



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Brasil

Cepik, Marco; Arturi, Carlos Schmidt

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americanana na Área de Segurança

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 54, núm. 4, 2011, pp. 651-691

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21821419005>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais para a Cooperação Sul-Americana na Área de Segurança*

Marco Cepik¹
Carlos Schmidt Arturi²

¹Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: marco.cepik@ufrgs.br

²Professor associado do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: carlos.arturi@ufrgs.br

INTRODUÇÃO

No cenário internacional de segurança pós-Guerra Fria, a América do Sul caracterizou-se pela explicitação de percepções de ameaças tais como o narcotráfico, a violência civil, o crime e mesmo o terrorismo. Mais recentemente, tais ameaças foram reintegradas em uma moldura conceitual que as enquadraria pelo ângulo das políticas públicas, tendo como duplo desafio contemporâneo a produção de sinergia entre as políticas de defesa, externa e de provimento de ordem pública, no âmbito interno de cada país, e a cooperação visando a integração regional, no âmbito internacional. Existem ameaças que colocam em risco a segurança dos Estados e das sociedades na região, exigindo ações ampliadas e conjuntas para seu controle e superação. Por outro lado, é visível que rivalidades e desconfianças entre os Estados dificultam a formação de mecanismos multilaterais estáveis que sejam efetivos em

* Gostaríamos de agradecer a Ana Paula Ranzi, Ana Júlia Possamai, Pedro Borba e Natasha Pergher, pela assistência de pesquisa realizada ao longo de todas as etapas do projeto. Igualmente, agradecemos a disposição dos entrevistados em compartilharem seus conhecimentos. Agradecemos ainda o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), por meio do Edital Prosul e das bolsas de produtividade em pesquisa concedidas aos autores. Somos gratos também a Aline Hellmann, que gerenciou os recursos do edital Prosul e apoiou a logística da pesquisa, bem como a toda a nossa equipe de trabalho. Aos pareceristas anônimos e à equipe editorial de DADOS, nosso muito obrigado pelos comentários valiosos que recebemos.

DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 54, nº 4, 2011, pp. 651 a 691.

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

situação de crise. Além disso, o avanço da cooperação em matéria de segurança na região esbarra em limitações orçamentárias, políticas e institucionais de cada país.

Diante disso, o desenvolvimento e o aprimoramento do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) têm potencial para ampliar a capacidade de resposta dos Estados frente a tais desafios. A cooperação e a integração por intermédio da digitalização permitem a redução de custos administrativos e de transação dos Estados, possibilitando a comunicação e a conexão mais eficiente entre agências, serviços, processos e sistemas. A implementação de mecanismos de consulta e cooperação entre os países da América do Sul, por exemplo, indica o potencial das TIC como catalisadoras dessa cooperação, tanto em nível bilateral como regional. Entretanto, a realização deste potencial normativo depende de variáveis políticas e institucionais ainda pouco estudadas de maneira sistemática nos países da região.

Nesse sentido, procuramos aqui responder o porquê de as novas Tecnologias de Informação e Comunicação afetarem diferenciadamente a capacidade de cooperação regional em matéria de segurança. O referente empírico observado foi formado por quatro ministérios do governo federal brasileiro, a saber, o Ministério da Defesa (MD), o Ministério da Justiça (MJ), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Ao compararmos o uso das tecnologias e seus resultados na facilitação da cooperação regional, a expectativa que operou como hipótese de trabalho foi a de que, no caso do Brasil, haveria maior impacto relativo do uso de TIC na área policial – comparada às áreas diplomática, de defesa e de segurança institucional – devido ao peso relativo do crime organizado e do narcotráfico na agenda de segurança brasileira.

O texto está dividido em três partes principais. Na primeira parte apresenta-se um panorama das questões de segurança que afetam o subcontinente sul-americano, de maneira a delinear o contexto de institucionalização da integração regional desde a recente criação do Conselho de Defesa Sul-Americano. Na segunda seção apresentam-se as potencialidades de transformação das burocracias e do aprofundamento da cooperação regional por meio do emprego das Tecnologias de Informação e Comunicação nos órgãos governamentais. Alguns sistemas de informação também são apresentados, apenas a título de exemplificação das potencialidades de desenvolvimento de cooperação amplia-

da. A terceira parte deste artigo traz evidências e verifica que, de fato, o maior impacto do uso de TIC se dá na cooperação setorial da área policial, o que tem sido consistente com a importância atribuída ao crime organizado na agenda de segurança internacional brasileira. Nas considerações finais são destacados os fatores que facilitam ou obstaculizam o pleno aproveitamento do potencial das tecnologias de informação para a integração regional na América do Sul.

UNASUL: SEGURANÇA REGIONAL E DESAFIOS DA COOPERAÇÃO

Nos anos 2000, ao defender a importância do nível de análise regional para as questões de segurança do sistema internacional, Barry Buzan e Ole Wæver apresentaram, no livro *Regions and powers: the structure of international security*, o que se convencionou chamar de Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). Para os autores, um complexo regional de segurança é formado por um conjunto de unidades delimitadas, inseridas em um sistema maior de Estados, cujas questões de securitização são fortemente interligadas e, em função disso, não podem ser analisadas acertadamente se as unidades forem consideradas de forma independente uma das outras (Buzan e Wæver, 2003:44).

Naquele momento, Buzan e Wæver delimitaram e classificaram o complexo regional de segurança da América do Sul como sendo um “regime de segurança”, visto ser caracterizado por uma baixa incidência de guerras interestatais, em oposição tanto às formações mais conflitivas na África e na Ásia, quanto à outra, mais pacífica, na Europa Ocidental. Outros traços definidores do complexo de segurança sul-americano seriam: a ausência de grandes potências, a aspiração do Brasil ao reconhecimento de grande potência articuladora da região, a baixa capacidade de interação e institucionalização entre os países e, por fim, o grau de intervenção oscilante dos Estados Unidos na região (Cepik, 2005).

Entretanto, é importante lembrar que regiões e seus respectivos complexos de segurança não são atores *per se*, o que nos remete ao estudo da polaridade – entendida como distribuição relativa de capacidades – específica desse nível intermediário ou regional. Esse estudo não exclui a necessidade de considerar a polaridade em âmbito global ou sistêmico, mas antes releva a pertinência analítica da combinação dos ní-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

veis regional e sistêmico, e destes com o plano nacional ou das unidades (Cepik e Bonilla, 2004).

Embora a América do Sul seja caracterizada por uma baixa incidência de guerras interestatais, a região não pode ser considerada uma zona de paz, mas, ao contrário, uma região de insegurança e violência regular. Tal consideração é feita em função de pelo menos quatro cenários de risco. O primeiro reside no recurso à força por parte dos Estados, não necessariamente com a condição formal de guerra, para manobrar as relações políticas junto a seus vizinhos. David Mares (2001) tratou esse estado de quase-guerra como uma “paz violenta”, em que não se trabalha com a perspectiva de derrota do adversário, mas essencialmente com a lógica da barganha por meio do uso controlado da força. Obviamente, há a possibilidade de que erros de cálculo e percepções de incerteza convertam essa barganha militarizada em uma situação de guerra convencional, mas essa escalada seria um resultado basicamente indesejado pelos atores. Nesse sentido, o uso da força militar como ferramenta de política externa coloca um primeiro desafio à segurança regional, ligado às disputas territoriais e ganhos relativos de política externa, que gera o risco da eventual escalada para uma guerra interestatal.

Em segundo lugar, há que se considerar a presença de novas variáveis no cálculo de segurança dos países da América do Sul. No pós-Guerra Fria, os países sul-americanos inicialmente deram grande ênfase para fenômenos não estatais de insegurança, desde o contrabando e o crime organizado, sobretudo o narcotráfico, até a violência civil e o terrorismo (Tulchin e Frühling e Golding, 2003; Villa, 2005 e 2009a; Villa e Ostos, 2005). Essas são questões heterogêneas e transversais, de modo que desde o início foi difícil agrupá-las, tanto do ponto de vista analítico (enquanto fenômenos sociais semelhantes) como do ponto de vista político (enquanto agenda pública única). Além disso, os países sul-americanos atribuem prioridades distintas a cada um dos constituintes dessa nova agenda, conforme a sua realidade nacional. Por outro lado, pode-se afirmar que, no âmbito regional, o ator não estatal mais relevante para a segurança sul-americana seria o narcotráfico organizado, considerado como ameaça pela maior parte dos governos atuais ou recentes.

A incapacidade dos governos nacionais lidarem com tais ameaças não tradicionais foi ampliada pela baixa coesão interna desses países, pela

crise do modelo neoliberal e pela perda de legitimidade e referência junto aos cidadãos de várias das soluções surgidas ao longo da primeira década pós-Guerra Fria. Ao longo do período e de maneira muito mais intensa nos anos 2000, as questões de segurança interior e internacional foram acompanhando os dilemas da relação Estado-sociedade na região, sendo o crime e a violência percebidos como sintoma e agravante da debilidade do Estado em todos os âmbitos (Pinto e Rocha e Silva, 2004; Senhoras e Vitte, 2007).

Outra preocupação relevante residiu no que Buzan e Wæver (2003:46) denominaram “penetração” no complexo de segurança regional, isto é, no papel político, econômico e militar das grandes potências extrarregionais, com especial atenção para a beligerância dos Estados Unidos após o 11 de setembro. Mesmo com o envolvimento prioritário dos EUA dando-se em outros cenários regionais, a projeção norte-americana na América do Sul sempre foi um fator importante para a segurança regional (Villa, 2010). Ao longo do período, houve crescente desinstitucionalização das relações interamericanas, com esvaziamento do conteúdo e da forma, o que levou a uma percepção algo paradoxal de desengajamento e priorização de laços bilaterais bastante seletivos por parte de Washington (Villa, 2009c). Em paralelo, a Rússia incrementou o comércio de material militar, em especial com a Venezuela, ao passo que a China tornou-se a maior parceira comercial de países como Argentina, Brasil, Chile e outros, mas enfatizou fortemente o caráter econômico desta nova presença na região.

O Brasil, principal beneficiário da demanda chinesa por *commodities* e procurando consolidar sua posição regional, optou por estabelecer parceria com a França para a modernização de suas forças armadas, com resultados ainda indefinidos. Para além dos efeitos diretos dessas parcerias extrarregionais, cabe notar que sua intensificação contribui para um enquadramento das percepções de ameaça na região ao longo de linhas mais tradicionais do que fora previsto por Buzan e Wæver (2003). Ainda em relação aos tipos de articulação entre as dinâmicas regionais e globais de segurança, tendo em vista a escassa base industrial de defesa instalada, os grandes países sul-americanos começaram a articular-se para fazer frente à urgência de atualização e reposição de seu material bélico. O exemplo mais claro de como essas articulações impactam a política regional foi a contraposição entre, de um lado, a parceria consolidada entre Colômbia e Estados Unidos, e, de outro, a emergente cooperação militar entre Rússia e Venezuela. Não é exagero

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

sustentar que essa contraposição é a questão mais delicada para a segurança regional sul-americana atualmente, dada a instabilidade das relações entre Colômbia e Venezuela. Contudo, por mais que a influência de China e Rússia esteja em expansão, é prudente considerar que a disputa entre as grandes potências por presença na América do Sul está longe de ser tão aguda como a que ocorre na Ásia Central, no Oriente Médio ou na África subsaariana. Não obstante, basta levarmos em conta um prazo mais alargado e considerarmos a bacia do Atlântico Sul como um todo (por sua posição estratégica e seus recursos energéticos), para que fique clara a importância das grandes potências e dos temas tradicionais de segurança internacional para a região.

A partir desses quatro traços estruturais, é possível observar como as crises recentes na região conectaram diferentes dimensões de insegurança, colocando desafios para a integração regional. Em primeiro lugar, houve a disputa militarizada entre Venezuela e Colômbia, cujo pico foi a operação colombiana em território equatoriano para capturar Raúl Reyes em março de 2008. O novo governo do Partido Social da Unidade Nacional na Colômbia, apesar de marcar o continuísmo em relação a Álvaro Uribe, tem buscado reaver as relações bilaterais no subcomplexo andino e dissipar as tensões com os vizinhos. O governo de Hugo Chávez, por seu turno, parece disposto a reconciliar-se com o novo presidente da Colômbia, o que permite afirmar que o conflito está em descenso relativo. No entanto, os dois principais pontos de desconfiança recíproca – a atuação da guerrilha de esquerda e a presença militar norte-americana na Colômbia – permanecem sem resolução efetiva.

A segunda crise é referente à Bolívia, país chave para o futuro do processo de integração da América do Sul. Os territórios orientais do país (onde estão localizadas as maiores fontes minerais e energéticas) iniciaram uma luta por autonomia no final do ano de 2008. Quando o então Presidente Evo Morales teve seu poder reforçado pelo Referendo de agosto de 2008, tais estados instigaram grupos de direita contra a população indígena e clamaram por independência – esse confronto aumentou a tensão no país e colocou em risco a efetividade dos organismos supranacionais da América do Sul para gerenciar crises. Contando com apoio popular e com respaldo dos vizinhos, o presidente Morales conseguiu conter os separatistas e controlar a violência civil no país. Ainda que não tenha as mesmas proporções da revolta na Bolívia, a oposição ao governo de Rafael Correa no Equador também articulou

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

uma tentativa de golpe em setembro de 2010, que foi dissipada pelo apoio da cúpula do exército ao presidente.

Dentro desse cenário de riscos e crise, destacam-se diversos elementos importantes: a instabilidade das relações civis-militares, as rivalidades interestatais, a violência civil e o efeito de “penetração” das grandes potências. No entanto, é necessário considerar ainda a questão do narcotráfico transnacional, que atinge uma dimensão propriamente regional, e também do terrorismo, que ganhou destaque no contexto da Guerra Global ao Terrorismo promovida pelos Estados Unidos.

O narcotráfico como questão de segurança na América Latina tem sido bastante estudado (ver, entre outros, Farer, 1999; Loveman, 2006; Mares, 2006; Tokatlán, 1994). Em essência, os especialistas apontam a emergência de organizações mais complexas por volta da década de 1970, associada à elevação da demanda nos EUA, à expansão da cocaína, à crise econômica dos anos 1980 e à liberalização financeira promovida pelo neoliberalismo. A esses aspectos, devem-se incorporar condições favoráveis à expansão desse negócio ilegal, como o clima e o relevo adequados ao cultivo de coca, a existência de várias porções de território sem presença estatal efetiva e a debilidade institucional dos governos latino-americanos.

O surgimento de uma doutrina mais repressiva a respeito das drogas ilegais nos Estados Unidos – e a exportação desta por meio de uma “guerra às drogas” – foi o elemento central da incorporação do narcotráfico à agenda de segurança sul-americana. A partir da política norte-americana, os países da região passaram a securitizar o tráfico de drogas e criaram programas nacionais de erradicação, interdição, apreensão e redução de demanda (Villa, 2005 e 2009a; Villa e Ostos, 2005). Concentrando a quase totalidade da produção mundial de folha de coca, o subcomplexo andino foi o epicentro do conflito entre o narcotráfico organizado e o Estado durante as décadas de 1980 e 1990. A presença ideológica, política e militar dos Estados Unidos foi uma constante do combate ao narcotráfico na região, sendo não um elemento acessório, mas antes um constituinte da repressão estatal às organizações criminosas. Gradualmente, o conflito entre narcotraficantes e forças de segurança ganhou maiores proporções e promoveu um transbordamento regional não só da violência, mas de cultivos e laboratórios ilícitos, pistas de pouso clandestinas e rotas de distribuição do produto (Vaz e Procópio, 1997; Ramírez, 2004). Nesse sentido, a regionali-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

zação do narcotráfico adveio tanto da expansão do negócio como dos esforços nacionais em combatê-lo.

Tal regionalização do narcotráfico é, em si mesma, um forte impulso à cooperação internacional. No entanto, o RSC tem avançado pouco nas iniciativas multilaterais para o controle do narcotráfico, e ainda menos em sua institucionalização (Pagliari, 2009). No mais das vezes, a cooperação se restringe a ações casuísticas, em sua maioria no âmbito bilateral. A cooperação mais robusta e institucionalizada é historicamente capitaneada pelos Estados Unidos, na forma de planos estratégicos de auxílio externo para os países exportadores, como o Plano Colômbia e a Iniciativa Andina (Villa, 2005; Villa e Ostos, 2005).

Quanto ao terrorismo, deve-se considerá-lo como uma questão de segurança tão somente na medida em que influencia a interação do RSC sul-americano com os Estados Unidos. Em outras palavras, grupos terroristas não realizaram ações nos países sul-americanos depois dos atentados na Argentina no começo da década de 1990, mas nenhum país da região está disposto a ser visto como conivente, relapso ou apoiador de grupos terroristas. De modo geral, a importância do terrorismo na agenda regional, e na Tríplice Fronteira inclusive, deve ser interpretada nos termos desse jogo duplo. Por mais que os governantes colombianos tenham se referido às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (Farc) como "narcoterroristas", e que este grupo, juntamente com as Autodefensas Unidas de Colômbia (AUC), tenham sido incluídos em listas de organizações terroristas do governo americano, há diferenças importantes entre a insurgência e o terrorismo internacional, o qual esteve ausente na América do Sul até o presente momento da década posterior aos atentados de 11 de setembro de 2001.

Mesmo assim, desde 1992, e acentuadamente após 2001, os Estados Unidos enfatizam a vinculação da Tríplice Fronteira a grupos fundamentalistas islâmicos, alegando que o local serve como ponto de recrutamento e financiamento dessas organizações. Essa fronteira se diferencia das demais em função de sua relevância econômica e demográfica, sendo um caso particular se comparado às demais tríplices fronteiras brasileiras. Na década de 1960, a região sofreu um drástico aumento populacional, seguido por um grande crescimento econômico na década de 1970, devido à construção da Usina Hidrelétrica de Itaipu. O crescimento populacional era representado significativamente pelo aumento do número de imigrantes de origem árabe na região, os quais

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

deixavam o Oriente Médio em função dos inúmeros conflitos no pós-Segunda Guerra. A tríplice fronteira tornou-se então a segunda mais importante comunidade de descendência árabe da América do Sul (superada apenas por São Paulo). Entretanto, o fato de a maioria desses imigrantes serem oriundos do Vale do Bekaa (núcleo de atuação do Hezbollah, no sul do Líbano) – e, portanto, enviarem assiduamente remessas de dinheiro para a região – alimentou a hipótese de que a região apoiaria grupos considerados terroristas pelos EUA (Amaral, 2010).

Na perspectiva de Buzan e Wæver (2003), a análise do processo de securitização não se pauta pela definição do que é ou não uma ameaça em si, mas “se concentra no estudo de quando e sob quais condições quem securitiza qual questão” (Buzan e Wæver, 2003:71, tradução livre). Nessa linha, o posicionamento dos Estados Unidos a respeito do terrorismo e os impactos deste para a penetração dos EUA no RSC sul-americano ganham relevância para a segurança regional. Em parte por isso, a Tríplice Fronteira é um núcleo geográfico onde se obtiveram melhores resultados na cooperação multilateral de segurança. Para combater os diversos circuitos de ilegalidade ali existentes, foram criados a Comissão Tripartite para a Tríplice Fronteira e o Plano Geral de Segurança para a Tríplice Fronteira, que integram funções de policiamento e inteligência (Pagliari, 2009).

Assim, por um lado, os cenários de crise e rivalidade na região dificultam o processo de formação de mecanismos multilaterais estáveis que sejam úteis e eficazes em situações conflitivas; por outro, a percepção comum dessas ameaças não tradicionais, principalmente o narcotráfico, torna fundamental a criação de mecanismos de integração e cooperação que melhor gerenciem as decisões e soluções quanto a questões de segurança. Mais além, a cooperação multilateral em matérias de segurança e defesa tem o potencial de aprofundar a construção de confiança entre as burocracias envolvidas, além de incrementar a capacidade de resposta em situação de crise.

Nesse processo, a institucionalização da cooperação na América do Sul precisa superar tanto a instabilidade dos sistemas governamentais como a falta de densidade das instituições de integração. A integração depende, portanto, da afirmação prática dos conceitos de soberania compartilhada e cidadania expandida, como base para a unidade da América do Sul (Hahn Mantovani, 2006).

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

Em resumo, o fortalecimento da cooperação entre os países da América do Sul passa pelo fortalecimento de seus processos democráticos e de seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, o fórum multilateral mais completo já desenvolvido em questões de segurança e defesa para a América do Sul é a União de Nações Sul-Americanas (Unasul).

A Unasul tem sua origem nos Encontros de Presidentes da América do Sul, que tem palco desde 2000, onde é reafirmado o comprometimento dos países com a integração sul-americana. Sendo assim, o primeiro resultado desse intuito foi a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), originada em 2004, que teve como documentos constitutivos as Declarações de Ayacucho e Cuzco. Essa iniciativa tinha o propósito de aproximar os dois processos de integração sub-regionais, o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações, a fim de consolidar a América do Sul como bloco, com maior capacidade de resposta a pressões externas e de barganha na política mundial. Nesse sentido, a Casa previa a criação de uma área de livre comércio entre os países e a adoção de uma moeda comum e de um parlamento regional. Em 2007, a Casa foi renomeada para Unasul, na Conferencia de Isla Margarita, Venezuela, a partir da concordância de todos os Estados-membros. Nesse sentido, em 23 de maio de 2008, em Brasília, foi formalmente assinado, entre os doze países da América do Sul, o Tratado Constitutivo da Unasul, originando, portanto, uma entidade com caráter jurídico internacional (Cepik, 2009; Chile, 2009).

Os princípios declarados no Tratado para a integração sul-americana são o irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; a autodeterminação dos povos, a democracia, os direitos humanos universais, a redução de assimetrias e a garantia de um desenvolvimento sustentável. Entretanto, também é firmado que cada país deverá implementar tais metas de forma gradual, de acordo com sua realidade doméstica. Em 26 de novembro de 2010, por ocasião da IV Cúpula da Unasul, os doze governos sul-americanos aprovaram o protocolo de compromisso com a democracia, que prevê uma resposta conjunta em caso de rompimento do processo democrático em algum dos países da região.

O Tratado de Brasília também estabelece o objetivo geral da organização, a saber, construir, “de maneira participativa e consensuada”, um espaço de integração nos mais diversos fóruns, a fim de eliminar des-

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

gualdades socioeconômicas, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias entre os Estados. Já no escopo de segurança e defesa, o processo de integração ganhou mais substância a partir da formação, em 11 de dezembro de 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), um fórum interministerial para cooperação em segurança nos temas previstos pelo Tratado Constitutivo.

Sendo assim, a criação da Unasul já é em si um impulso à cooperação multilateral na região. Como veremos mais adiante, colocam-se desafios quanto à forma de atingir eficiência e eficácia nessa cooperação, mas não se deve menosprezar o capital político que respalda a organização. Por outro lado, a análise da Unasul e do CDS a partir simplesmente de sua estrutura normativa não pode substituir o balanço de sua atuação concreta na política regional. Como demonstrou Heegaard (2011), os países sul-americanos e centro-americanos acumulam desde sua independência uma série de encontros e declarações para fomentar a integração e a segurança coletiva, mas estes pouco repercutiram para além dos discursos.

Nesse sentido, a agenda efetivamente verificada na Unasul/CDS se extraí dos episódios em que ela atuou com destaque, a saber, a eminência de separatismo no conflito boliviano de 2008, os ataques contra a democracia no Equador em 2010, o risco de intervenção extrarregional – tanto no acirramento das tensões a respeito das Malvinas como no acordo militar EUA-Colômbia – e, por fim, a possibilidade de conflito bilateral, como na crise entre Venezuela e Colômbia no inverno de 2010.

No caso boliviano, a resposta da Unasul visava conter os rebeldes (e afastar a hipótese de secessão do país), mas complementarmente desejava obter tal resultado sem depender tanto da comissão instalada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) para gerir a crise. Em outras palavras, seria a primeira prova de que a concertação intergovernamental sul-americana poderia representar uma via alternativa ao multilateralismo continental. Pode-se constatar, em retrospecto, que a declaração de La Moneda, que apoiou a integridade do governo Evo Morales, logrou ambos os objetivos.

Um cenário mais delicado foi colocado com a assinatura do acordo militar entre Colômbia e Estados Unidos em 2010, visto que o litígio emanava de um “dilema de segurança” envolvendo os próprios membros da União. Além da forte polarização política em torno da questão, a

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

Cúpula de Bariloche da Unasul foi ainda mais tensa por sua transmissão ao vivo na mídia, que estimulou acusações recíprocas entre Hugo Chávez e o então presidente colombiano Álvaro Uribe. Na circunstância, apontava-se a iminência da ruptura da Unasul caso fosse aprovada uma resolução substantiva. Em outras palavras, a organização precisava decidir entre o immobilismo e a desintegração. Nesse contexto, a via de centro capitaneada por Brasil e Argentina foi vital para a legitimidade da integração regional, fazendo com que o rompimento diplomático entre Venezuela e Colômbia não implicasse um esvaziamento da Unasul. Em Bariloche, os países sul-americanos aprovaram uma resolução que simultaneamente criticava a presença de tropas estrangeiras e defendia a necessidade de combater o crime organizado e os grupos armados ilegais na região.

A avaliação do sucesso relativo dessa estratégia é uma questão em aberto à teoria e à prática. Parece-nos correto o diagnóstico de Heegaard (2011) de que, embora obtendo consensos efetivos, a Unasul ainda precisa desenvolver um mecanismo robusto de prevenção de crises. Salienta o autor que, “ainda que esse modelo de integração tenha sido muito eficaz e tenha atingido seus objetivos imediatos, raramente articula uma visão de longo prazo e uma estratégia institucionalizada que responda aos interesses gerais da região ou do grupo de Estados membros” (Heegaard, 2011:09). Em outras palavras, como aponta Francisco Rojas (2009), o Conselho de Defesa tem ainda a tarefa central de conceber mecanismos eficazes de prevenção de instabilidades.

Conforme consta em seu documento fundador, o CDS não corresponde a uma aliança operacional, tampouco à consolidação de um exército multinacional; ele é, em essência, um órgão de consulta, coordenação e cooperação interestatal. Destarte, prevê treinamentos militares conjuntos, melhora das bases de defesa e cooperação industrial na área militar, tudo sob a égide da manutenção da paz no continente sul-americano (Cepik, 2009).

Ainda que seja um mecanismo pouco rígido de integração, o CDS denota uma tendência de cooperação regional em uma matéria que historicamente tem inspirado mais desconfianças do que parcerias na região. A baixa incidência de guerras interestatais na América do Sul (um fato controverso) não está associada a uma baixa conflitividade. O processo de aproximação e integração dos países sul-americanos é uma tendência relativamente recente, oriunda do Acordo Tripartite so-

bre Itaipu (1979) e a resolução do litígio em torno do Canal de Beagle na década de 1980 (Buzan e Wæver, 2003:322-327). Sendo assim, a disposição em cooperar em questões de defesa e a construção de uma estrutura intergovernamental com esse fim são desenvolvimentos de ordem maior no processo de integração regional.

Entretanto, mesmo que a Unasul e o CDS sejam iniciativas fundamentais para a integração da América do Sul, as duas organizações ainda carecem de um maior grau de institucionalização e de reconhecimento perante os Estados e as populações. Se a existência de um organismo multilateral tem ajudado os países a superar problemas de desconfiança mútua e de falhas de comunicação e de troca de informações, especialmente em matéria de segurança, ainda há muito que avançar nessa direção. No esforço de fomentar o intercâmbio de informações, as ações multilaterais e a integração transversal de burocracias, a utilização da Tecnologia da Informação revela um potencial notável, tema da próxima seção.

AS TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA INTEGRAÇÃO REGIONAL

Consideramos pertinente descrever o período histórico atual como Era Digital, demarcando seu início a partir da década de 1990. Nesse contexto, cada vez mais as organizações e processos políticos são definidos com base em acervos e fluxos informacionais que representam fontes fundamentais de inovação e de poder e que têm adentrado massivamente todas as esferas da sociedade.

Manuel Castells (1996) já apontava cinco tendências de aplicação das TIC que ele julgava como sendo não-problemáticas, as quais se tornaram, na verdade, foco de disputas políticas e expressão de valores e interesses contraditórios nas sociedades contemporâneas, a saber: *primeiro*, haveria um crescente universalismo dos efeitos das TIC, sendo a informação parte do cotidiano de todos; *segundo*, as TIC dariam suporte à construção de encadeamentos lógicos replicáveis em diversas organizações e procedimentos; *terceiro*, as TIC garantiriam enorme flexibilidade, visto que processos poderiam ser revertidos e instituições poderiam ser reestruturadas mais facilmente; *quarto*, o progressivo desenvolvimento do setor resultaria em crescente convergência e integração das próprias TIC; *por fim*, as TIC iriam muito além dos suportes físicos (*hardware*) e programas (*software*). Em resumo, as Tecnologias de Infor-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

mação e Comunicação seriam uma ferramenta universal, lógica, flexível, convergente e dinâmica (Castells, 1996).

Por sua vez, Frissen (1997, *apud* Bátora, 2004) apontou mudanças potenciais em quatro dimensões políticas importantes. Primeiro, as TIC possibilitariam maior horizontalidade nas redes que conectam o indivíduo às organizações. Além disso, permitiriam reduzir custos de comunicação e transporte, acelerando e adensando os processos políticos. Em terceiro lugar, o emprego das TIC garantiria maior virtualização, simulando a realidade e viabilizando o desmembramento da administração pública e dos espaços físicos. Por último, as TIC apresentariam como ferramenta essencial ao redesenho das organizações públicas na Era Digital (Bátora, 2004:53).

Obviamente, todo este amplo leque de promessas e tendências realizou-se de maneira muito mais desigual, incompleta e conflitiva do que os primeiros analistas sociais do fenômeno pareciam esperar (Danziger e Andersen, 2002).

Nesse sentido, é sempre bom lembrar que os diversos atores podem fazer uso das TIC e de suas ferramentas de maneiras as mais diversas. Muitos dos desenvolvimentos reais da digitalização se deram em tarefas relativamente rotineiras da vida administrativa do Estado. A construção de redes globais, tanto externas quanto internas, garantiu maior segurança das comunicações entre as partes, seja por telefone, e-mail, videoconferência ou sistemas de informação mais complexos. A criação, a alimentação e a manutenção de bases de dados possibilitaram um acesso mais rápido a referências antigas e asseguraram novas fontes de informações. A internet como canal de acesso e comunicação permitiu ampliar exponencialmente o leque de serviços, informações e orientações, tanto a funcionários quanto a usuários (outros órgãos, empresas, cidadãos), agilizando a comunicação e a solução de demandas ou conflitos. O desenvolvimento de ferramentas de colaboração também tornou-se tão fundamental quanto cotidiano, na medida em que permitiu conectar ambientes e pessoas, facilitando o planejamento e o gerenciamento do(s) órgão(s) e de eventuais crises, num espaço mais curto de tempo e, por vezes, de maneira menos custosa no que se refere às transações. Por fim, o uso de TIC permitiu de fato uma maior automação de processos rotineiros, como a classificação de arquivos, a emissão de passagens, o pagamento de despesas, entre outras necessidades operacionais.

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

No entanto, é evidente que para viabilizar e assegurar a privacidade, a qualidade e a segurança de tais processos e transformações, sobretudo quando em um contexto de cooperação entre distintos países soberanos, é necessário redobrar cuidados que inibem os potenciais de uso das tecnologias. Políticas de segurança claras e bem desenhadas são tão fundamentais quanto difíceis de se construir, como ficou evidente em diversos casos relativos à garantia de segredo, a confidencialidade ou mesmo de lisura das transações no caso da Europa (Bátora, 2004:58).

É interessante observar que, para além da temática organizacional, o uso das TIC também pode acarretar mudanças na postura dos governantes e dos principais tomadores de decisões frente à revolução no acesso à informação – posturas tanto favoráveis quanto reativas ao uso das tecnologias. Jonathan Aronson (2005:628-629) apontou quatro questões principais que operam nesse sentido: o acesso a uma quantidade de informação significativamente maior por parte dos formuladores de políticas públicas; a possibilidade de centralização ou descentralização da tomada de decisões, por meio da conformação de redes globais de informação; a restrição ao monopólio estatal sobre uma grande quantidade de informações, que passam a ser acessadas e produzidas por outros atores, democratizando o processo; e, por fim, a maior transparência decorrente da configuração de redes globais de informação, que impõem limites à tomada de decisões unilaterais.

Ainda no que refere às burocracias, é importante salientar tanto o papel indutor das TIC de seu próprio uso, quanto os desafios à ampliação desse uso. O emprego de Tecnologias de Informação e Comunicação em alguns setores da organização pode instigar outros setores a aderirem às novas ferramentas e adaptarem seus processos. Ademais, a percepção do potencial transformador das TIC pela alta burocracia pode inspirar reformas institucionais e mudanças gerenciais no plano das ideias e pode levar a um novo conjunto de normas e processos com base concreta nas aplicações de TIC (Bátora, 2004:62-63). No entanto, ao passo que as TIC possibilitam uma maior interligação entre órgãos e setores e facilitam o processo de tomada de decisões, por outro lado, também é colocada uma série de desafios ao seu desenvolvimento. Isso porque, ao pressionar o modelo organizacional das instituições, o progressivo emprego e realização das transformações a partir do uso das TIC demandam adaptação correspondente por parte da burocracia, o

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

que pode se mostrar muito difícil diante de culturas organizacionais rígidas e menos flexíveis frente às mudanças.

Josef Bátora, em *Foreign Ministries and the Information Revolution: Going Virtual?*, analisou os efeitos da implementação de arquiteturas de TIC em ministérios de Relações Exteriores, levando em conta suas demandas e estruturas específicas de modo a delinear os distintos cenários referentes ao uso das TIC, bem como os impactos correspondentes. Sendo assim, ao traçar um panorama dos princípios organizacionais dos ministérios de Relações Exteriores analisados, Bátora (2004) chega a três possíveis cenários decorrentes do emprego das TIC nos processos organizacionais. São eles: a radical transformação da diplomacia; a adaptação das TIC à estrutura estabelecida; ou o rompimento com a “dependência da trajetória” da organização diplomática de um Estado.

O *primeiro cenário* refere-se a uma profunda transformação institucional resultante do uso das TIC. Neste caso, as relações burocráticas são enfraquecidas, a hierarquia como princípio organizacional é superada por redes horizontais, as questões de confidencialidade são tratadas a partir *do que* deve ser protegido e *como* será feito, a comunicação com o cliente/cidadão é realizada a partir de canais múltiplos e públicos e não mais em sentido único. O *segundo cenário* resulta quando o uso das TIC não acarreta mudanças profundas da estrutura organizacional: a hierarquia é mantida e estritamente obedecida; há amplo esforço para evitar alterações que possam pôr em risco questões que exigem confidencialidade, seja pela limitação ao acesso a informações, seja por meio do monitoramento e do controle sobre os arquivos; a comunicação com o público é feita da maneira tradicional, isto é, com baixo nível de interação. O *último caso* descreve os efeitos de renovação das bases organizacionais da instituição a partir do emprego das TIC – configuração intermediária, portanto, à transformação e ao *status quo*. Nessa situação, a hierarquia é revitalizada a partir de sistemas e aplicativos que auxiliem o gerenciamento das informações e há uma maior interconexão entre as partes, que dividem e integram as tarefas. Ademais, a organização passa a contar com gerenciamento de risco no tratamento das informações de maior confidencialidade. Por sua vez, os canais de comunicação com o público ampliam a interação entre as partes, viabilizando processos de consulta (Bátora, 2004:69-75).

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

Note-se que Bátora (2004) expôs os possíveis efeitos do uso das TIC no contexto de um ministério em particular. Extrapolando a unidade de análise do autor para o nível do governo central em seu conjunto, ou ainda, para a integração regional e seus órgãos correlatos, as TIC apresentam as mesmas possibilidades de transformação, renovação ou manutenção do ambiente institucional – embora os desafios, reconhecidamente, se multipliquem. É momento, portanto, de analisar qual o efeito desejado do uso das TIC para a integração regional que se está gestando na América do Sul, apoiando e incentivando iniciativas que configurem resultados que se enquadrem, otimamente, no primeiro cenário aqui descrito.

As iniciativas anteriores de integração regional da América do Sul já reconheciam a necessidade de implementar uma política coerente em infraestrutura para a integração, que seria garantida por um grupo técnico que formularia políticas, regras e regulamentos no sentido de gerenciar os serviços de comunicação e de internet, estimulando o desenvolvimento de uma rede, com características de uma sociedade *regional* da informação (Akpan-Obong e Parmentier, 2007). A Unasul poderia e precisaria ter um papel fundamental na implementação do uso das TIC como vetor da integração regional.

O Conselho de Defesa Sul-Americano, por sua vez, não tem atribuições de atuação operacional enquanto uma aliança militar. Como visto, suas principais funções preveem a elaboração conjunta de políticas de defesa, o intercâmbio de pessoal entre as forças armadas, a realização de exercícios militares conjuntos, a participação em operações de paz das Nações Unidas, a troca de análises sobre os cenários mundiais de defesa e a integração de bases industriais de material bélico. No Artigo 5º do tratado constitutivo do CDS, dentre os objetivos relacionados, encontra-se “promover o intercâmbio de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o propósito de identificar os fatores de risco e ameaça que possam afetar a paz regional e mundial” (Unasul, 2008). E é nesse ponto que o emprego transnacional das TIC apresenta-se como o mecanismo chave de consecução e consolidação dos objetivos da cooperação e integração na América do Sul – aqui, especificamente em matéria de segurança, mas também nas demais áreas.

Considerando o fato de que o processo de construção da integração sul-americana é recente e embrionário, está-se diante de um momento

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

vital para a implementação de um padrão de uso e emprego das TIC pela organização (Hahn Mantovani, 2006), bem como pelos países que a compõem. É momento, pois, de incentivar o progressivo emprego de TIC nas operações entre os países cooperados em compasso com o desenvolvimento institucional da Unasul.

Mesmo com a relativa novidade da *importância* delegada ao tema da digitalização, é facilmente observável a inexistência de uma visão global acerca do emprego das TIC, tanto no âmbito nacional (entre os órgãos governamentais da administração central) [Cepik, Canabarro e Possamai, 2010a e 2010b], quanto no âmbito regional (entre o conjunto da administração central de cada país). Na verdade, ao longo das duas últimas décadas, cada agência governamental – uma vez dotada de orçamentos próprios e, muitas vezes, independentes – adotou estratégias de emprego das TIC às suas funções de maneira *ad hoc*, ou seja, de acordo com suas contingências e necessidades, sem levar em consideração as possibilidades futuras de conexão, compartilhamento, intercâmbio e reutilização dos dados produzidos entre os distintos e diversos órgãos que compõem a estrutura governamental. O mesmo problema se reproduz, é claro, se analisarmos o âmbito regional.

Com efeito, visto o alto custo que as transformações exigiriam (sobre tudo em função de que muitos Estados da América do Sul, internamente, ainda não estão preparados para gerenciar tal grau de digitalização e mudança institucional), é fundamental pensar o uso das TIC primeiramente como uma forma de repensar a maneira como a integração é articulada. É fundamental que o nível de hierarquização não seja severamente rígido, possibilitando uma maior intercomunicação entre as partes, uma divisão de tarefas, integração dos serviços; enfim, uma maior cooperação entre as estruturas. Em seguida, seria crucial entrar em consenso e estabelecer padrões em matéria do emprego das TIC, nacionalmente e entre os países, no âmbito da região como um todo. Em um futuro próximo, é possível mesmo que se vislumbre, no âmbito regional, as transformações retratadas no primeiro cenário descrito por Bátora (2004) – isto é, a construção e consolidação de uma organização mais horizontal, segura e com comunicação bidirecional, características fundamentais quando se parte do princípio de igualdade entre os países-membros da organização.

No entanto, além da necessidade de renovação na maneira de pensar e construir a organização com base nas possibilidades apresentadas

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

pelo emprego das TIC em sistemas de informação regional, é fundamental retomar aqui as questões referentes à segurança da informação. Dado que a Unasul é uma organização intergovernamental, na qual há uma grande quantidade de informação com status os mais diferenciais (de genéricas a sigilosas), é fundamental que haja um gerenciamento do risco, de modo a garantir a confiabilidade dos processos e, sem dúvida, da atuação dos Estados entre si. É necessário pensar e entrar em consenso em relação a níveis de acesso, não os restringindo severamente, mas sim desenvolvendo mecanismos que evitem vazamentos¹.

Finalmente, é fundamental para a maior institucionalização do processo de integração que haja um esforço de comunicação e de *feedback* para a população sul-americana, fomentando a interação com o público-alvo e incentivando que a população contribua com ideias, relatos, dúvidas etc. Em suma, o emprego das TIC a serviço da integração trata-se antes de uma questão política (que envolve diálogo, jogo de interesses, consensos, padronizações) do que uma questão técnica (West, 2005).

Na atualidade, já são identificáveis algumas iniciativas nacionais e regionais de emprego de TIC no âmbito da cooperação na área de defesa e segurança. Essas podem vir a se apresentar como iniciativas exemplares para o incentivo, o estabelecimento e a ampliação do uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no processo de construção e institucionalização da integração regional na América do Sul. Nesse conjunto de iniciativas, encontram-se: o Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), o projeto do Satélite Geoestacionário Brasileiro, o programa de segurança nas fronteiras, o Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública (Infoseg) e a Comunidade de Polícias da América (Ameripol, na sigla em inglês).

O Sivam é um projeto instituído pelo Governo Federal em 2002, elaborado pelas Forças Armadas do Brasil e concebido em um esforço conjunto da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Ministério da Justiça e do Ministério da Defesa. O objetivo basilar do Sistema é o monitoramento do espaço aéreo da Amazônia Legal, com o intuito de garantir uma rede de coleta e processamento de informações sobre a região. O Sivam configura-se como uma grande base de dados, na qual é possível o compartilhamento de dados e conhecimento entre todos os órgãos abarcados. O mérito do Sistema deri-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

va da eliminação de esforços duplicados em prol de um mesmo objetivo e da adequação dos recursos e dos meios disponíveis para a realização das tarefas a que está submetido.

Sem uma estrutura integrada de comunicação e controle da região, a formulação de políticas factíveis para a Amazônia brasileira real não passaria de um exercício criativo. Com efeito, para instalar o Sistema de forma apropriada, foi preciso conhecer as potencialidades e as limitações da região, bem como conhecer as atividades consideradas lesivas aos interesses nacionais. Como visto anteriormente, a Amazônia é uma região muito vulnerável a ações indiscriminadas de madeireiras, garimpeiros ilegais, narcotraficantes e rotas de tráfico, e até mesmo da influência de outros países, e o Sistema busca atuar justamente sobre esses focos.

Além do Sivam, logo mostrou-se necessária a criação de um sistema complementar que monitorasse o meio ambiente, com vistas à racionalização da exploração de recursos naturais e à promoção da inclusão e do desenvolvimento sustentável da região, bem como à repreensão de atos ilícitos. Diante desse fato, nasceu o Sistema de Proteção da Amazônia (Sipam), vinculado ao Ministério da Defesa.

Para orquestrar a complexidade dessas iniciativas, foi necessária uma arquitetura institucional e uma base tecnológica bastante desenvolvida e funcional. Quanto à infraestrutura, o Sivam possui uma rede comum e integrada, destinada a aquisição e tratamento de dados e a visualização e difusão de imagens, mapas, previsões, entre outros. Também faz parte do Sistema o sensoriamento remoto, a monitoração ambiental e meteorológica, a exploração de comunicações, a vigilância por radares, os recursos computacionais e os meios de telecomunicações. Por meio das aplicações de TIC, o Sivam possibilita a associação dos dados obtidos em conteúdos e informações temáticas, mais particulares às necessidades operacionais.

O Sivam, em função de sua importância para a proteção do território amazônico, pode servir de maneira ampla ao conjunto de países da Unasul. A título de exemplo, a capacidade de monitoramento do espaço aéreo pelo Brasil incentivou a cooperação internacional entre Peru, Colômbia, Bolívia e Brasil, países que compartilham de uma fronteira problemática e de difícil vigilância. Uma missão conjunta entre Brasil e Peru, em 2003, demonstrou a relevância do Sistema em operações multilaterais. Nessa missão, a Força Aérea Brasileira, disposta de equipa-

mentos especializados para vigilância da Amazônia, teve papel essencial em encontrar e resgatar trabalhadores do setor petrolífero capturados pelas guerrilhas peruanas. Embora o governo do Peru tivesse condições de interceptar ligações telefônicas e identificar os grupos guerrilheiros, não tinha capacidade operacional para localizar precisamente seu paradeiro (Fulghum, 2004)².

Tal como o Sivam, mas com dotações, capacidades e possibilidades exponencialmente maiores, o projeto de construção e lançamento do primeiro Satélite Geoestacionário Brasileiro (SGB) é uma oportunidade de peso no avanço da cooperação e integração na América do Sul – e não apenas no que se refere às questões de segurança. O SGB é um projeto do Ministério da Defesa, em parceria com o Ministério das Comunicações. Sua motivação inicial foi a necessidade de o país definir soluções para o atendimento de aplicações de navegação aeronáutica, com foco no gerenciamento do tráfego aéreo, em cumprimento à Convenção sobre Aviação Civil Internacional de Chicago da Organização da Aviação Civil Internacional (Brasil, 2009). Para se ter uma idéia, ao Brasil cabe a prestação desses serviços em uma das maiores extensões de espaço aéreo mundial, 22 milhões de km², que contempla a América do Sul e o Caribe (*idem*).

Uma vez realizado o estudo de viabilidade do SGB, percebeu-se que, além das demandas e aplicações na área de defesa, existe uma série de elementos igualmente estratégicos, tanto nacionais como regionais, que sinalizam positivamente para a construção do Satélite. Dentre esses elementos, os de utilidade direta à integração regional referem-se a serviços via satélite, em geral, e à Gerência de Tráfego Aéreo e navegação marítima. Indiretamente, o SGB pode ser empregado no nível regional para apoiar sistemas que atuam em políticas de segurança pública, defesa civil e ambiental; para aplicações meteorológicas, tornando os países independentes dos satélites estrangeiros³; para a capacitação tecnológica em novas áreas (telecomunicações, localização, navegação, sensoriamento remoto, meteorologia, aeroespacial e comunicações móveis aeronáuticas); para o fornecimento de infraestrutura de telecomunicações que viabilize projetos de inclusão e disseminação da TIC em regiões remotas e de fronteiras, entre outros. Ademais, a Argentina e a Venezuela já ocupam posições orbitais com satélites governamentais próprios, o que pode ser incentivo para o aprofundamento da cooperação regional, com vistas a objetivos comuns. Atual-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

mente, passada a fase de estudo de viabilidade, o projeto do SGB passou a ser conduzido pela Agência Espacial Brasileira (Brasil, 2009).

Outra iniciativa que faz uso de Tecnologias de Informação e Comunicação para melhor gerenciar seus objetivos e resultados e que é incentivadora da cooperação regional na América do Sul é o *programa de reforço da segurança de fronteiras*. Em maio de 2010, o então Ministro da Justiça, Luiz Paulo Barreto, anunciou os objetivos do projeto, que consiste em integrar o policiamento dos 11 estados brasileiros limítrofes (mais Brasília) ao sistema de policiamento dos países vizinhos. A operacionalização do projeto se dará com a instalação de 11 bases conjuntas das polícias estaduais, da Polícia Federal e da Força Nacional de Segurança Pública na região de fronteira dos 11 estados, cada unidade com 45 policiais, sendo o investimento de R\$ 144 milhões até 2012, incluindo a compra de helicópteros, barcos e armamento. Esse novo programa deve ser complementar à Operação Sentinela, já em andamento, que estabelece ações prioritárias contra tráfico de drogas, de armas, contrabando, roubo de gado, evasão de divisas, imigração ilegal e exportação irregular de veículo nos estados do Amazonas, Rondônia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraná.

Como exemplo de sistema de informação a sustentar o programa de reforço da segurança de fronteiras, pode-se citar o Infoseg, amplo e reconhecido sistema de interoperabilidade de bases de dados que integra os órgãos de segurança pública, justiça e fiscalização da União, dos Estados e do Distrito Federal. Criado na década de 1990 e revitalizado e expandido no Governo Lula, o Sistema é fruto de uma parceria do Ministério da Justiça com o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC), contando com apoio da Associação Brasileira de Empresas Públicas Estaduais e Processamento de Dados (Abep). O Infoseg interliga o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Registro Nacional de Condutores Habilitados (Renach), o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), o banco de dados do Sistema Nacional de Controle de Armas da Polícia Federal e o Sistema Nacional de Identificação Criminal. A Rede Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal também foi inserida no Sistema (Rede Infoseg, 2011).

O Infoseg está estruturado em quatro módulos de consulta: *Indivíduos*, que contêm dados sobre inquéritos, processos e mandados de prisão; *Armas*, dados sobre armas de fogo; *Veículos*; e *Condutores*. Nessas condições, por meio do Infoseg, é possível que agentes das Polícias Militar

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

e Civil, de justiça ou de fiscalização, tenham acesso, em tempo real, a cadastros de veículos e de pessoas com mandado de prisão decretado e/ou envolvimento com narcotráfico, entre outras informações como processos, inquéritos, corte federal de recursos, dados nacionais de veículos e condutores etc.

As consultas ao Infoseg podem ser feitas pelos agentes públicos autorizados, em tempo real, pela internet, de computadores de mesa ou em veículos, por meio de rádio ou satélite, e até mesmo por celular. Por se tratar de informações sensíveis, o acesso à Rede Infoseg é controlado e disponível apenas às pessoas ligadas aos setores de segurança e inteligência nos níveis federal, estadual e municipal. A alimentação dos dados é feita por uma solução de atualização on-line, permitindo que novas informações acrescentadas às bases dos estados sejam atualizadas automaticamente nos bancos de dados do Infoseg. Dadas suas características, o Infoseg tem muito a oferecer ao programa de reforço da segurança de fronteiras, bem como à institucionalização do Conselho de Defesa Sul-Americano e suas ações multilaterais correspondentes – guardadas, é claro, as competências, responsabilidades e privacidades dos órgãos de segurança pública de cada país (Suarez, 2003).

Por fim, visto as realidades e as possibilidades de cooperação regional apresentadas pelos atuais sistemas de informação brasileiros, a última iniciativa que neste momento merece atenção é a Ameripol. Criada em novembro de 2007, a Comunidade de Polícias da América é composta por 18 países, tanto da América do Sul quanto da América Central. Trata-se de um mecanismo de cooperação hemisférico, que opera por meio da promoção e do fortalecimento da cooperação policial em matéria técnico-científica, da dinamização do intercâmbio de informações com fins de inteligência, da coordenação e da potencialização das investigações criminais.

A Comunidade de Polícias da América, tal como as demais supracitadas, funda-se na necessidade de um intercâmbio e gerenciamento de informações e processos, para o qual as TIC apresentam-se como ferramenta crucial. Embora a Ameripol tenha se mostrado um projeto pouco operacional, seu modelo de cooperação pode ser aproveitado em um nível mais amplo de integração da América do Sul, incentivando a cooperação entre seus países, quem sabe assentada em um sistema de informação análogo ao Infoseg brasileiro.

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

Nesse sentido, ciente das oportunidades, faz-se necessário analisar agora a situação dos setores que mais diretamente vinculam-se às iniciativas aqui apresentadas e, para além dela, às ações e tarefas a serem desempenhadas pelo Conselho de Defesa Sul-Americano. Isso porque, como Bátora (2004) alerta a partir do estudo dos distintos cenários possíveis a partir da implantação das TIC, é mister para a digitalização do Estado e da integração sul-americana que se invista e empregue tecnologias em setores que possam vir a acarretar mudanças nos meios tradicionais de construção da integração, e não em níveis nos quais o resultado seria a manutenção do *status quo*. Sendo assim, passemos a um breve estudo das questões de segurança e defesa prementes no Brasil e, em seguida, verifiquemos o grau de digitalização de quatro instituições-chave no tratamento dessas questões no âmbito nacional e da integração, quais sejam: o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa e o Gabinete de Segurança Institucional.

TECNOLOGIA E A INSTITUCIONALIDADE BRASILEIRA DE SEGURANÇA E DEFESA

Assim como no cenário da América do Sul, as questões de segurança enfrentadas pelo Brasil passam pela percepção de ameaças não tradicionais, em virtude de questões sociais, políticas e econômicas que dificultam o pleno funcionamento do Estado e da sociedade. Os principais temas de segurança no país são os crimes violentos e o tráfico de drogas ilegais. O país sofre com altos níveis de crime violento, contra os quais a segurança pública tem se mostrado inadequada para lidar. Grupos criminosos cada vez mais se institucionalizam e operam por meio da violência e da corrupção. Soma-se a esses temas a dificuldade no monitoramento da vasta fronteira, em especial na região amazônica, muito pouco povoada, fator que facilita o contrabando e o tráfico no território brasileiro. Diretamente vinculado ao tráfico de drogas, o Brasil torna-se uma das mais importantes rotas de passagem e distribuição dos derivados de coca e *cannabis sativa* fabricados nos países vizinhos. Embora não seja grande produtor de drogas, o país já é o segundo maior consumidor no continente, estando atrás somente dos Estados Unidos.

Diante dessa realidade, na década de 1990, sobretudo a partir da elaboração da primeira Política de Defesa Nacional, em 1996, ficou claro que a Amazônia seria o foco das questões de segurança no Brasil. Na

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

PDN/96, algumas diretrizes para proteger a região foram estabelecidas, e fundaram-se tanto no apoio da sociedade, como na valorização da presença militar e nas ações com vistas ao desenvolvimento da faixa de fronteira. Em 2005, a nova Política de Defesa Nacional (Decreto nº 5.484) destacou que “para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, efetiva ação do Estado no desenvolvimento sócio-econômico e ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais e do meio ambiente” (Brasil, 2005).

Finalmente, em 2008, na Estratégia Nacional de Defesa, elaborada sob coordenação do Ministério da Defesa, foram propostas ações estratégicas e estruturais para lidar não só com a questão da Amazônia, mas com todo o processo de elaboração das diretrizes de defesa e segurança do país. O foco tornou-se, então, a modernização da estrutura nacional de defesa, a partir da reorganização das Forças Armadas e de uma política de recomposição dos seus efetivos e da reestruturação da indústria brasileira de defesa (Miyamoto, 2009). Neste ínterim, a integração sul-americana é apresentada como estratégia tanto para alcançar a estabilidade regional, como para modernizar as estruturas de defesa e segurança dos países da região (Brasil, 2008b).

Em virtude desse cenário, é fundamental ressaltar que não só o Ministério da Defesa está diretamente vinculado a questões estratégicas de segurança e defesa, mas também o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e o Gabinete de Segurança Institucional – o qual também tem status de ministério. Nestas condições, para melhor garantir que os interesses nacionais sejam preservados e mais bem desenvolvidos e gerenciados, é fundamental que esses órgãos ampliem sua capacidade de resposta, tornando mais eficientes e organizados seus processos de administração, de planejamento e de tomada de decisão. O desenvolvimento, o emprego, o aprimoramento e a concertação quanto ao uso de Tecnologias de Informação e Comunicação nestas instituições apresentam-se, portanto, como estratégias fundamentais para melhor estruturar a política de defesa e segurança nacional e, por extensão, a regional. Além disso, a implementação de ferramentas tecnológicas para consulta e cooperação entre as burocracias correspondentes (e entre elas e o restante da APF) pode representar um *catalisador* da cooperação, seja no nível nacional, seja regional – e especialmen-

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

te no âmbito da Unasul e do respectivo Conselho Sul-Americano de Defesa⁴.

No tocante ao emprego das TIC pela burocracia governamental, observa-se que o Estado brasileiro tem incentivado, de maneira mais ou menos coordenada, o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação em sua estrutura administrativa, sobretudo a partir do lançamento da Proposta de Política de Governo Eletrônico, em 2000. Em 2006, o Comitê Gestor da Internet no Brasil tomou a iniciativa de levantar as condições do uso das TIC no Brasil e percebeu a necessidade e a importância do melhor uso das TIC na burocracia estatal (CGI.br, 2009). Porém, foi apenas em 2008, como resposta à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.603 TCU-Plenário), que o Sistema de Administração dos Recursos de Informática e Informação (Sisp)⁵ editou e divulgou a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), a valer para todos os órgãos da APF vinculados ao Sisp (Cepik, Canabarro e Possamai, 2010b)⁶.

A EGTI “foi desenvolvida com o objetivo de estabelecer as bases para a transição entre a situação atual de gestão dos ambientes de informática do Executivo Federal – heterogênea e em geral vulnerável [...] – e o pleno cumprimento da Instrução Normativa SLTI 04/2008” (Brasil, 2008a). Conforme à IN 04, os órgãos do Sisp que desejarem contratar serviços de TIC devem antes proceder à consecução de seu Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI), que consiste em um “instrumento de diagnóstico, planejamento de gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa a atender às necessidades de informação de um órgão ou entidade para um determinado período” (Brasil, 2008a). Cada PDTI deve estar em consonância com a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação. Assim, através da EGTI e da IN 04/2008, o governo brasileiro vem buscando alinhar o emprego das TIC às atividades finalísticas dos órgãos e a padrões comuns e, por conseguinte, promover a simplificação de processos e a redução dos esforços necessários por parte de cidadãos, empresas e outros organismos para interagir com o Governo Federal (Cepik, Canabarro e Possamai, 2010b).

Para este artigo, coube analisar o *status* e o impacto do uso de TIC nos órgãos da APF mais diretamente vinculados ao tema sob estudo (Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Defesa, Ministério da Justiça e Gabinete de Segurança Institucional), conforme já explicita-

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

do. Os dados analisados foram obtidos por meio de pesquisa de fontes e documentos oficiais, da análise das informações presentes no Acôrdo 1603/2008 e na EGTI 2008/2010, bem como por entrevistas baseadas em roteiro elaborado a partir da revisão da literatura especializada (Hanna, 2010; Rocheleau, 2005; Dunleavy *et alii*, 2006, Heeks, 2006; Garson, 2007; West, 2005). O questionário foi aplicado aos respectivos responsáveis pelo setor de TIC nos órgãos selecionados, no período de 19 a 21 de julho de 2010 (Anexo).

Em visita à Divisão de Informática do Ministério das Relações Exteriores, os autores entrevistaram o responsável pela Divisão. Segundo o entrevistado, o MRE possuiu uma estrutura de TIC bastante avançada em função das demandas internas do próprio Ministério, visto a quantidade de postos no exterior, bem como em função da quantidade de informações que administram diariamente. Nesse sentido, o MRE tem implementado melhorias no desenvolvimento e no uso das TIC há alguns anos, de modo que o órgão já atendia às diretrizes da EGTI 2008/2010, mesmo antes que essas fossem demandadas. No que se refere à cooperação regional assentada no uso de sistemas de informação, o MRE não possuiu nenhum sistema aplicativo para a integração da América do Sul, tampouco para a área de cooperação e segurança nacional. O máximo de cooperação em TIC envolvendo o MRE e outros países sul-americanos é a construção de sítios na internet em conjunto. Segundo o entrevistado os diálogos não se dão entre as divisões de informática, mas sim entre os Gabinetes Ministeriais – onde os responsáveis pela TIC não têm participação ativa.

No entanto, segundo outro entrevistado da Divisão da Sociedade da Informação do MRE, a mesma possui uma perspectiva otimista acerca da temática. Para ele, o MRE tem expandido os meios de contato com a população pela internet (sobretudo nos canais YouTube e Twitter) e tem feito uso de postos de videoconferência para agilizar a comunicação intramínisterial, mas também com representações no exterior e autoridades de outros países. O uso de videoconferências é fator essencial na busca de maior capacidade de respostas a crises regionais, por exemplo.

Quanto ao Ministério da Justiça, a Coordenação Geral de Tecnologia de Informação vem implementando as diretrizes advindas da EGTI, em especial da Instrução Normativa 04/2008. Iniciativa digna de nota, o Ministério da Justiça elaborou um mapa estratégico para aperfeiçoar

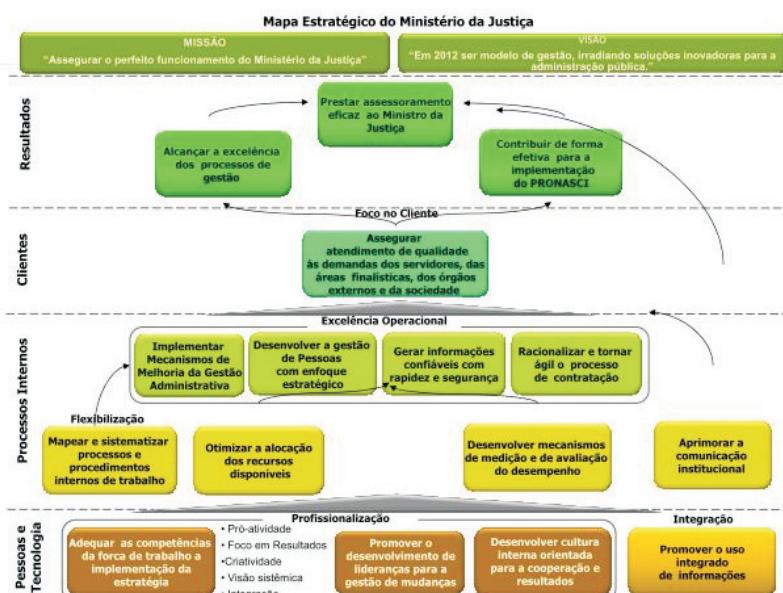
Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

o modelo de gestão do órgão e assegurar seu melhor funcionamento, o qual tem como base de sustentação o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (ver Figura 1).

O Ministério da Justiça tem dispensado esforços para harmonizar as ações referentes ao emprego de TIC, procurando alinhar essas ações com o marco regulatório da TIC na APF. Nesse sentido, foi elaborado o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MJ, visando planejar a gestão de TIC de maneira alinhada à EGTI, adaptando o escopo e os prazos determinados, conforme a realidade do órgão. O PDTI é utilizado pela burocracia do MJ como ferramenta de gestão cotidiana.

Outro fator relevante no caso do MJ é a existência de um Comitê de TI no âmbito da Coordenação Geral de TI do ministério, o que eleva o caráter estratégico das TIC no âmbito da organização. Esse status do Comitê de TI o torna relevante em possíveis iniciativas de cooperação ampliada do órgão com outros ministérios e/ou países da região, facilitando a construção de iniciativas integradas pautadas pelo uso de TIC.

Figura 1
Mapa Estratégico do Ministério da Justiça e a Importância das TIC



Fonte: Brasil (2010).

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

Nesta questão, ainda, é válido observar a existência de uma política de Segurança da Informação no MJ, fundamental quando se trata do intercâmbio de dados e conteúdos⁷.

Por sua vez, o Ministério da Defesa, sendo um órgão bastante recente, encontra-se ainda em sua infância institucional. Criado em 1999, o MD é o órgão que exerce a direção superior das Forças Armadas, racionalizando suas atividades. Antes de sua criação, as três Forças mantinham-se em ministérios independentes; a partir de 1999, o MD torna-se o responsável pelo estabelecimento de políticas ligadas à defesa e à segurança do país. No entanto, os comandantes do Exército, da Marinha e da Aeronáutica seguem tendo grande autonomia na determinação das políticas de tecnologia e, portanto, no impacto que as soluções tecnológicas têm ou deixam de ter sobre a cooperação regional. Conforme entrevista realizada com o responsável pela Divisão de Tecnologia da Informação do Ministério da Defesa, o Ministério tem conseguido agregar e fortalecer o diálogo entre Exército, Marinha e Aeronáutica.

O entrevistado apontou que, devido ao fato de o Ministério da Defesa ser um órgão relativamente novo, há menos dados tangíveis quanto a uma estratégia e estrutura global de uso das TIC. Não há um conjunto de sistemas de informação que abarque a estrutura organizacional para além do prédio físico do MD. Ademais, faz-se necessário lembrar que as Forças Armadas ainda possuem bastante autonomia nesse sentido, o que limita a possibilidade de realização de uma análise da totalidade das ações do MD que empregam TIC. De todo modo, por razões de segurança nacional levantadas pelos entrevistados no MD, não foi possível aos autores deste artigo terem acesso aos dados do autodiagnóstico realizado pelo Ministério da Defesa sob demanda do Sisp.

Por fim, em relação ao Gabinete de Segurança Institucional, encontramos um panorama semelhante ao do Ministério da Defesa. O GSI foi criado em 1998, a partir da Casa Militar. Possui *status* de ministério, com competências específicas de: assessoramento e assistência à Presidência da República; gerenciamento de crises que ameacem a estabilidade institucional; coordenação das atividades de inteligência federal e de segurança da informação; segurança dos representantes do Estado, bem como do palácio e residência presidenciais. Cabe ao GSI, ainda, coordenar ações no âmbito do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas, exercer as atividades de Secretaria Executiva da Câmara de

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

Relações Exteriores e Defesa Nacional do Conselho de Governo, bem como exercer as atividades de órgão central do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro.

Em suma, o GSI opera em vários âmbitos de administração e gerenciamento da Presidência da República e, por conseguinte, possui uma série de órgãos específicos que lidam com esses diversos âmbitos. Segundo o responsável pelo Grupo de Tecnologia da Informação do GSI, há ainda dificuldades para visualizar o conjunto de sistemas de informação e aplicações de TIC empregados pelo Gabinete como um todo, visto que cada subestrutura do GSI tem autonomia nesta matéria. Nesse ponto, inclusive, há de se considerar a existência de estruturas de tamanho considerável e cujas atividades são sigilosas, a exemplo da Agência Brasileira de Inteligência (Abin). O entrevistado apontou que o Grupo de Tecnologia da Informação do GSI é responsável apenas por viabilizar os sistemas de informação em operação na estrutura física do Gabinete e, como tal, também teve dificuldades em responder ao autodiagnóstico demandado pelo Sisp acerca dessa temática, por faltar-lhe uma visão do conjunto.

Feito esse levantamento, observa-se que falta ao grupo de ministérios analisados uma estratégia coordenada de emprego de ferramentas e aplicativos de TIC que apoiem e sustentem processos, atividades e operações de maneira integrada – tanto em relação aos órgãos internos aos ministérios, quanto entre os ministérios em si. Tampouco há, a exceção do Ministério da Justiça, comitês de TI com posição hierárquica que lhes garante papel estratégico no momento da formulação das ações e políticas finalísticas dos órgãos.

No entanto, espera-se que a recente edição da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e da Instrução Normativa 04/2008 possa vir a minimizar essas lacunas, servindo de eixo comum à progressiva priorização do tema nos ministérios analisados e na Administração Pública Federal como um todo. Essa condição é crucial para elevar o *status* das Tecnologias de Informação e Comunicação no processo de formulação de políticas governamentais e, por extensão, no apoio às políticas de cooperação regional no âmbito da segurança, tal como esperado no âmbito da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano.

Como aponta Bátora (2004), a aplicação de TIC em pelo menos alguns órgãos dinâmicos constitui um fator fundamental para promover ce-

nários de transformação favoráveis ao rompimento do *status quo*, em que pesam ainda os altos custos de transação e interação.

CONCLUSÕES

A América do Sul é tradicionalmente conhecida como uma zona com baixa incidência de guerras interestatais ou mesmo conflitos civis de grande escala. Entretanto, a região é, na verdade, bastante violenta se considerarmos as taxas de homicídio entre a população civil e outras formas de morte violenta precoce, além do número elevado de disputas interestatais militarizadas e da baixa capacidade defensiva coletiva contra eventuais ameaças extrarregionais. Os países da América do Sul enfrentam ainda outras relevantes ameaças internas, relacionadas com o tráfico de drogas, o crime violento e o crime organizado, violento ou não. Finalmente, há imperativos estratégicos sistêmicos (ligados ao reordenamento de poder mundial) e regionais (ligados à defesa dos recursos naturais e da infraestrutura dos países da região) que impelem a região para a construção de políticas de defesa, externa e de provimento de ordem pública sinérgicas e consistentes. É nesse contexto que se inserem as iniciativas recentes de integração e cooperação na América do Sul, quais sejam: a Unasul (União de Nações Sul-Americana) e o Conselho de Defesa Sul-Americano.

Tendo em mente que a vontade expressa pelos governos sul-americanos de atingir os objetivos de um governo eletrônico para a região (Compromisso do Rio e o Plano eLAC 2007) acontece concomitantemente a um momento de reordenação da integração sub-regional, somos obrigados a refletir sobre os meios de realizar o tipo de integração buscado. Dentro do objetivo de desenvolver mecanismos eficazes de coordenação e cooperação, evidenciam-se as enormes possibilidades proporcionadas pelas TIC (Beltrán e Giraldo, 2007).

Esta pesquisa verificou que, ao menos no caso do Brasil, a causa principal do maior uso de Tecnologia de Informação e Comunicação na área policial do que nas áreas diplomática, de defesa e de segurança institucional seria a da magnitude da ameaça representada pelo crime organizado e pelo narcotráfico na percepção dos dirigentes brasileiros (Dammert e Bailey, 2005). Todavia, percebe-se que, embora tais ameaças sejam relevantes nas discussões brasileiras sobre defesa e segurança nacional, o que se verifica, em nível ministerial, é o maior desenvolvimento das TIC no Ministério das Relações Exteriores. Isso porque a

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

estrutura e as demandas cotidianas do Itamaraty exigem uma maior articulação entre seus setores, vide o grande número de postos distribuídos tanto no Brasil quanto no exterior (Brasil, 2009).

Além disso, a necessidade de tomada de decisões rápidas e a grande quantidade de trâmites classificados como segredos de Estados necessitam de um sistema ágil e seguro de comunicação e arquivamento de dados (Barros, Canabarro e Cepik, 2010). O Ministério da Justiça, por sua vez, tem feito um esforço de modernização e padronização de sua estrutura de TIC, seguindo as recomendações feitas pelo Sistema de Administração dos Recursos de Informática e Informação (Brasil, 2010). Em função da necessidade de melhor responder a problemas ligados ao narcotráfico, ao contrabando e à violência civil, um novo quadro de gestão tem sido desenvolvido no Ministério, no qual as TIC desempenham papel basilar. O Ministério da Justiça tem buscado aprimorar mecanismos que reduzam custos administrativos, permitindo a integração de serviços e a conexão mais eficiente entre agências, processos e sistemas, com vistas a melhorar sua capacidade de resposta ao que possa ser percebido como ameaça. A iniciativa é recente, em função mesmo de que a própria discussão sobre tais ameaças à estabilidade e à legitimidade governamental é relativamente nova na agenda de segurança brasileira (Bertazzo, 2008). Como visto, porém, tangenciando a área de atuação do MJ, há a importante iniciativa do Infoseg, que, embora operada de maneira relativamente autônoma em relação à burocracia do Ministério, evidência a busca de uma integração e cooperação das polícias nacionais a partir das facilidades criadas pelas TIC.

No que se refere à cooperação regional, a pesquisa mostrou que ainda não há um alinhamento adequado entre as iniciativas de integração e o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nos ministérios estudados. Foi verificado que não existe, ou existe de forma bastante incipiente, um contato entre os órgãos brasileiros e os setores de TIC dos ministérios correspondentes nos demais países da América do Sul. Este fato contribui para o insulamento desses setores e dificulta a troca de informações e de experiências, bem como o intercâmbio de melhores práticas, o que facilitaria o avanço da cooperação e o incremento das estruturas de TIC nos países e nos fóruns multilaterais (Escobar, Triana e Netto, 2007).

Isso reflete uma realidade interna. A colaboração entre a área de TIC e a área de cooperação internacional no interior de cada ministério estu-

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

dado ou é fraca ou é inexistente. A posição hierárquica dos setores de TIC nos ministérios ainda é baixa – com exceção da experiência recente do MJ – e, portanto, as questões de integração não chegam a ser discutidas no âmbito desses setores, mas primordialmente entre os gabinetes ministeriais.

Sendo assim, para o processo de integração avançar na América do Sul, é fundamental que haja um melhor alinhamento entre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação e o processo de construção dos organismos multilaterais. Dessa forma, ao integrar serviços, processos e sistemas de forma mais eficiente entre agências, será possível reduzir os custos administrativos e ampliar a capacidade de resposta dos órgãos nacionais e regionais. Além disso, o uso de TIC torna mais viáveis e efetivos os mecanismos de consulta e cooperação entre os países da América do Sul, visto que a interligação das partes pode ampliar a confiança mútua entre os países.

No âmbito da Unasul, o uso de TIC será fundamental na busca por maior institucionalização e legitimação do organismo tanto frente aos Estados quanto às sociedades dos países-membros, pois garantiria um maior acesso à informação, reduzindo o insulamento e a desconfiança desses países em relação à cooperação. Esses são fatores fundamentais para a construção de um organismo multilateral, no qual é preciso gerenciar a participação de diversos Estados, com diferentes interesses e capacidades, além de ser preciso administrar uma grande quantidade de informações e pessoas. Dessa forma, é notável a importância da implementação e do uso de Tecnologias de Informação e Comunicação como vetor de transformação institucional.

(Recebido para publicação em agosto de 2011)
(Versão definitiva em novembro de 2011)

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

NOTAS

1. Para mais informações sobre esse tema, ver a contribuição de De Hert e Gutwirth (2006). Os autores esboçam uma série de questões controversas relacionadas à interoperabilidade de bases de dados na área de justiça e assuntos internos, sobretudo dados policiais, no contexto da União Europeia. Pautam desde o intercâmbio de dados e chaves de segurança, ao intercâmbio de dados com órgãos externos à União. Algumas ‘salvaguardas’ e ‘garantias’ são sugeridas pelos autores, no intuito de preservar a *accountability* do processo. Ao fim e ao cabo, frisa-se o fato de que a interoperabilidade e a troca de dados e conteúdos via sistema de informações é uma questão eminentemente política, não técnica – posição análoga à adotada neste artigo.
2. Em 2007, inclusive, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (Otca), o governo brasileiro, por meio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), doou para os países vizinhos laptops e softwares de monitoramento da Amazônia com o intuito de promover maior sinergia das iniciativas de proteção da região. Os programas foram desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) como parte do projeto Agenda Comum da Amazônia. Treinamentos para a utilização dos sistemas Sivam/Sipam pelo conjunto de países da Organização também foram providenciados a partir dessa ação da ABC.
3. No Brasil, os serviços de previsão meteorológica dependem dos dados e imagens obtidos por satélites de propriedade estrangeira, que cobrem diferentes regiões do subcontinente sul-americano. Com efeito, “a programação destes satélites é estabelecida conforme o interesse dos países detentores do seu controle, [o que] resulta em deficiência de informações necessárias para os serviços de previsão brasileiros” (Brasil, 2009:138).
4. Frisa-se, porém, o papel de *catalisador* das TIC, visto que, como anteriormente dito, a cooperação e a integração passam antes, e sobretudo, pelo equacionamento de questões mais políticas do que técnicas.
5. Em 1990, o Decreto n. 99.180, editando a reorganização e funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, instituiu o Sistema de Controle da Informática do Setor Público no Brasil. Em 1994, através do Decreto n. 1.048, o Sistema ganhou nova formatação, e passou a ser chamado Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática, da Administração Pública Federal (Sisp). Em linhas gerais, cabe ao Sistema: assegurar suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz à APF; estimular o uso racional dos recursos de informação e informática disponíveis aos órgãos governamentais, contribuindo para incrementar a qualidade do ciclo da informação; e integrar as áreas de TI do governo federal a partir da concatenação de esforços para o compartilhamento de experiências comuns e soluções adotadas (Cepik, Canabarro e Possamai, 2010b).
6. Além de elencar os princípios norteadores que deverão orientar a governança de TIC na APF, a EGTI 2008/2009 adotou um modelo “marco zero” de governança e articulou os eixos de sustentação de tal modelo, a partir das seguintes metas: o aperfeiçoamento da gestão de TI e alinhamento com o planejamento institucional do órgão; o aprimoramento dos recursos humanos; a melhoria do processo de contratação de TI; a construção e a adoção de padrões e modelos de apoio à gestão e à tecnologia; a adoção de políticas de segurança da informação. O governo já lançou a EGTI 2010, editada na Resolução n. 1 da SLTI, datada de 18 de fevereiro de 2010.

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

7. O entrevistado do Ministério da Justiça respondeu ao questionário acerca da situação das TIC no Ministério da Justiça com base no autodiagnóstico demandado aos órgãos pelo Sisp/MPOG, para subsidiar a elaboração da EGTI 2008/2010. As respostas compreendem somente a situação dos órgãos centrais do Ministério da Justiça, não cobrindo, portanto, o Departamento de Polícia Federal, órgão subordinado ao MJ, mas com hierarquia organizacional própria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKPAN-OBONG, Patience e PARMENTIER, Mary Jane C. (2007), *Information Communications Technologies and Regional Integration: Africa and South America. Proceedings of the 9th International Conference on Social Implications of Computers in Developing Countries*. São Paulo/Brasil, maio.
- AMARAL, Arthur Bernardes do. (2010), *A Tríplice Fronteira e a Guerra ao Terror*. Rio de Janeiro, Apicuri.
- ARONSON, Jonathan D. (2005), "Causes and Consequences of the Communications and Internet Revolutions", in J. Baylis e S. Smith (orgs.), *Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford, Oxford University Press, pp. 621-643.
- BARROS, Alejandro; CANABARRO, Diego Rafael e CEPIK, Marco. (2010), "Para Além da e-Ping: O Desenvolvimento de uma Plataforma de Interoperabilidade para e-Serviços no Brasil", in N. L. Bretas e C. Mesquita (eds.), *Panorama da Interoperabilidade*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, pp. 137-157.
- BÁTORA, Jozef. (2004), *Foreign Ministries and the Information Revolution: Going Virtual?* São Francisco, IDC Publishers.
- BELTRÁN, Gonzalo Suárez; GIRALDO, Roberto Laguado. (2007), *Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina: Bases Conceptuales, Modelo Legal, Indicadores, Parámetros de Interoperabilidad*. Santiago, Cepal, Publicação das Nações Unidas.
- BERTAZZO, Juliana. (2007), "A Nova Agenda Internacional de Segurança Põe a Democracia Brasileira em Risco?" *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 50, nº 2, pp. 25-41. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a03v50n2.pdf>. Acessado em 10 de agosto de 2008.
- BRASIL. Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública (EGTI). (2010), *Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- BRASIL. Estratégia Geral de Tecnologia da Informação para a Administração Pública (EGTI). (2008a), *Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática*. Brasília, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. (2008b), Decreto nº 6.703/2008.

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

- BRASIL. Política de Defesa Nacional. (2005), Decreto nº 5.484/2005.
- BRASIL. (2009), *Um Plano Nacional para Banda Larga. O Brasil em Alta Velocidade*. Brasília, Ministério das Comunicações. Disponível em: <<http://www.mc.gov.br/wp-content/uploads/2009/11/o-brasil-em-alta-velocidade1.pdf>>. Acessado em 10 de abril de 2011.
- BUZAN, Barry e WÆVER, Ole. (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, Cambridge University Press.
- CASTELLS, Manuel. (1996), *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford, Blackwell Publishers.
- CEPIK, Marco. (2009), "Regional Security and Integration in South America: UNASUR, OSCE, and SCO", in R. Kanet (org.), *The United States and Europe in a Changing World*. Dordrecht, Republic of Letters, pp. 229-251.
- _____. (2005), "Segurança na América do Sul: Traços Estruturais e Conjuntura". *Análise de Conjuntura OPSA*. Disponível em <http://observatorio.iesp.uerj.br/>. Acessado em agosto, pp. 1-11.
- _____. e BONILLA Adrián. (2004), "De la Seguridad Nacional a la Seguridad Regional", in M. Cepik e S. Ramires (eds.), *Agenda de Seguridad Andino-Brasileña*. Bogotá/Porto Alegre, UFRGS-IEPRI/Friedrich EbertStiftung.
- CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael e POSSAMAI, Ana Júlia. (2010a), "Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital", in M. Cepik e D. R. Canabarro (orgs.), *Governança de TI—Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre, WS Editor.
- _____. (2010b), "Os 20 Anos de Existência do SISP: Balanço e Perspectivas", in M. Cepik e D. R. Canabarro (orgs.), *Governança de TI: Transformando a Administração Pública no Brasil*. Porto Alegre, WS Editor.
- CGI.br. (2009), *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil 2008*. São Paulo, Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- CHILE. (2009), Consejo de Defensa Suramericano y UNASUR: Crónica de su Gestación. Santiago de Chile, Ministério de Defensa Nacional.
- DAMMERT, Lucía e BAILEY, John. (2005), "Reforma Policial y Participación Militar en el Combate a la Delincuencia: Análisis y Desafíos para América Latina". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, nº 1, pp. 133-152.
- DANZIGER, James e ANDERSEN, Kim Viborg. (2002), "The Impacts of Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from the Golden Age of Transformation". *International Journal of Public Administration*, vol. 5, nº 25, pp. 591-627.
- DE HERT, Paul e GUTWIRTH, Serge. (2006), Interoperability of Police Databases within the EU: An Accountable Political Choice? *TILT Law & Technology Working Paper*, nº 001/2006. Disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=971855>. Acessado em 8/2/2011.
- DUNLEAVY, Patrick *et alii*. (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and e-Government*. New York, Oxford University Press.

Tecnologias de Informação e Integração Regional: Desafios Institucionais...

- ESCOBAR, Hernán Moreno; TRIANA, Hugo Sin e NETTO, Sérgio Caino Silveira. (2007), *Conceptualización de Arquitectura de Gobierno Electrónico y Plataforma de Interoperabilidad para América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL, Publicação das Nações Unidas.
- FARER, Tom (org.). (1999), *Transnational Crime in the Americas*. New York / London, Routledge.
- GARSON, David. (2007), *Modern Public Information Technology Systems: Issues and Challenges*. Hershey-PA, IGI Publishing.
- HAHN MANTOVANI, Maria da Graça. (2006), Tribunal Sul-American: Uma Concepção Cibernética de Integração. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- HANNA, Nagy K. (2010), *Innovation, Technology, and Knowledge Management. Transforming Government and Building the Information Society — Challenges and Opportunities for the Developing World*. New York, Springer.
- HEEGAARD, William. (2011), El Camino Largo de Integración Regional de Defensa y Seguridad en Suramérica: Desafíos y Potencialidades del Consejo de Defensa Suramericano. Buenos Aires, Texto para Discussão não publicado, 74pp.
- HEEKS, Richard. (2006), *Implementing and Managing Government: an International Text*. London, Sage.
- LOVEMAN, Brian (org.). (2006), *Addicted to Failure: U.S. Security Policy in Latin America and Andean Region*. Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- MARES, David. (2006), *Drug Wars and Coffee Houses: The Political Economy of International Drug Trade*. Washington, DC, CQ Press.
- _____. (2011), *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York, Columbia University Press.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2009), "O Brasil e a Fronteira Norte: Política e Estratégia". *Revista Estudios Avanzados*, ano 8, nº 12, pp. 75-103.
- MORENO, Hernán; SIN, Hugo e CAINO, Sérgio. (2007), *Conceptualización de Arquitectura de Gobierno Electrónico y Plataforma de Interoperabilidad para América Latina y el Caribe*. Santiago del Chile, CEPAL.
- PAGLIARI, Graciela de Conti. (2009), *O Brasil e a Segurança na América do Sul*. Curitiba, Juruá.
- PINTO, José Roberto de Almeida; ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da e SILVA, Roberto Doring Pinho da. (2004), *Reflexões sobre Defesa e Segurança: Uma Estratégia para o Brasil*. Brasília, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 234 p.
- RAMÍREZ, Socorro. (2004), Colombia y sus Vecinos. *Nueva Sociedad*, nº 192, pp. 144-156.
- REDE INFOSEG. (2011), Portal Rede Infoseg. Brasília, Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em <http://www.infoseg.gov.br/>. Acessado em 10/4/2011.
- ROCHELEAU, Bruce A. (2005), *Public Management Information Systems*. Hershey-PA, IGI Publishing.
- ROJAS, Francisco A. (2009), América Latina, Defensa y Seguridad en el Siglo XX, in *Modernización de Ministerios de Defensa*. Santiago de Chile, Conselho de Defesa Sul-Americano.

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

- SENHORAS, Elói Martins e VITTE, Claudette de Castro Silva. (2007), "A Geoestratégia Brasileira na Agenda de Políticas de Segurança e Defesa da América do Sul". *Strategic Evaluation. International Journal of Defence & Conflict Analysis*, nº 1, pp. 211-230.
- SUAREZ, Rodrigo M. S. (2003), Las Instituciones Policiales y el Rol que Cumplen en la Seguridad del Hemisferio. Monografía para aprovação no Curso Superior de Defensa Continental, Colegio Interamericano de Defensa, Fort Lesley J. McNair, Washington D.C.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. (1994), *Drogas, Dilemas y Dogmas: Estados Unidos y la Narco-criminalidad Organizada en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo.
- TULCHIN, Joseph S.; FRÜHLING, H. Hugo e GOLDING, Heather (eds.). (2003), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Pennsylvania, Woodrow Wilson Center Press.
- UNASUL. DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO CONSELHO SULAMERICANO DA UNASUL. (2008), Costa do Sauípe, Brasil. Disponível em <http://www.resdal.org/csd/declaracion-unasur-creacion-consejo-de-defensa-sudamericano-diciembre-2008.pdf>. Acessado em 28/10/2010.
- UNASUL. REUNIÓN EXTRAORDINARIA DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES Y DEFENSA DE LA UNASUR. Quito: 11 de março de 2011. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/unasur/dec11-3-11.htm>. Acessado em 28/10/2011.
- VAZ, Alcides. C. e PROCÓPIO FILHO, Argemiro. (1997), "O Brasil no Contexto do Narcotráfico Internacional". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 40, nº 1, pp. 75-122.
- VILLA, Rafael. (2010), "EUA-América do Sul: Dinâmicas do Complexo de Segurança Regional", in M. Cepik (org.), *Segurança Internacional: Práticas, Tendências e Conceitos*. São Paulo, Hucitec, pp. 15-53.
- _____. (2009a), "A Securitização, o Overlapping das Guerras às Drogas e ao Terror, na Agenda de Segurança dos Estados Unidos: Caso Colômbia", in R. M. Nasser (org.), *Os Conflitos Internacionais em Múltiplas Dimensões*. São Paulo, Unesp, pp. 191-201.
- _____. (2009b), "Novas Lideranças Sul-Americanas: Clivagens sobre o Binômio Estabilidade-Instabilidade Política". *Revista de Sociologia e Política*, vol. 17, pp. 71-82.
- _____. (2009c), "Avaliando o Sistema de Governança da OEA: Capacidade de Concertação Intra-estatal e Fragilidades Inter-estatais". *Cadernos ADENAUER*, vol. IX, pp. 181-197.
- _____. (2005), "Os Países Andinos: Tensões entre Realidades Domésticas e Exigências Externas", in G. Dupas (org.), *América Latina no Início do Século XXI: Perspectivas Econômicas, Sociais e Políticas*. Rio de Janeiro/São Paulo, Fundação Konrad Adenauer/Editora da Unesp, pp. 133-191.
- VILLA, Rafael e OSTOS, M. del Pilar. (2005), "As Relações Colômbia, Países Andinos e Estados Unidos: Visões em torno da Agenda de Segurança". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, nº 2, pp. 86-110.
- WEST, Darrel M. (2005), *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Nova Jersey, Princeton University Press.
- ZAVERUCHA, Jorge. (2005), "A Fragilidade do Ministério da Defesa Brasileiro". *Revista de Sociologia e Política*, nº 25, pp. 107-121.

ANEXO

A. Roteiro de entrevista realizada em Brasília

O roteiro a seguir foi utilizado nas entrevistas com os responsáveis pela gestão das TIC no Ministério da Defesa, no Ministério das Relações Exteriores, no Ministério da Justiça e no Gabinete de Segurança Institucional, em entrevistas realizadas na Esplanada dos Ministérios, em Brasília, no período de 19 a 21 de julho de 2010.

Variável	Indicadores
Posição do Setor TI no Ministério	Nome do cargo/título do responsável de TI
	Tipo de DAS do responsável de TI
	Órgão ao qual se subordina a TI no SIORG
Orçamento de TI do Ministério	Valor agregado do último ano disponível
	% gasto com hardware
	% gasto com software
	% gasto com pessoal / funcionários
	% gasto com pessoal / terceiros
	Taxa média de crescimento orçamento TI entre 2004 e 2009 (%)
	Número de licitações realizadas em 2009
Equipamento (HW)	Número de computadores (<i>servers</i>)
	Número de microcomputadores
	Número de sistemas de videoconferência
Sistemas (SW)	Lista dos principais sistemas corporativos do órgão
	% Sistemas legados / Mainframe
	% Sistemas cliente-servidor
	% Sistemas WEB (SOA ou N-Tier)
	Lista de sistemas aplicativos voltados para a integração da América do Sul, incluindo cooperação na área de segurança nacional
	Total de pessoal de TI Ministério
	% Pessoal de TI sobre total funcionários
Recursos Humanos	Número de analistas de TI concursados
	Número de técnicos nível médio TI concursados
	Número de pessoas de TI terceirizadas
	% de terceirizados sobre total de TI
	Número de treinados pelo Programa de Desenvolvimento de Gestores de TI (SLTI/MPOG)

Marco Cepik e Carlos Schmidt Arturi

	Número de analistas de TI proficientes em tecnologias voltadas para a interoperabilidade (XML, WDS, SOA etc.)
Potencial para uso da TI como vetor de cooperação/integração na América do Sul	Existe contato com setor de TI de Ministérios correspondentes em outros países da América do Sul para reuso de aplicações e/ou intercâmbio de melhores práticas (S/N)
	Intensidade da colaboração entre a área de TI e a área de cooperação internacional do próprio ministério (Alta/Média/Baixa)
Participação no Sisp	Existe Comitê Estratégico de TI no Ministério (S/N) Existe PDTI no Ministério (S/N) Número de pessoas de TI do Ministério inscritos na Comunidade Virtual de Gestores de TI (Portal Catir)
Segurança da Informação	Existe política de segurança explícita e formalizada no órgão central de TI do Ministério (S/N) Número de incidentes de segurança em 2009 (risco de perda de confidencialidade/integridade/disponibilidade em bases de dados e sistemas) Número de pessoas de TI do Ministério treinadas pelo CERT.br

Fonte: Elaboração própria.

ABSTRACT

Information Technologies and Regional Integration: Institutional Challenges for South American Cooperation in the Security Area

The present article analyzes the role of information and communication technologies (ICTs) in the integration of the South American region, based on a study of regional security issues and cooperation between states. The study thus seeks to examine the scope of ICTs in building mutual trust between states and harmonization between maintenance of the domestic order and regional stability in a scenario marked by suspicion and political and institutional limitations. The argument is that the use of information technologies can contribute to the deepening of political processes, although in practice there is a lack of a coordinated strategy for South American countries to apply such technologies. The development of ICTs by UNASUL and the South American Defense Council thus emerges as an attempt to promote adequate alignment among initiatives for integration of South American countries and greater exchange of information to promote security and stability in the region.

Key words: regional integration; UNASUL; security; information technology.

RÉSUMÉ

Technologies de l'Information et Intégration Régionale: Enjeux Institutionnels pour la Coopération Sud-américaine dans le Secteur de la Sécurité

Dans cet article, on examine le rôle des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) dans le processus d'intégration de la région sud-américaine, à partir de l'étude des problèmes de sécurité régionale et des processus de coopération entre États. On cherche ainsi à voir la portée des TIC dans la construction d'une confiance mutuelle entre les États et dans la syntonie entre le maintien de l'ordre domestique et la stabilité régionale dans un décor marqué par la méfiance et par des restrictions politiques et institutionnelles. On montre que l'usage des TIC peut contribuer à renforcer les processus politiques de la région, bien que, pratiquement, il n'existe pas de stratégie coordonnée pour l'application de ces technologies par les pays d'Amérique du Sud. Le développement des TIC promu par l'UNASUL et par le Conseil de Défense Sud-Américain (CDS) semble donc un effort de promouvoir une adéquation entre les initiatives d'intégration observées entre les pays sud-américains et de plus grands échanges d'information en vue de la sécurité et de la stabilité pour la région.

Mots-clés: intégration régionale; UNASUL; sécurité; technologie de l'information