seguinte: por que “salvar” da crise de 2008 justamente aqueles responsáveis por a causar (instituições financeiras)? De forma simplificada, o Estado atua na economia para “salvar” aqueles setores responsáveis pela maior parcela de seu financiamento. Em 1929 esse setor era a indústria, em 2008 o mercado financeiro. Acontece que o mercado financeiro não é tão facilmente controlado por um Estado, pois está intrinsecamente inserido no mercado internacional. Essa característica reduz em grande medida a capacidade de um Estado, de forma isolada, promover respostas e soluções à crises econômico-financeiras.

Nesse sentido, a atuação das anteriormente mencionadas instituições supra-nacionais é relevante. Desde a crise de 2008 observa-se um maior rigor com a responsabilidade fiscal das economias, ampliando a difusão de medidas ortodoxas e restritivas ao redor do mundo (redução de gastos, aumento de impostos, controle rígido da inflação, etc.). Se somente um Estado adota as medidas de disciplina fiscal, os efeitos desejados não são alcançados. Por esse motivo, tais medidas passam a ser incorporadas como requisitos de ingresso no mercado financeiro (aquisição de empréstimos, oferta de títulos, operação em bolsas, etc.).

Concluimos afirmando que não somente a Segurança Nacional está ameaçada por novos inimigos (terrorismo e ataques cibernéticos), difusos e difíceis de mapear, mas também a economia encontra-se mais vulnerável (responsabilidade fiscal de Estados e instituições financeiras). Tal vulnerabilidade está diretamente relacionada com a crise do Estado-Nação moderno, pois é justamente no esgotamento das capacidades de controle sobre instrumentos econômicos e identificação das ameaças (incapacidade de atuação unilateral eficiente - problematização da soberania) que ela se explica.

2. A DEFESA DAS NUVENS

Ao falar em defesa das nuvens, podemos estabelecer uma relação entre o debate anterior entre fordismo e capital financeiro. Da mesma forma que a riqueza da economia não está mais materializada em produtos e manufaturas, como o era no fordismo, as novas ameaças também não estão materializadas em Estados ou organizações, como o era na Guerra Fria. As novas ameaças podem ser grupos difusos geograficamente, indivíduos (*hackers*), ou até mesmo softwares contendo vírus (*malwares*). Igualmente, o objeto da Segurança Nacional não limita-se somente à território, riquezas naturais e materiais e população, estende-se também à informação, em suas mais diversas formas: direitos de propriedade intelectual, privacidade e sigilo das comunicações, controle de ondas e frequências que transmitem dados, operações financeiras digitais, etc.

A informação sempre foi um recurso estratégico de defesa, isso não é novidade. Famosas histórias sobre espões no decorrer das duas Guerras Mundiais são tão frequentes nos romances e documentários sobre esses períodos e evidenciam tal importância. Atualmente essa afirmação permanece válida, afinal, a capacidade de gerar e difundir informações é muito superior. Ademais, no mercado financeiro, que predomina e influencia toda a economia nacional e internacional, é extremamente vulnerável à informações instantâneas. Ou seja, tanto para o Estado, como para o mercado, o valor da informação é inestimável.

Na esfera individual a informação também tem ganhado uma crescente importância. Com a inserção de eletrônicos em todas as atividades cotidianas, estamos constantemente compartilhando informações pessoais (dados pessoais, informações bancárias, localização, preferências, fotos privadas, entre outros) com a internet. Até que ponto é sensato e seguro fazê-lo? Será que todos nós refletimos sobre as implicações de tamanha exposição antes de compartilhar essas informações? Evidentemente, não. As preocupações e reivindicações com proteção da privacidade são crescentes no mundo virtual, justamente por ser quase impossível levar uma vida normal sem acessar a rede e, inevitavelmente, compartilhar dados particulares.

2.1 A posição da Defesa Nacional frente às novas guerras

Mary Kaldor (1999) chama a atenção para o surgimento das novas guerras em detrimento das tradicionais. As novas guerras surgem no contexto da erosão da autonomia do Estado-nação e, em alguns casos, desintegração dos mesmos. Elas desafiam o monopólio da violência pela autoridade pública. O surgimento do Estado-nação Moderno está intimamente ligado com a guerra (a exemplo da Guerra dos Trinta Anos e surgimento do princípio da soberania). A autora conclui que os conflitos contemporâneos surgem a partir das erosões do Estado-nação Moderno, por meio da privatização da violência, e consequentemente da defesa.

A privatização da violência e da defesa frente às novas ameaças é o elemento central de nossa análise. Especialmente no que diz respeito a segurança cibernética, as empresas (públicas e privadas) colocam-se a frente do Exército. Intuitivamente é possível perceber isso: se questionarmos um cientista da computação se é mais fácil *hackear* o sistema do Ministério da Defesa ou da Embraer, provavelmente a resposta será a primeira opção. O episódio de divulgação dos e-mails de várias autoridades públicas, como a ex-Presidente Dilma Rousseff, é sintomático disso.

Grandes empresas, como o Facebook, também já passaram por ataques à segurança de informações. Entretanto, a resposta e as soluções encontradas por essas organizações têm se mostrado muito mais eficientes do que aquelas das instituições públicas. Aqui o interessante é observar que as tecnologias de segurança da informação, ou do ciberespaço, são primeiramente pensadas para o público civil. Especialmente no setor financeiro, onde as operações estão a caminho de tornarem-se completamente digitais, as soluções de segurança são pensadas para organizações privadas e famílias.

Inversamente à lógica predominante no fordismo, onde a indústria de segurança possuía como prioridade atender as demandas do setor militar; a indústria de segurança cibernética prioriza o setor civil. Evidentemente que os instrumentos de defesa tradicionais ainda possuem importância para garantia da defesa nacional, entretanto, para enfrentar a crise do Estado-nação tratada na primeira parte desse artigo, são necessárias novas soluções. Essas

soluções passam, inevitavelmente, pela segurança cibernética.

Tabela 1 - Programas do Ministério da Defesa elencados no PPA 2016-2019

PROGRAMAS DEFESA PPA 2016-2019 (temas e objetivos)	
DEFESA NACIONAL	
Objetivos	Promover a multilateralidade na área de defesa com países e organismos internacionais.
	Disponer de recursos humanos civis e militares capazes de cumprir as ações necessárias à Defesa Nacional.
	Elevar a capacidade operativa dos meios e efetivos das Forças Armadas por meio da sua capacitação, adestramento e prontidão logística.
	Adequar a infraestrutura e a distribuição das instalações das Organizações Militares terrestres para ampliação da capacidade de atuação e da mobilidade das Forças Armadas.
	Desenvolver e elevar capacidades nas áreas estratégicas da cibernética, nuclear, espacial e nas áreas de comunicações, comando e controle, inteligência e segurança da informação.
	Aparelhar as Forças Armadas com meios e equipamentos militares para a Defesa Nacional.
	Planejar, preparar e conduzir operações militares nos âmbitos nacional e internacional.
	Monitorar, controlar e defender o espaço terrestre, aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras.
	Promover o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa e de tecnologias de interesse da Defesa Nacional.
	Cooperar com o desenvolvimento nacional, a defesa civil e as ações

	governamentais em benefício da sociedade.
OCEANOS, ZONA COSTEIRA E ANTÁRTICA	
Objetivos	Promover a pesquisa científica, o desenvolvimento tecnológico, o uso sustentável dos recursos e os sistemas de observação dos oceanos, ampliando a presença brasileira em águas nacionais e internacionais e nas ilhas oceânicas.
	Estabelecer o limite exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas, para assegurar os direitos de exploração e aproveitamento dos seus recursos naturais.
	Promover o uso compartilhado do ambiente marinho e realizar o gerenciamento da zona costeira, de Forma sustentável.
	Garantir a presença brasileira na região antártica, desenvolvendo pesquisa científica, com a preservação do meio ambiente.
	Pesquisar o potencial mineral e biológico bem como as variáveis oceanográficas em Áreas Internacionais e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira.
GESTÃO DE RISCOS E DE DESASTRES	
Objetivos	Aumentar a capacidade de emitir alertas de desastres naturais por meio do aprimoramento da rede de monitoramento, com atuação integrada entre os órgãos Federais, Estaduais e Municipais.
MUDANÇA DO CLIMA	
Objetivos	Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações Geradas.
POLÍTICAS PARA AS MULHERES: PROMOÇÃO DA IGUALDADE E ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA	
Objetivos	Ampliar a política nacional de enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres, considerando sua diversidade e especificidades.

Fonte: tabela elaborada pelos autores a partir do Plano Plurianual 2016-2019 do Ministério da Defesa (BRASIL, 2016).

A partir de uma breve análise do Plano Plurianual 2016-2019 (PPA) do Ministério da Defesa, podemos identificar uma baixa presença de objetivos referentes a segurança cibernética e inovação, somente presente no Programa de Defesa Nacional, no rol de apenas um dos dez objetivos elencados. Ou seja, não existe somente um objetivo sequer dedicado exclusivamente para o aprimoramento da segurança cibernética no PPA ainda em vigência nos 17 próximos meses.

Desde a independência a Defesa Nacional ainda não conseguiu superar a coordenação dispersa das três (duas até 1941, quando foi criada a Aeronáutica) Forças Armadas: Exército, Marinha e Aeronáutica. Para Renato Dagnino e Domício Proença (1998) cada uma dessas organizações possui prioridades específicas, e existe pouco gerenciamento estratégico. A partir da redemocratização, período em que os autores estão elaborando suas análises, são destacados alguns sinais de mudança, mas não necessariamente positivos.

De 1889 até 1993 a Defesa Nacional apresentava prioridades diferentes para cada Força Armada. A Marinha investia no desenvolvimento de estratégias para potencial conflito nuclear, inserida na lógica da Guerra Fria, na qual o programa de desenvolvimento de submarinos foi a iniciativa de maior destaque. O Exército, por sua vez, priorizou o desenvolvimento da Indústria Nacional de forma ampla, inserido no compromisso de substituição de importações, na qual o setor bélico era um dos contemplados como prioridades. Por fim, a partir de 1941, a Aeronáutica adotou a mais coerente das estratégias entre as três observadas, investindo em profissionalização de pessoal e gerenciando a modernização industrial e tecnológica a longo prazo, no qual o grande destaque foi a criação da Embraer (DAGNINO & PROENÇA, 1998).

Mesmo decorridas algumas décadas desde a redemocratização, ainda é possível observar uma forte segregação da Defesa Nacional. A própria definição dos programas deixa evidente a prevalência do Exército e da Marinha como Forças que sobrepõem-se à Aeronáutica, assim como a inexistência de programas mistos, que envolvam claramente

uma cooperação efetiva entre as três Forças Armadas, são exemplos sintomáticos a esse respeito.

Em 1994, como consequência da redemocratização e redução significativa do orçamento público destinado às Forças Armadas, a Embraer foi leiloada e privatizada, após enfrentar período de crise financeira. Essa foi uma grande perda para Aeronáutica, que passou a ser consumidora das aeronaves produzidas pela empresa, e não mais diretora da mesma.

Por sua vez, no Livro Branco da Defesa Nacional, lançado em 2012, o setor cibernético é elencado como estratégico para defesa nacional, juntamente com os setores nuclear e espacial. O Exército é braço das Forças Armadas indicado como responsável pela condução das atividades referentes à este setor. Nesse sentido, criou-se o Centro de Defesa Cibernética do Exército, como parte do Escritório de Projetos do Exército Brasileiro - EPEX.

Dentre as atividades desenvolvidas pelo mencionado centro, destacam-se atividades de investimento em infraestrutura e práticas organizacionais, capacitação e desenvolvimento de sistemas de segurança cibernética. Dentre essas atividades, acreditamos que o desenvolvimento de sistemas é o mais relevante, uma vez que é por meio dessa capacidade que podemos falar de um Estado-provedor de soluções, no lugar de um Estado-consumidor.

Infelizmente, ao observar a tabela de entregas realizadas pelo referido centro, desde 2012 até 2018, somente foram desenvolvidos, de forma orgânica, dois *softwares* de segurança cibernética: o antivírus Defesa BR e o Simulador de Operações Cibernéticas (BRASIL, 2018). A maior parte das atividades realizadas são aquisição de infraestrutura e capacitação de servidores (participação em seminários e contratação de cursos).

A constatação acima corrobora com o argumento que pretendemos desenvolver de forma mais aprofundada ao longo do próximo tópico: o Estado Brasileiro, no que tange a soluções para segurança cibernética, caracteriza-se muito mais como consumidor do que de provedor (desenvolvedor) das mesmas. Essa caracterização coloca o Brasil em uma posição vulnerável em relação às novas guerras, e, ao nosso ver, representa uma lacuna a ser superada com urgência.

2.2 O Estado consumidor

O exemplo da privatização da Embraer é um forte ilustrativo do argumento que pretendemos defender ao longo deste tópico. De uma hora para outra, o Estado deixa de ser o administrador e provedor de soluções para a Aeronáutica e torna-se um potencial consumidor. Certamente existem setores em que é mais eficiente para o Estado colocar-se na posição de consumidor, e as privatizações são uma ferramenta importante a esse respeito. A título de exemplo podemos citar o setor de telecomunicações, antes monopólio do governo, e agora concedido para iniciativa privada.

A discussão sobre a titularidade e monopólio do Governo de setores estratégicos não é o objeto deste artigo. Restringimos-nos a afirmar o entendimento de que o setor de Defesa Nacional não figura no rol de setores que seriam beneficiados pelas privatizações. A Defesa Nacional ocupa um lugar estratégico para manutenção da soberania do País, não seria desejável nem adequado transferir a titularidade dessa responsabilidade ao setor privado. Afinal, ser capaz de proteger-se de uma ameaça externa e prezar pela própria independência é um dos requisitos para constituição de um Governo Nacional.

Um dos principais desafios para modernização da Defesa Nacional e melhor adequação dos recursos alocados a esse setor para as novas ameaças em geral, e para segurança cibernética especificamente, é superar o trauma da Ditadura Militar. Como exposto anteriormente, desde a redemocratização o Ministério da Defesa conta com uma redução significativa de prestígio, orçamento e autonomia dentro da Administração Federal. Outro desafio, não menos importante, é superar a rígida setorização da Defesa Nacional em três Forças Armadas. É indiscutível que cada uma delas possui particularidades e lógicas de funcionamento próprias, mas uma maior integração e coordenação de esforços é indispensável para o processo de modernização.

As organizações privadas colocam-se mais preparadas, atualmente, para protegerem-se das ameaças cibernéticas. Os investimentos em segurança da informação cresceram significativamente em termos absolutos e relativos no setor de serviços e comércio. A economia internacional, amplamente conectada e dependente das ferramentas digitais e de

comunicação instantânea, investe elevadas somas na segurança da informação. Essa preocupação não é infundada, segundo estimativas do Center for Strategic and International Studies, a economia internacional sofreu danos de 445 bilhões de dólares americanos com *cybercrime* (LEWIS, 2018).

Ainda segundo o mesmo estudo, o setor bancário brasileiro é o que mais sofre com esse tipo de criminalidade no país, respondendo por 95% das perdas. Outro dado que desperta grande alerta aponta que mais da metade dos ataques são originados de dentro do próprio território nacional, o que indica uma grande falha no combate desse tipo de delinquência. Apesar da magnitude do perigo que essa nova forma de criminalidade apresenta, tanto a Defesa Nacional como as Forças Policiais estão despreparadas para combatê-la. Tampouco observa-se interesse em fazê-lo, como observado nas prioridades destacadas no Plano Plurianual anteriormente.

Em suma, a modernização da Defesa Nacional depende da superação de deficiências estruturais - retomada da autonomia e integração da gestão -, como da revisão crítica das prioridades e resultados que tem alcançado. É necessário abandonar a lógica fordista e adaptar-se aos desafios trazidos pela ordem da acumulação flexível. Caso contrário, o Estado Nacional será cada vez mais dependente das soluções financiadas, desenvolvidas e comercializadas pelo setor privado, ameaçando ainda mais a preservação do (já muito enfraquecido) princípio da Soberania Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do reconhecimento que o modelo de Estado-Nação moderno enfrenta um prolongado período de crise, surge a necessidade de repensar criticamente as funções essenciais de titularidade dessa estrutura, dentre as quais a segurança nacional ocupa lugar de destaque. Os desafios para defesa na contemporaneidade não são os mesmos daqueles mapeados durante a redemocratização, período no qual foram implementadas muitas mudanças nas Forças Armadas. Identificamos, então, a necessidade da modernização da Defesa Nacional, não somente para responder as necessidades da atualidade, como também para preservar a manutenção da soberania nacional como princípio ordenador do sistema de política internacional.

O *cybercrime* é uma das ameaças mais presentes nos âmbitos público, privado e familiar. A era da comunicação demanda que compartilhem informações privadas, muitas vezes sigilosas e de elevado valor político e comercial, na rede mundial. Proteger tais dados requer investimentos cada vez maiores em soluções de segurança da informação. Entretanto, é evidente que o setor privado encontra-se muito mais preparado em fornecer tais soluções do que as organizações públicas em geral. Tal descompasso implica em um outro desafio para os Governos Nacionais: o risco de tornarem-se consumidores, dependentes e vulneráveis às ferramentas de segurança da informação de titularidade privadas.

O exemplo da criação da Embraer é evidência de que existe capacidade da Defesa Nacional em desenvolver soluções inovadoras, de elevado nível tecnológico. Entretanto, a falta de comprometimento com tais iniciativas, que eventualmente culminou na necessidade de privatização da referida empresa, aponta para necessidade de superação de grandes desafios. Ao evidenciar a posição vulnerável em que a Defesa Nacional encontra-se, pretendemos chamar atenção para necessidade urgente de modernização deste setor. A lógica pela qual as Forças Armadas estruturaram-se no país, fortemente ligada ao modelo fordista e presa a um contexto de guerras mundiais e potenciais conflitos nucleares não existe mais. É necessário reconhecer que a realidade não é a mesma, e a insistência na tradição somente trará prejuízos.

Existem exemplos que podem servir de inspiração para projetos de modernização da Defesa Nacional dentro da própria Administração Pública. A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA é um deles: uma empresa pública sem fins lucrativos; atuante no setor de pesquisa e desenvolvimento, em muitos casos em parcerias com organizações privadas (com interesses comercial e não-comercial); a qual desenvolve soluções tanto para organizações privadas como públicas; controlada pela Administração Pública. Assim como a agricultura é um setor econômico estratégico e relevante para economia nacional, e conta com a contribuição de estudos realizados pela EMBRAPA; a Defesa Nacional também poderia repensar sua atual divisão em Forças Armadas, passando a priorizar uma maior coordenação de esforços no sentido da modernização e adequação ao mundo da acumulação flexível.

Retomando a provocação inicialmente proposta, qual seria a forma ideal de posicionamento do Estado-Nação nesse contexto de crise? Ao assumir o papel exclusivo de consumidor, as autoridades públicas assumem o risco da vulnerabilidade ao setor privado. Por outro lado, assumir a responsabilidade pelo completo fornecimento das soluções de segurança pode não ser o caminho mais eficiente. É evidente que o setor privado é mais eficiente em prover soluções mais sofisticadas para as ameaças virtuais, e o custo para o setor público encontrar a mesma qualidade é extremamente elevado. Esse argumento, inclusive, pode ser usado em defesa da adoção de um papel consumidor.

Felizmente, as duas opções previamente apresentadas não são as únicas disponíveis. A exemplo de uma das grandes empresas de tecnologia da atualidade - Apple - o Estado não deve, necessariamente, ser o titular de toda a linha de produção. Para fabricar o iPhone, um dos principais produtos da marca, a Apple terceiriza a compra de inúmeros componentes. Nada menos no que 42% (aproximadamente) do valor do aparelho é derivado de três outras empresas fabricantes de componentes: Samsung para fornecimento de telas (~30%); Toshiba e SK Hynix (~12%) para o fornecimento de chips de memória (JOURDAN, 2018). O design, entretanto, um dos principais elementos que conferem valor ao aparelho, é desenvolvido pela própria Apple.

O Estado Apple pode ser uma solução possível para o dilema Estado provedor vs. consumidor, no que concerne o fornecimento de *cyber* segurança. É importante ressaltar que essa lógica de comportamento não é adequada para todas as funções desempenhadas pelo Estado, como a manutenção dos Poderes Judiciários e Legislativos, por exemplo. Acreditamos ser possível aos Estados-Nação desenvolverem códigos de criptografia e processos de controle e validação de informações por conta própria, de forma a garantir o sigilo das estratégias e dados referentes a *cyber* segurança e reduzir a vulnerabilidade de ser um mero consumidor de soluções.

Entretanto, o desenvolvimento de tais componentes não requer que demais componentes, como hardwares de vídeo, memória e processamento, sejam desenvolvidos pelo setor público. Para componentes “não-estratégicos”, ou seja, que não comprometam a efetividade dos sistemas de segurança (privacidade de acesso aos dados; controle do acesso à informação para pessoas autorizadas), assumir a postura de consumidor não implica em

vulnerabilidade. Como em muitos casos, a moderação, entre consumidor de componentes que não comprometem o sigilo e controle dos sistemas pelas autoridades públicas e desenvolvedor de componentes estratégicos, pode apontar a direção adequada ao problema analisado.

Esperamos que as discussões trazidas pelo presente artigo sejam relevantes para o planejamento de longo prazo dos objetivos estratégicos e prioridades da Defesa Nacional. Certamente o combate ao *cybercrime* é apenas um dos muitos desafios que apresentam-se para o setor. Entretanto, acreditamos que seu impacto possui ampla magnitude, uma vez que coloca em risco a capacidade do Governo de prover soluções de segurança da informação próprias e preservar sua autonomia em defender sua soberania e independência, especialmente em relação a grandes organizações privadas internacionais. O que está em jogo é mais do que apenas um tipo de criminalidade a ser combatido, mas a própria sobrevivência do Estado-Nação como conhecemos.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, José Jobson Andrade. A crise do capitalismo liberal. In: REIS FILHO, Daniel Aarão (org.). **O Século XX: o tempo das crises, revoluções, fascismos e guerras**. Volume 02. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2003.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Programação do Ministério da Defesa: Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/acoes_programas/ppa/caderno-ppa-2016-2019-060218.pdf>. Acesso em 26 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco da Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em 18 set. 2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Entregas Realizadas**. Brasília: Centro de Defesa Cibernética do Exército, 2018. Disponível em [em](#) **RICRI Vol. 6, No. 11, pp. 49-71**

<<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/defesa-cibernetica/defesa-cibernetica/entregas-defesa-cibernetica>>. Acesso em 18 set. 2018.

DAGNINO, Renato & PROENÇA, Domício (Jr). The Brazilian arms industry and civil-military relations. In: KALDOR, Mary; ALBRETCH, Ulrich; SCHMÉDER, Geneviève (orgs.). The end of military fordism. Londres: Pinter, 1998. pp. 171-195. FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. **Geopolítica, Identidade e Globalização**. São Paulo: Editora Annablume, 2006.

FUKUYAMA, Francis. The End of History. **The National Interest**, Summer, 1989.

HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. 17ª Edição. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

KALDOR, MARY. **New and Old Wars**. Cambridge: Stanford University Press, 1999.

LEWIS, John. *Economic Impact of Cybercrime - No Slowing Down*. Santa Clara: McAfee, 2018. Disponível em <https://www.mcafee.com/enterprise/en-us/assets/reports/restricted/economic-impact-cybercrime.pdf?utm_source=Press&utm_campaign=bb9303ae70-EMAIL_CAMPAIGN_2018_02_21&utm_medium=email>. Acesso em 29 jul. 2018.

NYE, Joseph S.; KEOHANE, Robert O. Power and Interdependence in the Information Age. **Foreign Affairs**. Florida, Set/Out 1998. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/1998-09-01/power-and-interdependence-information-age>> Acesso em 08 set. 2015.

MIGNOLO, Walter D.. Colonialidade: o lado mais escuro da modernidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo , v. 32, n. 94, e329402, 2017 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092017000200507&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 09 jun. 2018.

PIKETTY, Thomas. **O Capital no Século XXI**. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014. Arquivo Kindle.

JOURDAN, Adam. **Projetado na Califórnia, produzido na China: como o iPhone**

impulsiona o déficit comercial dos EUA. REUTERS, 21 mar. 2018. Disponível em <<https://br.reuters.com/article/internetNews/idBRKBN1GX2RB-OBRIN?feedType=RSS&feedName=internetNews>>. Acesso em 07 out. 2018.

WEFFORT, Francisco C. (org.). **Os Clássicos da Política.** 1º Volume, 13ª Ed.. São Paulo: Editora Ática, 2001.