



UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INEST - UFF



**I Encontro Brasileiro de
Estudos Estratégicos e Relações Internacionais**

EBERI I

A N A I S

Marcio Rocha
Eurico de Lima Figueiredo
(Organizadores)

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

**MARCIO ROCHA
EURICO DE LIMA FIGUEIREDO
(ORGANIZADOR)**

**I ENCONTRO BRASILEIRO
DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**EBERI I
24 A 27 DE NOVEMBRO DE 2014**

ANAIS

**Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2015**

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

COMISSÃO CIENTÍFICA

Prof. Titular Wanderley Messias (USP), Prof. Titular Antonio Celso Alves Pereira ((UERJ/UFRJ), Prof. Titular Teotônio dos Santos (UFF/UFRJ), Prof. Dr. João Roberto Martins Filho (UFSCar), Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP-Marília), Prof. Dr. Eduardo Svartmann UFRGS), Prof. Titular Eurico de Lima Figueiredo (UFF), Prof. Dr. Vagner Camilo Alves (UFF), Prof. Dr. Tiago Rodrigues (UFF), Prof. Dr. Adriano de Freixo (UFF), Prof. Dr. Luiz Pedone, Prof. Emérito Waldimir Pirró e Longo (UFF)

ORGANIZAÇÃO DO EBERI I

Prof. Titular Eurico de Lima Figueiredo – Diretor do INEST, Prof. Dr. Marcio Rocha - Coordenador-Geral do EBERI I,
Prof. Dr. Adriano de Freixo (Coordenador da Graduação do INEST/UFF)
Prof. Dr. Alex Jobim (INEST/UFF), Prof. Dr. André Luiz Varella (INEST/UFF),
Prof. Ms. Eduardo Heleno de Jesus Santos (INEST/UFF),
Prof. Dr. Fernando Roberto de Freitas Almeida (Coordenador do NEA),
Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa (INEST/UFF),
Prof. Dr. Gabriel Passetti (INEST/UFF),
Prof. Dr. José Manuel Gonçalves (INEST/UFF),
Prof. Dr. Luiz Pedone (INEST/UFF), Prof. Dr. Renato Petrocchi (INEST/UFF),
Prof. Dr. Thiago Rodrigues (Chefe do Departamento),
Prof. Dr. Tomas Heye (INEST/UFF)

Projeto Editorial: Prof. Marcio Rocha
Ficha Catalográfica INEST/UFF

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST). I Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (IEBERI I). (1.2014: Niterói) .

Anais do EBERI I - Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais [recurso eletrônico]: os estudos estratégicos no mundo contemporâneo: 24 a 27 de novembro de 2014. Organizador: Marcio Rocha. Rio de Janeiro: Editora LUZES – Comunicação, Arte & Cultura, 2015
816 p.

Acesso: ISBN 978-85-5611-003-9

1. Relações Internacionais. 2. Estudos Estratégicos. 3. Políticas de Defesa. 4. Ciência e Tecnologia de Defesa. 5. História Militar. 6 Forças Armadas. I Marcio Rocha. II Instituto de Estudos Estratégicos. III Título.

CDD 320

2015
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS DURANTE O EBERI I

1 - ABERTURA DO ENCONTRO

Professor Titular Eurico de Lima Figueiredo - Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST-UFF) – que abordou o tema “Os Estudos Estratégicos e as Relações Internacionais”.

2 - MESAS REDONDAS

2.1 - Tema: Os Estudos Estratégicos e a Academia

Coordenador: Prof. Dr. Thiago Rodrigues (INEST/UFF)

Conferencistas: Prof. Dr. Jorge Ramalho (IPC/MD-UNB)

Prof. Dr. Rafael Vila (USP)

Prof. Dr. Williams Gonçalves (UERJ)

2.2 - Tema: Os Estudos Estratégicos e as Relações Internacionais na América do Sul: uma visão contemporânea.

Coordenador: Prof. Dr. Thomas Heye (INEST/UFF)

Conferencistas: Profa Dra. Ingrid Sarti (UFRJ/FOMERCO)

Prof. Dr. Pablo Celi de la Torre (CEED/UNASUL)

Prof. Dr. Theotônio dos Santos (UFF/UERJ)

2.3 - Tema: Os Estudos Estratégicos: o estado da arte.

Coordenador: Prof. Dr. Vagner Camilo (INEST/UFF)

Conferencistas: Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo (INEST/UFF)

Prof. Dr. João Roberto Martins (UFSCar)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP)

Prof. Dr. Alexandre Fuccile (UNESP/ABED)

2.4 - Tema: Análise comparada das Políticas de Defesa de Brasil e França.

Coordenador: Prof. Dr. Luiz Pedone (INEST/UFF)
Conferencistas: General Maurice de Langlois (IRSEM/France)
Prof. Dr. Franklim Trein (UFRJ)
Prof. Dr. Ronaldo Carmona (USP)

2.5 - Tema: Os Estudos Estratégicos e as Relações Internacionais.

Coordenador: Prof. Dr. Adriano Freixo (INEST/UFF)
Conferencistas: Prof. Dr. Marcos Costa Lima (UFPE)
Prof. Dr. Luis Fernandes (IRI-PUC/UFRJ)
Prof. Dr. Clóvis Brigagão (UNICAM)

3 - CONFERÊNCIAS

3.1 - Ministro Samuel Pinheiro Guimarães. Conferência de abertura do EBERI I, abordando o tema "Relações Internacionais no mundo contemporâneo".

3.2 - Prof. Dr. Hussein Kalout (Harvard University). Conferência abordando o tema "O Oriente Médio em transformação: o novo mapa de poder e a reconstrução da ordem regional".

3.3 - Prof. Dr. Williams Gonçalves (UERJ). Realizou a Conferência de Encerramento abordando o tema "O Sistema de Segurança Internacional e o Brasil".

4 - 1ª REUNIÃO DE COORDENADORES E VICE-COORDENADORES DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS.

O EBERI I sediou a 1ª Reunião de Coordenadores e Vice-coordenadores de Programas de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos. Este evento contou com a participação de representantes da Universidade da Força Aérea (UNIFA), da Escola de Guerra Naval (EGN), além de representação do INEST - Prof. Titular Eurico de Lima Figueiredo, e do PPGEST - Prof. Vagner Camilo.

5 - GRUPOS DE TRABALHOS (GT´s)

O EBERI I contribuiu para a apresentação de 104 (cento e quatro) trabalhos de pesquisas de graduandos, pós-graduandos, professores e pesquisadores em 12 (doze) Grupos de Trabalhos.

GT 1 - Estudos Estratégicos e a Geopolítica
Prof. Dr. André Varella (INEST/UFF)

GT 2 – Avaliação da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa.
Prof. Dr. Marcio Rocha (INEST/UFF) e Prof^a MS Beatriz Matos (UFF/IUPERJ)

GT 3 – A Relação civil-militar no Brasil contemporâneo.
Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa (INEST/UFF) e
Prof. Dr. Jorge Calvário (INEST/ESG)

GT 4 – Políticas Públicas de Defesa.
Prof. Dr. Luiz Pedone (INEST/UFF)

GT 5 – Indústria de Defesa e Estudos Estratégicos
Prof. Dr. Alex Jobim (INEST/UFF) e
Prof. Dr. Eduardo Brick (UFFDefesa/INEST)

GT 6 – Teoria Política dos Estudos Estratégicos.
Prof. Dr. Victor Leandro C. Gomes (INEST/UFF)

GT 7 – História Militar
Prof. Dr. Gabriel Passetti (INEST/UFF)

GT8 – Economia Política das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos
Prof. Dr. Fernando Roberto Freitas Almeida

GT 9 – Segurança Internacional
Prof. Dr. Renato Petrocchi (INEST/UFF)

GT 10 – Guerras e pós guerras africanas no Século XXI.

Prof. Dr. José Gonçalves (INEST/UFF) e

Prof. Ms Eduardo Heleno (INEST/UFF)

GT11 – Ciência, Tecnologia & Inovação e as questões de Defesa.

Prof. Dr. Waldimir Pirró e Longo (INEST/UFF), Prof. Dr. William
Moreira (EGN),

Prof. Dr. Vitélio Brustolin (UFF)

GT 12 – A teoria das Relações Internacionais

Prof. Dr. Thomas Heye (INEST/UFF) e

Prof. Ms Edson Medeiros Luiz (INEST/UFF)

6 – APRESENTAÇÃO DE POSTERES

Durante o EBERI foram apresentados 10 (dez) pôsteres, resultados de pesquisas de alunos do Curso de Relações Internacionais da UFF.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Os Estudos Estratégicos no Mundo Contemporâneo

Prof. Dr. Eurico de Lima Figueiredo 19

GRUPOS DE TRABALHO (GT´s)

GT 1 – OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E A GEOPOLÍTICA

Prof. Dr. André Varella (INEST/UFF) 22

Por que a Geopolítica do Oceano Pacífico nos Importa? uma análise sobre os impactos da rivalidade chinesa e norte-americana na América do Sul

Renato Thomaz Borges (UERJ) 23

As relações Brasil-África: estratégias de inserção internacional e pensamento geopolítico brasileiro

Hélio Farias (UFRJ) 35

Estratégia e Geopolítica na Amazônia: a Br- 174.

Cleber Batalha Franklin e Samuel Pastana Franklin (UFRR) 53

O neo-eurasianismo e o redespertar russo

Dídimo Matos (USP) 65

Antártica e o pensamento geopolítico brasileiro

Leonardo Faria de Mattos (UFF) 75

Natal-Dakar: Re-examinando o "ponto de estrangulamento" Atlântico.

Renato Whitaker (UFF) 89

**GT 2 – AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND),
DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) E DO
LIVRO BRANCO DE DEFESA NO BRASIL.**

Prof. Dr. Marcio Rocha (INEST/UFF) e Prof^ª Ms. Beatriz Matos (UFF/IUPERJ) 98

**A implementação do Serviço Militar Obrigatório no Brasil
e seu legado: embates e articulações conceituais em torno
da lei do sorteio.**

Tiago dos Reis Rocha (UFF) 99

Guerra Cibernética e Relações Internacionais

Juliana Aguiar (UFF) 113

A implementação da END como indutora da indústria de Defesa

Barbara Dutra L. Ottero (UFF), Leandro A. Pinotti (UFF),
Lucas P. Pinheiro da Silva (UFF) 125

A Estratégia Nacional de Defesa e a Amazônia Azul

Suzana Vasconcelos Cortez Bispo (UFF) 137

GT 3 – A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.

Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa (INEST/UFF) e
Prof. Dr. Jorge Calvário (INEST/ESG) 146

**A profissionalização das Forças Armadas e o triângulo
imperfeito entre civis, militares e Estado.**

Ana Amélia Penido Oliveira (UFF) 161

**O Ministério da Defesa Brasileiro e a relação
civil-militar democrática: uma abordagem
institucionalista histórica**

Patricia Capelini Borelli (UFF) e Vivian Finger Krause (UFF) 173

**Ditadura Civil-Militar no Brasil: a influência
norte-americana e a sua inserção na sociedade brasileira**

Clara Alves Silva (UFF) 187

GT 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA.

Prof. Dr. Luiz Pedone (INEST/UFF) 196

Poder Naval: um Salto Tecnológico no Império

Fernando Manoel Athayde Reis (UFF) 197

**Minustah – o Aprendizado e a Aplicação no Contexto Doméstico.
Uma análise do emprego das Forças Armadas na garantia da
Lei e da Ordem nas favelas do Rio de Janeiro.**

Daniele Dionisio da Silva (UFRJ), Ana Luiza Bravo e Paiva (UFRJ) 207

**Programas Espaciais de Brasil e Argentina:
Cooperação para Autonomia**

Eduardo Oighenstein Loureiro (UFF) 219

**A dificuldade na implementação do
Programa Espacial Brasileiro – VLS**

Barbara Dutra Lameira Ottero (UFF) 239

**PROSUB: Uma Breve Análise dos Impactos Secundários
na Sociedade e no Meio Ambiente**

Everaldo Neto (UFF), Hery Pessoa (UFF), Mariana Guimarães A. da Silveira
(UFF) e Urias Fernandes Junior (UFF) 249

**Políticas Públicas e a Demanda das Forças Armadas:
A criação da empresa estratégica Defesa Brasileira SA.**

Luciano Ponce Carvalho Judice (EGN) 265

GT 5 – INDÚSTRIA DE DEFESA E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Prof. Dr. Alex Jobim (INEST/UFF) e
Prof. Dr. Eduardo Brick (UFFDefesa/INEST) 290

**Uma análise das oportunidades para a diplomacia,
as forças armadas e a Base Industrial de Defesa brasileira
atuarem ativamente na reorganização e reaparelhamento
das forças armadas da República da Colômbia.**

Pedro Fonseca Junior (UFF/ESG) 291

GT 6 – TEORIA POLÍTICA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Prof. Dr. Victor Leandro C. Gomes (INEST/UFF) 310

**Conflitos Palestino-Israelense e a dinâmica do poder:
um campo para o ativismo de intelectuais orgânicos**

Jamile Chadud Montero (UFF) 311

A política como vocação: o príncipe weberiano.

Thaiane Caldas Mendonça (UFF) 323

**Estado Burocrático-Autoritário em perspectiva: os casos de
Brasil e Argentina**

Luana Ailén Ayala (UFF) 331

**Liberdade, democracia e Relações Internacionais em
Friedrich A. Hayek**

Fernanda Gomes Ferreira (UFF) 339

BRICS: proposta hegemônica ou contra hegemônica?

Julia Calvão Torres (UFF), Paulo Rocha Bastos (UFF) 349

O Estado de Exceção e a Guerra às Drogas

Valéria Gouvêa Citelli (UFF) 363

**A Crítica ao Estado de Exceção: reflexões sobre a regra,
o vazio e a vida nua**

Rachel Silva da Rocha Coutinho (UFF) 373

**A política externa russa nos anos Putin e a contestação da
hegemonia norte-americana**

Monique Mendes Vicente (UFF), Thiago Pacheco Ranis (UFF) 391

**Alternativas à ordem política mundial: BAMDUNG e BRICS
e suas distinções e semelhanças.**

Clara Alves Silva (UFF) e Natália Monteiro de Moura Machado (UFF) 405

GT 7 – HISTÓRIA MILITAR

Prof. Dr. Gabriel Passetti (INEST/UFF) 418

A Trajetória do Marechal Horta Barbosa: os Militares e a criação da Petrobrás

Helid Raphael de Carvalho (UFF) 419

Almirante Álvaro Alberto e o programa nuclear brasileiro dos anos 1950

Mariana C. Ferreira (UFF), Barbara Dutra L. Ottero (UFF) 431

Ensaio acerca da Guerra Civil em França no verão/outono de 1871 e a eclosão do governo municipal da Comuna de Paris.

Rael M. Matos (UFF) 441

Utópica inocência

Agatha de Souza Lopes (UFF) 451

GT8 – ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Prof. Dr. Fernando Roberto Freitas Almeida 460

As negociações de Doha e a estratégia da União Européia no comércio internacional

Patrícia Nasser de Carvalho (UFRJ) 461

O BRICS como parceiro estratégico na política externa brasileira

Pedro Lange Netto Machado (UFF) 473

O reequipamento da defesa nacional: um estudo de caso sobre a Odebrecht Defesa e Tecnologia

Mariana de Carvalho Ferreira (UFF) 483

**O Petróleo como Recurso Estratégico - A OPEP e os
Choques de 73 e 79**

João Raphael Martins da Silva Gil 493

**Uma abordagem sobre a política externa russa e suas
relações internacionais (RI) em seu entorno regional e
com o Brasil (1991-2011)**

Alexandre Rocha Violante (UFF) e Barbara Dutra L. Ottero (UFF) 505

GT 9 – SEGURANÇA INTERNACIONAL

Prof. Dr. Renato Petrocchi (INEST/UFF) 522

**As Três Guerras: Êxitos e Fracassos da Guerra às Drogas
e o caso mexicano**

Danillo Bragança (UERJ) 523

**Segurança Energética: O petróleo e seus desafios para a
Segurança Internacional**

Juliana Foguel Castelo Branco (UFRJ) 535

**Soberania como Responsabilidade: Uma Nova Visão
para a Segurança Internacional.**

Flávia Rodrigues de Castro (UFF) 547

Cooperação entre Estado-Nação e crime organizado

De Leon Petta Gomes da Costa (USP) 559

**A inserção brasileira no atlântico sul: sua legitimação
através da cooperação**

Jéssica Germano de Lima Silva (EGN/PPGEM) 569

**Uma análise dos desafios da participação brasileira em
Operações de Paz da ONU**

Ana Clara Figueira Guimarães (UFF) 581

Análise da gestão de fronteiras na União Europeia: buscando estabilidade no complexo regional de segurança.	
Ana Paula Moreira Rodriguez Leite (UFRJ)	593
A parceria institucional entre o Ministério da Defesa e o Itamaraty em cooperação internacional para a defesa e desenvolvimento	
Guilherme Tadeu Berriel da Silva Oliveira (UFF), Henrique Fernandes Alvarez Porto (UFF)	603
Uma abordagem sobre a criação e a importância da UNASUL/CDS durante o Governo Lula da Silva	
Alexandre Rocha Violante (UFF)	615
Estado Islâmico: A restauração do califado no Oriente Médio?	
André Figueiredo Nunes (UFRJ)	633
Uma análise do pensamento político-estratégico de Kauyilia.	
Rafael Regiani (USP)	645
Responsabilidade ao proteger: um ensaio brasileiro de securitização	
Taís Montez Gabler (IUPERJ)	655
GT 10 – GUERRAS E PÓS GUERRAS AFRICANAS NO SÉCULO XXI	
Prof. Dr. José Gonçalves (INEST/UFF) e Prof. Ms. Eduardo Heleno (INEST/UFF)	662
Neocolonialismo no século XXI: as novas estratégias de intervenção da África Ocidental	
Mamadou Alpha Diallo (UNILA/UFRGS)	663
Crise Humanitária na Somália: Análise da Conjuntura e arquitetura de paz no continente africano	
Pedro Emiliano Kilson Ferreira (UFF)	681

**GT11 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA & INOVAÇÃO E AS
QUESTÕES DE DEFESA**

Prof. Titular Waldimir Pirró e Longo (INEST/UFF),
Prof. Dr. William Moreira (EGN) e Prof. Dr. Vitélio Brustolin (UFF) 698

**Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE):
projetos em desenvolvimento e parcerias internacionais
no setor espacial brasileiro**

Patrícia de Oliveira Matos (UNIFA) 699

A carteira perdida

José Augusto de Moura (EGN) 715

**Sistema Setorial de Inovação: Uma abordagem para
identificação de problemas sistêmicos do setor de defesa.**

Leonardo Guedes (EGN) 727

Programa Mobilizador de Defesa do Pré-Sal

Luciano Ponce Carvalho Judice (UFF) 741

**O Almirante Vidigal e o pensamento estratégico naval brasileiro:
uma abordagem das fases do processo.**

Thiago Janeiro Sarro (EGN) 757

GT 12 – A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Prof. Dr. Thomas Heye (INEST/UFF) e
Prof. Ms. Edson Medeiros Luiz (INEST/UFF) 768

**As percepções da imprensa brasileira sobre a política externa
do Governo Lula: a crise boliviana.**

Rafael Piccinini Machado (UFF) 769

**Duas visões da América do Sul: Uma análise comparativa
entre a Teoria da Dependência e a Teoria da Insubordinação**

Pedro Plitek Schubert (UFF) 781

**Os Tribunais Penais Internacionais como ferramentas
de securitização**

Vinícius Armele dos Santos Leal (UFF) 791

**Saindo do Armário: Teoria Queer, Imperialismo e
Relações Internacionais.**

Vinicius Pureza Cabral (UFF) e
Mariana Guimarães Alves da Silveira (UFF) 803

I ENCONTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

APRESENTAÇÃO

Os Estudos Estratégicos no mundo contemporâneo

O Primeiro Encontro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (EBERI I) teve o objetivo de associar essas duas áreas de conhecimento que sendo, tão próximas, guardam, entretanto, especificidades próprias. O resultado pretendido foi desenvolver e fortalecer os vínculos acadêmicos entre professores e alunos, civis e militares, que, naquelas referidas áreas, exercem suas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A necessidade de compreender os fatores que influenciaram a eclosão da Primeira Guerra Mundial incitou o surgimento das Relações Internacionais. A Segunda Guerra Mundial estimulou não só os estudos internacionalistas, como também, em particular, o interesse pelos fenômenos relativos à construção e à projeção de poder entre os Estados, com destaque para o papel das forças armadas na ordenação do sistema de segurança internacional, inicialmente nos EUA e nos países da Europa. Hoje as duas áreas estão difundidas pelo mundo, sendo que, no Brasil, as Relações Internacionais vêm se ampliando desde os anos 1980, enquanto os Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional têm experimentado notável expansão desde meados dos anos 2000.

O EBERI I contemplou conjunto temático diversificado. Lançou seu olhar para as conexões entre os Estudos Estratégicos e as Relações Internacionais. Descartou o interesse pela Teoria Política dos Estudos Estratégicos e pela Teoria das Relações Internacionais. Interessou-se pelos Estudos Estratégicos à luz da Geopolítica, e vice-versa. Divisou a Economia Política do ponto de vista das Relações Internacionais e dos Estudos Estratégicos. Deu especial relevância à Defesa Nacional no âmbito do Sistema de Segurança Internacional. Colocou sob inspeção a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa. Conferiu destaque às relações entre civis e militares no Brasil, assim como à História Militar. Destinou ênfase às Políticas Públicas de Defesa em geral, e, em particular, à Indústria de Defesa. No âmbito

propriamente regional, ocupou-se das Guerras Africanas e dos conflitos no Oriente Médio no Século XXI. Voltou-se para as questões relativas à integração estratégica na América do Sul. Preocupou-se com o estado da arte dos Estudos Estratégicos, assim como a sua recepção pelo ambiente acadêmico brasileiro.

O EBERI I organizou-se em torno de conferências, mesas redondas e grupos de trabalho, sempre respeitando a diversidade dos enfoques metodológicos e teóricos. No plano da pós-graduação, visou congregar os coordenadores da área de Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança Internacional em torno de interesses e objetivos comuns. Em suma, o Encontro colocou o Instituto de Estudos Estratégicos da UFF a serviço de autoridades, professores, pesquisadores e alunos da graduação e da pós-graduação que trabalham nessa área de conhecimento.

Prof. Titular Eurico de Lima Figueiredo
Diretor do INEST

GT 1 – OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E A GEOPOLÍTICA
Coordenador: Prof.Dr. André Varella (INEST/UFF)

POR QUE A GEOPOLÍTICA DO PACÍFICO NOS IMPORTA? UMA ANÁLISE SOBRE OS IMPACTOS DA RIVALIDADE CHINESA E NORTE-AMERICANA NA AMÉRICA DO SUL

Renato Thomaz Borges (UERJ)

Resumo: O presente artigo visa discutir as novas tendências em matéria de política internacional na Ásia e, mais especificamente, foca na dinâmica da atual geopolítica do Pacífico que vem substituindo paulatinamente a importância da “Era do Atlântico”. Crescendo na agenda de prioridades de ambas as potências, a China e os Estados Unidos têm disputado o palco do Sudeste Asiático e, ainda de maneira sutil, o da América do Sul, onde os dois países buscam assegurar sua influência na região. Concluímos neste breve ensaio que os países sul-americanos e o Brasil - este último como incipiente líder regional, precisam absorver a necessidade de uma estratégia conjunta para a ascensão da rivalidade que surge do Pacífico e juntarem esforços em uma integração que os preparem para os desafios que virão a oeste de seus territórios.

Introdução

Dois grandes eventos marcaram os últimos anos do século XX: o fim da Guerra Fria com a vitória axiomática da atual única superpotência mundial, os Estados Unidos, e a guinada das relações internacionais do Oceano Atlântico para o Oceano Pacífico. Poucos duvidam da ascensão da Ásia no cenário internacional, mas há aqueles que ainda não admitem que a economia, a política e a geopolítica internacionais são agora dependentes dos movimentos executados pelos *players* asiáticos e das reações que estes movimentos causam no tabuleiro de xadrez da política ente as nações.

O que antes era considerado o “lago americano” devido ao perímetro de defesa criado pelos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, a Ásia do Pacífico, ou a região-mundo do Leste Asiático, como sugerem alguns¹, vem se expandindo desde os anos 60 em um ritmo sem precedentes na história das civilizações. Foi na década de 80, contudo, que o comércio pelo Pacífico superou o do Atlântico em termos de valor, quase dobrando este último na década seguinte, em sua maioria, praticado principalmente pelos países estacionados na costa do Pacífico (ARRIGHI, 2012, p.351).

¹ Ver Arrighi (2012).

Em seu clássico trabalho sobre a ascensão e queda das grandes potências (1989), Paul Kennedy, explicando sua tese sobre o matrimônio entre o crescimento econômico e expansão desordenada dos interesses nacionais de um Estado e a relação com o poderio militar e o declínio de grandes Estados, já havia conjecturado a probabilidade da Ásia do Pacífico atingir o status de “tendência global” ao espelhar um sucesso econômico que desde a década de 60 – com PIB combinado de 7,8% sendo duplicado para 16,4% no ano de 1982, “combinando-se positivamente com outros [sucessos], produziu uma taxa de expansão econômica que obscureceu, de longe, a das potências ocidentais tradicionais” (1989, p.420). Ademais, acrescenta o autor:

“O centro da gravidade econômica mundial está-se transferindo rapidamente para a Ásia e o Pacífico, na medida em que este vai ocupando seu lugar como um dos centros chaves do poder econômico mundial” (Idem, p.420).

A Projeção Geopolítica da China Contemporânea

O geógrafo britânico do início do século passado Sir Halford Mackinder ficou mundialmente conhecido pelas suas obras genuínas que destacavam a relevância da massa de terra eurasiática e seu coração central (*Heartland*, em inglês) para a segurança da Europa e para a paz internacional². Dizia ele, amparado pelas projeções cartográficas modernas, que quem dominasse a Eurásia dominaria o mundo.

Destarte, seus escritos iam além dos países em ascensão de sua era já que após esclarecer sua tese no artigo *The Geographical Pivot of History*, finaliza-o comentando sobre um provável perigo amarelo à liberdade do mundo no futuro no qual, caso ampliasse sua frente costeira e acrescentasse as vias oceânicas à autoridade do continente, substituiria a Rússia tornando-se uma grande potência anfíbia e projetando-se tanto para o interior da Eurásia quanto para os espaços marítimos tão caros ao Ocidente. Neste caso, conclui que a China se tornaria uma potência ao lado dos Estados Unidos – que ainda tinha dificuldades em se firmar como uma -, e o Reino Unido, “construindo uma nova civilização” para o caldeirão cultural das relações internacionais (KAPLAN, 2013).

Para a China, os aspectos geopolíticos que a envolvem é crucial para a consolidação de sua estratégia nacional de desenvolvimento econômico e o progressivo bem-estar de sua sociedade cada vez mais urbana e instruída, além de agitada e politicamente atuante. Frente ao problema, Pequim tem

² Ver mais em Da Costa (2008).

buscado lugares próximos e longínquos para saciar a demanda de seu crescimento que, como vimos, exige uma presença cada vez maior de sua diplomacia em outras regiões. No esforço de salvaguardar a relação entre segurança nacional e desenvolvimento econômico existente no interesse nacional do país, a mesma tem ampliado sua participação como compradora de fácil negociação em Estados africanos – ao contrário dos rigorosos contratos que acompanham os países ocidentais em suas missões messiânicas nos Estados não democráticos subsaarianos – e vem assegurando ainda o acesso ao Mar do Sul da China e ao Oceano Índico que conectam as riquezas da Eurásia às costas chinesas.

"Com sua industrialização e sua urbanização desenfreadas, a China é a maior consumidora do mundo de alumínio, cobre, carvão, chumbo, níquel, zinco, estanho e minério de ferro [...]" (KAPLAN, 2013, p.204).

Considerando a instabilidade permanente dos povos da Ásia Central que vez ou outra perturbam a relativa paz imposta pelo PCC na província chinesa Xinjiang de maioria muçulmana, a presença norte-americana no Oriente Médio e os consequentes conflitos que dessa presença se originam no Afeganistão e no Iraque, a influência da Rússia na Eurásia, a crescente participação do Irã como potência sub-regional, o papel de Israel e da sua política teocrática e de extrema-direita, a imprevisibilidade do destino da Coreia do Norte – cuja separação é mais proveitosa para a China do que uma reunificação nacionalista em suas fronteiras, e a existência do milenar rival indiano, a China, a despeito da manutenção bem sucedida da integridade de seu território mesmo perante os focos de instabilidade que se apresentam a oeste, entende que o escoadouro mais vantajoso é expandir sua influência nos fracos países do Sudeste Asiático que já orbitam na esfera política chinesa. O estreito de Malaca, no Sudeste Asiático, é o caminho, ainda inseguro de acordo com a perspectiva chinesa, por onde transitam mais de 80% do petróleo importado pelo país (VISENTINI, 2012).

A recém-inaugurada área de livre-comércio entre a ANSEA e a China demonstra a materialização dos interesses chineses na região. Usando-os como mercados consumidores de seus produtos manufaturados, Pequim lida com os membros da associação de forma bilateral, ou, como afirma Kaplan (2013), à maneira de "dividir para conquistar" no clássico estilo de "vassalagem". É importante ressaltar, ainda, que o início do século marcou um salto de mais de 51% nas relações comerciais entre esses países e, em 2004, a China havia se tornado o principal parceiro comercial da região.

A elevação do status do Sudeste Asiático na política externa do PCC demonstra também sua renovada geoestratégia naval³. A tendência da China até o momento não tem se baseado em uma ofensiva contra Estados rivais, mas sim no preenchimento de vácuos deixados por países menores ou impérios, como o exemplo russo na Ásia Central. A busca por maior autonomia nos mares é resultado de uma constatada segurança terrestre que, diferente dos erros cometidos na dinastia Ming e suas políticas de isolamento impostas no século XV, faz-se confortável agora lançar-se ao mar, provocando, disto, “uma das mais substanciais mudanças geopolíticas da Ásia nas últimas décadas” (GRYGIEL, 2006; KAPLAN, 2013).

É válido lembrar, contudo, que o relativo conforto que a China mantém em terra não repercute no mar, onde o país se encontra em meio a um ambiente de tensão e hostilidade. Para Pequim, a ameaça começa já no que chamam de “Primeira Cadeia de Ilhas”, que vai do norte ao sul, compreendendo o Japão e as ilhas Ry Ky, a “meia ilha” coreana, Taiwan, Filipinas, Indonésia e Austrália. Todos os países citados, com exceção da Austrália, são considerados pontos de deflagração. De acordo com Holmes e Yoshihara (apud KAPLAN, 2013, p.218-219), a China se depara nessa cadeia de ilhas com uma “Grande Muralha às avessas”, traduzindo-se como uma barreira formada pelos aliados dos Estados Unidos que possuem o potencial de bloquear o acesso da China aos mares distantes, encurralando o país em seu continente.

O Partido Comunista há muito vem comprando e desenvolvendo armas para terra, para o ar e para o mar, inclusive com a aquisição de submarinos e fragatas em número elevado, mas essa atitude não se releva como uma ofensiva direta, tampouco como um desafio militar aos Estados Unidos. O objetivo chinês é mais sutil e compreende a noção de dissuasão, ou seja: visa à estratégia que forme uma força naval sustentada por aeronaves e armas terrenas da qual provoque uma ação de antiacesso a qualquer intrusão nos mares próximos que sejam consideradas ameaças ao continente ou uma coalizão “antichinesa” por parte do Ocidente contra uma hipotética independência taiuanesa.

³ Kaplan (2013, p.113) cita Homes e Yoshihara, professores da Naval War College dos Estados Unidos, no que diz respeito à influência do almirante norte-americano Alfred Mahan, um dos principais autores do “Destino Manifesto” estadunidense e cuja abordagem de seus escritos sobre o poder naval era realista e expansiva, nos estudos da marinha chinesa e lembra que em uma conferência no ano de 2004 em Pequim, quase todos os conferencistas fizeram menção a Mahan “e, quase sem exceção, referiram-se ao preceito de Mahan que soa mais belicoso, estabelecendo uma equivalência entre o domínio dos mares e um poder superior, que fecha os espaços marítimos comuns à bandeira inimiga”.

Apesar das últimas aproximações entre Taiwan e a China, principalmente com um acordo de livre-comércio assinado em 2010, Taipei continua sendo a pedra de toque da política externa chinesa, o último recanto a ser devolvido à unidade do continente, tendo sido desmembrada por forças internas e por intrusos estrangeiros ao longo do século XIX e XX. Sabem os líderes chineses que a ilha não é apenas uma democracia-modelo pela qual o Ocidente preza a segurança e sobrevivência – considerando ainda o fato do país ser um grande exportador aberto ao mundo e presente em diversas regiões do globo através de seus produtos “*made in Taiwan*” –, ela é, acima de tudo, nas palavras do falecido General MacArthur dos Estados Unidos, um “porta-aviões inafundável” que se faz presente no núcleo da orla chinesa por onde uma potência estrangeira poderia sem grandes dificuldades irradiar seu poder em todo o litoral chinês (KAPLAN, 2013, p.222). É inadmissível para a China, pois, qualquer tentativa de independência *de facto* e de direito por parte de Taipei e o reencaixe da ilha no continente provavelmente nos levará a um verdadeiro mundo multipolar com uma China declaradamente satisfeita e confiante na Ásia.

Decerto, o estreito de Malaca e o Mar da China, onde a presença norte-americana se afigura, configuram-se como o portal do Oceano Índico e das riquezas essenciais estacionados a oeste do poder chinês. Ainda segundo o geopolítico Robert Kaplan (2013, p.225), assim como o Caribe abriu as portas do Pacífico para os Estados Unidos – tornando a região do Canal do Panamá o “Mediterrâneo americano” –, o Mar da China Meridional é o “Mediterrâneo asiático da geografia política nas próximas décadas”, na qual uma nova Doutrina Monroe se levanta asseverando o direito do povo chinês à soberania das águas que os banham.

Em poucas palavras: o Mar do Sul da China existe onde se encontram as linhas de comunicação que vão desde o Chifre da África ao Mar do Japão, e qualquer Estado que firme o Mar do Sul da China como de seu domínio exclusivo terá aberto diante de si toda a borda navegável do hemisfério oriental, sendo este um dos principais motivos que fazem dessa região marítima uma das mais contestadas de todo o globo. O domínio do Mar do Sul da China possibilitaria consequentemente a projeção de poder não apenas sobre a região-mundo asiática, como permitiria alcançar também o hemisfério ocidental, incluindo aqui, e especialmente, as Américas, ao influenciar os acontecimentos no Caribe e no Cone Sul – o qual custaria muito caro aos Estados Unidos não somente no embate ideológico sobre os países americanos, como no desequilíbrio da balança de poder entre as duas oponentes.

O problema que a China enfrenta agora é a brutal realidade de que a negação de acesso formulada a partir de sua estratégia naval não pode ser executada com maestria sem a competência necessária para proteger as linhas de comunicação marítimas, o requeria mais investimentos, mais

gastos e mais tempo para o alcance ideal do grau de grande potência militar. Isso nos leva a conjecturar, por fim, que a intenção dos dirigentes chineses não é entrar em combate com os Estados Unidos, visto que os recursos disponíveis para tamanha aventura não permitem este tipo de imprudência; antes disso, o objetivo dos estrategistas orientais é influenciar o comportamento norte-americano:

"[...] O objetivo de criar uma disposição de poder tão favorável à RPC que tornará desnecessário o efetivo recurso à força a fim de assegurar seus interesses. [...] A intenção de cada parte envolvida é modificar o comportamento das demais e, ao mesmo tempo, evitar a guerra" (Idem, p.226).

Os Impactos da Ascensão Asiática na América do Sul

A crise do neoliberalismo e do baixo perfil político da América do Sul ocorrida em fins dos anos 90, deitando por terra a ideologia do regionalismo aberto e estimulando a ascensão das esquerdas latino-americanas em concomitância ao surgimento do regionalismo pós-liberal (i.e. de viés não-econômico, político, social e de segurança), foi um dos motivos-chaves para a ampliação da autonomia da região como uma comunidade baseada em princípios comuns e a criação de instituições regionais para o desenvolvimento em conjunto dos países sul-americanos, sendo a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) as sementes do desgosto para com o ideário fracassado do Consenso de Washington.

Ao mesmo tempo, essas alternativas criadas para distanciar-se dos problemas econômicos e sociais da década de 80 e 90 foram acompanhadas por um processo de estagnação da superpotência estadunidense e da maior projeção de poder da potência chinesa, tendo esta oscilação na balança de poder afetado significativamente as relações internacionais na América do Sul. Diante de tais alterações intrarregionais e extrarregionais, gestou-se no subcontinente uma sutil rivalidade dentro de duas principais esferas estratégicas antagônicas – os países pró-Estados Unidos e os países pró-China -, que transforma o palco sul-americano em um dos novos, senão um dos mais importantes, tabuleiros geopolíticos da contemporaneidade.

A partir do ano de 2001, com a atenção norte-americana desviada para o Oriente Médio, a reação da superpotência em relação ao papel mais independentista e integracionista dos países sul-americanos baseou-se em dois pontos: a crítica aos projetos ditos de "esquerda", em particular aqueles

apresentados pela Venezuela, e o início da militarização da presença dos Estados Unidos, enfatizando o combate às drogas e ao narcotráfico na Colômbia. Em suma, reafirmava-se a velha conhecida Doutrina Monroe em detrimento das propostas economicistas e cooperativas da década de 90 para a região. Isto tudo fortaleceu os laços autonomistas intrarregionais e incitou o incremento das parcerias externas à região, como a China. (PECEQUILO, 2013).

A partir de então e devido à trajetória da cooperação entre os países em desenvolvimento no século XXI, a China passou a ser vista como um alternativa às dependências política-estratégica e econômica de caráter assimétrico com os Estados Unidos. O ano de 2004, em especial, tornou-se o ano das relações sino-sul-americanas com o anúncio feito pelo presidente Hu Jintao, baseado, este, nos interesses de investimento e de ampliação do comércio entre seu país e a América do Sul. Em relação ao Brasil, Jintao definiu a parceria para "todas as condições" (Idem, p.109), regionais e globais, e como principal parceiro sul-americano, além, é claro, de um dos mais importantes parceiros emergentes no plano da política internacional⁴.

Na perspectiva norte-americana, a questão que se faz presente para a Casa Branca é como a expansão chinesa impactará na posição das companhias de origem estadunidense e na agenda política e econômica do país na região (ELLIS, 2013). Segundo o analista Evan Ellis, cientista político norte-americano especialista em América Latina, as consequências da presença da China na América do Sul tem efeitos diretos nos processos de integração (Idem, p.12),

2- transformando a infraestrutura física da região;

3- reduzindo a relevância dos Estados Unidos e suas empresas;

4- aumentando as diferenças e o isolamento da América do Sul e da América Central;

5- estimulando a aproximação do bloco bolivariano;

6- incitando o afastamento estratégico entre os Estados banhados pelo Atlântico, com tendências mais políticas de integração, e o Pacífico, com objetivos comercialistas;

7- e *permitindo a ascensão do Brasil e do seu engajamento estratégico com os vizinhos.* (grifo nosso)

⁴ Pecequilo (2013, p.111) argumenta que a China não substituiu o Consenso de Washington por um "Consenso de Pequim" sob o manto de um "neoliberalismo chinês". Na verdade, enquanto a China repete a prática norte-americana de tornar-se o principal parceiro individual de cada país sul-americano, estes últimos realizam suas escolhas políticas e econômicas de forma autônoma e, até onde sabemos, sem qualquer pressão ou condição de cunho coercivo por parte do governo chinês. Se há um Consenso de Pequim, diz a autora, ele se revela mais na forma de um "Consenso de Desenvolvimento" fundamentado no crescimento harmonioso e na prosperidade conjunta existentes na política externa chinesa há décadas.

A presença chinesa tem transparecido em diversos aspectos na América Latina. Uma delas é o fator educacional e a percepção dos jovens; isto é, muitas instituições de ensino e grande parte da juventude latino-americana têm apoiado a ideia que a China é o país do futuro, tendo uma participação cada vez maior nos artigos científicos e demais instrumentos educacionais. Além disso, desde a inauguração do primeiro Instituto Confúcio na região no México, em 2006, há um total de 21 novos institutos espalhados pelos países aqui estacionados.

O crescimento do comércio entre os dois continentes tem acelerado a expansão e o desenvolvimento das vias de transporte conectando a América do Sul com a costa do Pacífico, tendo implicações importantes na geografia do continente. Além da construção de novos portos e de licitações com participação chinesa, o interesse no comércio com o parceiro asiático tem revigorado os planos de prolongamento da malha viária e outros projetos de infraestrutura interligando o interior do subcontinente sul-americano com suas costas. O progresso de tais empreendimentos se arrasta com lentidão principalmente devido à necessidade de grandes somas em investimento, mas a importância das integrações físicas para o comércio com a Ásia tem auxiliado a impulsionar as respectivas iniciativas. Para o Peru, por exemplo, o financiamento chinês para a melhor capacitação de sua infraestrutura é fundamental para satisfazer as mais de oitenta companhias chinesas presentes no país, incluindo cinco baseadas em operações em minas, contribuindo com mais de US\$ 10 bilhões em investimentos para a próxima década⁵.

As pesquisas de opinião na América Latina também preocupam os Estados Unidos. Em 2011, o *latinobarómetro* apontou que apenas 10% das pessoas entrevistadas consideram os Estados Unidos como o país que mais exerce a liderança na região. Ainda que a RPC não tenha a intenção de competir com os norte-americanos em sua zona de influência direta, o auxílio financeiro dado aos países antiestadunidenses – entende-se, aqui, principalmente, os países aderentes à ALBA –, tem promovido os recursos do país asiático e sua influência em detrimento dos Estados Unidos, fazendo com que o parceiro do Norte seja mais um dentre vários parceiros, ao contrário daquele com um histórico especial (Idem, p.20) em se tratando da América Latina.

Ainda segundo Ellis (2013), a virada na política externa brasileira como ator dominante na América do Sul a partir do ano 2000 é atribuída em grande parte ao aprofundamento do relacionamento com a China. Enquanto a economia brasileira se expande, aumenta também o interesse do país nos vizinhos do Pacífico – em particular, o Peru, que separa ambas as potências e promete tornar-se um portal interoceânico nos próximos anos.

A despeito de não ser a mais relevante característica do relacionamento, outro importante aspecto da aproximação chinesa com a América do Sul se mostra com o relacionamento militar entre esses países, tendo um aumento significativo de visitas de oficiais militares e de ministérios da defesa incrementando, ainda, o treinamento de soldados e de forças de operações de paz, o intercâmbio militar e a venda de armas e equipamentos. Os interesses da China no que se refere a sua participação em matéria militar e de defesa na região são pouco mencionados e mantêm-se enigmáticos. Segundo Ellis (2013, p.87), os imperativos podem ser interpretados como:

- 1- Uma demonstração de boa vontade, entendimento mútuo e alavancagem da sua influência política;
- 2- A criação de instrumentos para a proteção dos interesses da RPC nos países;
- 3- A venda de produtos chineses;
- 4- O posicionamento estratégico da RPC no subcontinente;
- 5- E a reafirmação dos Estados Unidos e do Ocidente na América Latina no sentido de dirimir qualquer percepção de que a China queira contrabalançar e ameaçar os interesses norte-americanos e europeus na região.

O *low profile* da China nas questões militares faz parte da estratégia *Soft Power* (poder brando) que ela possui para a América Latina, fomentando a boa vontade para facilitar seu acesso militar no futuro caso necessário. Exemplos dessa atitude se verificam no Haiti, onde Pequim tem enviado contingentes importantes para as operações de paz no país; na Colômbia, onde os chineses tem um longo histórico de venda de equipamentos militares; no Peru, na Bolívia e no Brasil, onde as transações ainda não são expressivas, e em Cuba, onde a China está presente em três instalações de monitoramento e interceptação de sinais da era soviética: Lourdes, Bejucal e Santiago de Cuba. A RPC também se encontra na Antártida, com bases para operações científicas desde a primeira a ser estabelecida, a "*Great Wall*", em 1985, o que permite consolidar as relações militares com Estados próximos como a Argentina e o Chile⁶.

Além disso, as companhias de logística do país asiático vêm se firmando nos grandes portos das Américas, principalmente aqueles que possuem valor estratégico, a partir de um aparente interesse comercial, para que possam ser utilizados para possíveis fins militares em previsões hipotéticas de piora no relacionamento com os Estados Unidos.

Seja qual for o cenário futuro, o maior engajamento entre a China e a América Latina e, para os objetivos deste, a América do Sul, se traduz como uma maior restrição aos livres movimentos que os Estados Unidos possuíam até então. Isto significa que os sul-americanos encontraram alternativas para a cooperação em segurança, o treinamento de pessoal, a compra de armas e munições no parceiro chinês. No final, produz-se uma alteração importante no modo da região barganhar no que se refere ao

⁶ Ver Ellis (2013).

aceso às bases locais, ao compartilhamento de informações de inteligência – em especial, em áreas que envolvem o combate ao narcotráfico e à guerrilha latino-americana.

O impacto da China no relacionamento entre os Estados Unidos e a América do Sul baseia-se, portanto, em dois pilares: no arrefecimento dos objetivos políticos e econômicos norte-americanos para a região e no desenvolvimento da integração regional sul-americana com auxílio oriental. No primeiro caso, podemos observar que a aproximação militar, com treinamento conjunto e oportunidades de intercâmbio educacionais, aumenta a diversidade de experiências dos soldados latino-americanos com outras práticas de defesa e reduz a participação estadunidense no que diz respeito às parcerias militares e de segurança na América Latina.

No campo econômico, a compra de produtos chineses no mercado regional desloca até certo ponto a venda dos produtos de tradicionais empresas norte-americanas. O mesmo se dá com a competição em investimentos. O fluxo de capital para a América do Sul de origem chinesa favorece o controle das firmas asiáticas sobre os recursos da região, como petróleo e minérios, prejudicando a histórica relação energética entre o parceiro do Norte com os do Sul.

Na lógica da agenda norte-americana para os países abaixo do Rio Grande, a questão financeira é outro fator que ameaça a habilidade dos Estados Unidos de pressionarem os países latino-americanos no que se refere a tópicos como propriedade privada, controvérsias comerciais e o respeito aos princípios universais do meio ambiente e dos direitos humanos⁷. Acima de tudo, a existência da “alternativa chinesa” contribui para afastar os Estados da América do Sul dos interesses comerciais norte-americanos sob o regime da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), incitando-os a incrementar o comércio com o parceiro chinês e a manter o ideário da integração regional.

A respeito da integração regional é compreensível que para muitos países sul-americanos as relações entre si mesmos são mais importantes do que as relações com os países externos à região. Desta forma, a dinâmica das relações com a China e os Estados Unidos impacta sobremaneira no relacionamento da vizinhança, fornecendo maiores estímulos, por exemplo, à relação Peru-Brasil para o acesso deste último ao Oceano Pacífico. Assim como os interesses venezuelanos de exportação petrolífera para a China faz com que a elite chinesa encontre incentivos nas boas relações com a vizinha Colômbia, por onde contemplam uma rodovia com destino aos portos do Pacífico.

⁷ Em 2011, o Presidente colombiano Juan Santos se pronunciou na mídia internacional a respeito de um plano de Pequim para a construção de um “*dry canal*” através da Colômbia com a intenção de, segundo Ellis (2013), acelerar e influenciar a aprovação no Congresso norte-americano o tratado de livre comércio entre a Colômbia e os Estados Unidos.

Por fim, uma das efetivas respostas dos Estados Unidos para a assertiva presença chinesa na região tem se dado de maneira delgada e engenhosa com a reafirmação do Oceano Pacífico como um “lago americano”. Mesmo que as diferentes esferas de influência existentes na América do Sul ainda não demonstrem apelos confrontacionistas, os movimentos geopolíticos executados pelos *players* tem se chocado com os interesses de Washington a oeste e a sul de seu território nacional impondo uma necessidade de contestação por parte do *hegemon*.

Com isso, os Estados Unidos tem acelerado seus programas geoeconômicos referentes a tratados de livre-comércio na Ásia e na América do Sul e promovido a manutenção do regionalismo aberto nessas regiões com o apoio à criação da Aliança do Pacífico e de sua própria Parceria Transpacífica (TPP). O objetivo é fechar o cerco à China através de acordos com os tradicionais parceiros e retomar sua posição como patrono e principal mercado dos países sul-americanos em detrimento da influência chinesa e da integração e construção de liderança do Estado brasileiro – este, como sabemos, o principal articulador e parceiro estratégico da RPC na região.

Conclusão

Constata-se que a evolução da importância do Leste Asiático incita a reação dos atores das relações internacionais contemporâneas à ascensão da região-mundo do novo milênio. Vimos, portanto, que a magnitude da Ásia do Pacífico vai além de sua plataforma inicial e alcança outras regiões que não podem ignorar ou mesmo rejeitar suas participações direta ou indireta no jogo geopolítico que nos torna cada dia mais interdependentes em um sistema globalizado e vulnerável às mudanças.

Em caso de abalos sísmicos na política entre nações no e do Oriente, a América do Sul será um dos novos palcos de atuação do conflito porvir. A estrutura bipolar da região-mundo do Leste Asiático e a projeção de poder da China e de sua antagônica, os Estados Unidos, tem moldado a política internacional e chamado atenção para o que ocorre nos cantos orientais. Portanto, é dever dos estadistas sul-americanos formular uma estratégia que prepare seus países e o continente como um ator comum antes que os desafios do futuro nos peguem desprevenidos em um permanente estado de inércia.

Isto exige de nós um estudo prospectivo que garanta uma estratégia de ação para a proteção dos interesses das nações sul-americanas que, caso desunidas e despreparadas para atuarem como uma fortaleza fundada em um polo unitário de poder, poderão repetir as fases desprezíveis de total desconfiança provocada pela malquista Guerra Fria que acometeu o continente ibero-americano no século XX. Promover essa orientação é objetivo de qualquer política externa pragmática e independente baseada em uma estratégia nacional de longo prazo.

Referências Bibliográficas

ARRIGHI, Giovanni. *O Longo Século XX*. Rio de Janeiro: 8ª Ed. Contraponto, 2012.

COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: 2ª Ed. EdUSP, 2008.

ELLIS, Evan. *The Strategic Dimension of Chinese Engagement with Latin America*. Washington: 1ª Ed. William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2013.

GRYGIEL, Jakub. *Great Powers and Geopolitical Change*. Maryland: 1ª Ed. John Hopkins University Press, 2006.

KAPLAN, Robert. *A Vingança da Geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Rio de Janeiro: 1ª Ed. Elsevier-Campus, 2013.

KENNEDY, Paul. *A Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: 14ª Ed. Campus, 1989.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A América do Sul como Espaço Geopolítico e Geoconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. *Revista Carta Internacional*. Vol. 8, n. 2, jul.-dez. 2013. pp. 100 a 115.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *As Relações Diplomáticas da Ásia: articulações regionais e afirmação mundial (uma perspectiva brasileira)*. Belo Horizonte: 1ª Ed. Fino Traço. 2012.

AS RELAÇÕES BRASIL-ÁFRICA NAS ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO INTERNACIONAL E NO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

Hélio Farias (UFRJ) ¹

Resumo: Este texto faz um levantamento, breve e preliminar, das contribuições de geopolíticos brasileiros sobre a inserção internacional do país, principalmente no que tange as relações com a África. Parte-se da década de 1960, por ocasião da Política Externa Independente, até os anos 2000, quando ocorre o aprofundamento das parcerias Brasil-África. Nos anos 2000, o Brasil voltou a articular defesa e desenvolvimento com a necessidade de se reposicionar no sistema internacional. Estabeleceu-se, como prioridade, a ampliação das relações externas com o seu “entorno estratégico”, incluindo, o continente africano. Observa-se, neste contexto, um crescimento excepcional do intercâmbio comercial, da cooperação técnica e dos vínculos político-institucionais. Este texto busca tencionar as estratégias de inserção internacional e o pensamento geopolítico de Golbery do Couto e Silva, Therezinha de Castro e Carlos Meira Mattos, no período dos governos militares; e nos anos 2000, com os trabalhos de André Martin, Samuel Pinheiro Guimarães e José Luís Fiori.

Palavras-chave: geopolítica, Brasil, África, pensamento geopolítico.

Introdução

O Brasil recuperou, nos anos 2000, uma agenda de reflexão estratégica sobre a inserção internacional e sobre a articulação entre defesa e desenvolvimento, estreitando os laços entre as políticas de desenvolvimento nacional e a necessidade de se reposicionar no sistema internacional. Com os documentos oficiais, Política Nacional de Defesa (PND, 2012), a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008 e 2012) e o Livro Branco de Defesa (2012), foi proposta e reafirmada a ampliação das relações externas do país com o seu entorno geopolítico imediato, isto é, um espaço que inclui América do Sul, Atlântico Sul e costa ocidental da África, e onde o Brasil propõe, prioritariamente, difundir sua influência econômica, política e diplomática.

¹ Doutorando em Economia Política Internacional (PEPI/IE) pela UFRJ. Professor do curso de graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional (DGEI) da UFRJ. email: heliofarias@gmail.com

Na recente reaproximação das relações entre Brasil-África, houve o avanço em diversas áreas, incluindo educação, cooperação técnica, agricultura, medicina, políticas sociais e energia. O país se destaca com parcerias com África do Sul, Angola, Namíbia e Nigéria, além dos países da Comunidade da Língua Portuguesa (Cabo Verde, Guiné Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe). Acrescenta-se, também, a construção de diferentes arranjos de cooperação política internacional, como a revitalização da ZOPACAS², o IBAS³, ou o diálogo político-institucional com a União Africana, UA, a partir de 2005. Nesse contexto, o intercâmbio comercial e os vínculos político-institucionais cresceram exponencialmente.

Este texto está dividido em três partes, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, o intuito é de fazer um breve resgate das principais relações político, econômico e comerciais do Brasil com os países africanos. A segunda parte busca-se concatenar as principais iniciativas e aproximações dos governos militares (1964-1985) com o pensamento geopolítico de Golbery Couto Silva, Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro. Um período de transição dos próprios governos militares, de um alinhamento direto com os EUA, numa ideia de defesa do Ocidente, a uma política de diversificação dos parceiros estratégicos, no escopo da chamada diplomacia do “pragmatismo responsável”. Na terceira parte, o foco é o resgate das relações entre África e Brasil, buscando argumentar que o atual período de crescimento africano constitui uma oportunidade para o Brasil aprofundar as relações Sul-Sul e criar, no espaço do Atlântico Sul, um ambiente geopolítico favorável aos projetos sul-americanos e africanos. No esteio dessa argumentação, serão feitas algumas considerações a partir de teóricos que pensam a inserção internacional do Brasil pelo prisma de temas caros à geopolítica, como André Martin, Samuel Pinheiro Guimarães e José Luís Fiori.

1 A África na inserção externa brasileira: primeiras aproximações

Com o pós-guerra, os primeiros passos para a reaproximação do Brasil com o continente africano foram dados. O revigoramento dos interesses brasileiros era sustentado pela ideia de que o desenvolvimento econômico e a construção da influência regional são resultados de um mesmo processo. A África, todavia, por dividir o Atlântico Sul, seria um espaço privilegiado de projeção da influência brasileira. Porém, de acordo com Cervo e Bueno (2012), a política exterior brasileira passou ao largo do processo de libertação dos países africanos, decisivo entre os anos 1956 e 1960.

² Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), criada 1986.

³ Fórum de diálogo Índia, Brasil e África do Sul, IBAS, criado em 2003.

O Brasil reservava uma política bem tímida em relação ao desejo de autonomia dos países africanos. Nas resoluções do ONU, o país votava em favor de Portugal ou se abstinha. Esta posição foi utilizada como espaço de manobra para garantir o acesso ao crédito financeiro internacional (PENHA, 2011). No plano interno, buscava-se, via industrialização e investimentos em infraestrutura, superar o subdesenvolvimento. No plano externo, porém, reconhecia-se a posição de fragilidade do país quanto ao exercício de poder das potenciais. A preocupação geopolítica restringia-se ao contexto da América, daí o apoio, no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960) a Operação Pan-americana (OPA) ⁴.

1.1 Uma aproximação interrompida: a breve Política Externa Independente

De acordo com Cervo e Bueno (2012), no início dos anos 1960 houve um reexame da política brasileira para a África. Jânio Quadro, por exemplo, ordenou, em 1961, a constituição de um grupo de trabalho, tendo por referência a criação de representações diplomáticas brasileiras no continente; sugeriram um conjunto de recomendações para as parcerias, das questões de cooperação educacional ao estabelecimento de novas rotas de navegação, como uma linha entre Brasil e Indonésia, com parada na África. Destaca-se, desse momento, a criação de embaixadas em Gana, Nigéria e Senegal. Vivenciava-se uma atitude ambígua: abstenções nas votações da ONU e, ao mesmo tempo, exortava-se que o Portugal liderasse o processo de libertação de Angola.

Nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), buscou-se uma "Política Externa Independente", denominada PEI, uma forma de inserção internacional que visava se desvincular das imposições ideológicas da Guerra Fria. Nesse sentido, respondia às forças políticas internas que preconizavam uma via de desenvolvimento econômico autônomo, o que gerava atritos com os relacionamentos com os Estados Unidos e aproximava o país das propostas dos não alinhados, do bloco de países africanos e asiáticos. Postulava-se, assim, princípios universais e não excludentes que pretendiam afirmar o Brasil como ator relevante no sistema internacional

⁴ A Operação Pan-Americana (OPA) foi uma iniciativa da diplomacia brasileira, sob o governo de Juscelino Kubitschek, que buscava unir os países do continente americano em torno de uma agenda que priorizasse o desenvolvimento social e econômico, combatendo assim a pobreza e o subdesenvolvimento. Dado o contexto da Guerra Fria, a OPA era propagandeada como um meio de combate à expansão socialista no continente.

Com 1964, a política externa brasileira volta, com efeito, ao seu expediente tradicional. Sucumbido o projeto de maior autonomia internacional, os militares, aliados aos interesses econômicos da burguesia internacionalizada e das tradicionais oligarquias fundiárias, reestabeleceram os vínculos do Brasil com os aliados ocidentais, em especial os Estados Unidos, reconhecendo neste o papel de liderança continental (PENHA, 2011). Coerente a essa postura, reconhecia-se a importância da interdependência entre segurança e desenvolvimento. A divisão ideológica - oriente/ocidente; socialismo/capitalismo – respaldou as opções estratégicas do país, que escolhe contribuir com a defesa da integridade do Ocidente, donde se reitera a hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, a colaboração externa na luta contra os países socialistas e, no plano interno, a implacável perseguição aos insurgentes.

2 Governos Militares e a inserção brasileira na África

2.1 Golbery do Couto e Silva e a Estratégia de Defesa do Ocidente

No quadro da Guerra Fria, as posições no Atlântico Sul, enquanto zona de defesa do ocidente, passavam pela colaboração de Brasil e África do Sul. Os parâmetros ideológicos e político-estratégicos eram os fatores de convergência. Golbery do Couto e Silva em seu livro *Geopolítica do Brasil*, de 1967⁵, resgata temas centrais ao Brasil. Um esforço de reflexão que busca, em síntese, lapidar conceitualmente o arcabouço da geopolítica, a fim de concretizar o elemento básico, presente em quase todos os geopolíticos, de que o Brasil possui, em virtude de seus imperativos geográficos, condições indispensáveis para se tornar potência mundial. Couto e Silva (1967) defende a necessidade de um projeto total de organização do território. No plano externo, sua geopolítica extrapola os limites do continente, insere o país no campo das disputas que organizam a hierarquia de poder do sistema interestatal. O autor identificava no planejamento o mecanismo fundamental para a consecução do objetivo político nacional, donde as possibilidades de concretização dependiam do aproveitamento das oportunidades abertas pelo contencioso entre Estados Unidos e União Soviética. Sua geopolítica visava inserir o país de forma positiva na estratégia global dos Estados Unidos de contenção ao comunismo.

⁵ Livro publicado em 1967, mas que reúne uma coletânea de textos e ensaios publicados ao longo dos anos 1950, como a primeira parte *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, de 1952 e 1959; a segunda parte *Geopolítica e Geoestratégia*, de 1959; e a terceira parte *O Brasil e a Defesa do Ocidente*, de 1958.

Esta subordinação político-estratégica, no plano externo, articulava-se com o objetivo interno de explorar as potencialidades do país, reiteradamente apresentado, como privilegiado por causa de sua posição estratégica na América e no hemisfério Sul, bem como pela extensão territorial e diversidade natural. Um potencial não explorado em virtude da carência de recursos, pela ausência de planejamento de longo prazo e pela dificuldade de congregar forças políticas com ideais convergentes. A obra de Couto e Silva (1967) buscou, sem dúvida, apresentar as linhas mestras definidoras dos interesses nacionais frente a conjuntura internacional.

O ensaio *O Brasil e a Defesa do Ocidente*, escrito em 1958, antecipa, em linhas gerais, os pressupostos impostos em 1964. Nele as ambições geopolíticas do país se conformam com as necessidades de defesa do Ocidente. Um Ocidente impreciso, mas coerente para uma opção ideológica de subordinação ao projeto político dos Estados Unidos à periferia capitalista⁶.

Golbery Couto e Silva em *Aspectos Geopolíticos do Brasil*, de 1959 e 1960, vê como ameaça o processo de descolonização africano, se descuidado oferece um campo favorável à penetração do comunismo multiforme, tendo por referência a URSS e a China. Para ele, o Brasil deve se impor em vigilância sobre o que se processa na África, cuja preservação contra o "imperialismo agressivo" (p.93) das forças comunistas se faz necessário.

O autor parte da leitura geográfica do conflito Leste-Oeste da Guerra Fria. Sugere a existência de círculos concêntricos, num esforço de colocar o Brasil como centro do mundo⁷. Aponta as áreas mais sensíveis ao avanço do comunismo e, a partir daí, prognostica as linhas de estratégia de defesa. No hemicírculo interior, estariam a América do Sul, África e Antártida, onde não haveria ameaças diretas à América do Sul e ao Brasil, senão as forças internas insurgentes. No hemicírculo exterior, estavam Europa, o oriente da África, Índia, Ásia e Austrália, que incorporavam o eixo Moscou-Pequim, de onde, portanto, poderia vir uma ameaça ao Brasil.

⁶ Nas palavras de Couto e Silva (1967, p. 225-226) "o único Ocidente que vale como um todo duradouro e coeso, o Ocidente que se pode de fato distinguir, nitidamente, de tantas outras civilizações e culturas, dotado de uma individualidade própria, original e marcadamente característica, é, para nós, o Ocidente como ideal, o Ocidente como propósito, o Ocidente como programa". Neste sentido, prossegue afirmando que a existência perfeita desse Ocidente jamais se realizou e que talvez nunca seja possível, mas que nem por isso deixará de orientar as escolhas políticas. O ideal, propósito e programa que impulsionam e sustentam a dita Civilização do Ocidente é, para o autor, a Ciência (como instrumento de ação); a Democracia (como fórmula de organização política); e o Cristianismo (como padrão ético de convivência social).

⁷ Em sua cartografia, o autor utiliza como referência um mapa-múndi em projeção azimutal, oblíqua e equidistante, tendo como centro o Brasil.

A África, segundo o autor, seria um segundo ponto de resistência, porém com um grau de resistência relativo, devido ao fato dos amplos ressentimentos históricos produzidos pelos anos de subordinação às potências europeias. A presença norte-americana seria fundamental para ocupar o vazio estratégico deixado pela Europa. No hemisfério interior – áreas articuladas pelo Atlântico Sul –, deveriam ser objeto de um exercício permanente de “contenção”, sobretudo a África, onde o controle de espaços estratégicos possibilitaria comunicações vitais do Atlântico centro-meridional. Constituíam a área mais vulnerável do “hemisfério interior”. Daí suas propostas de cooperação aquém e além-mar. Ao Brasil caberia “cooperar na imunização também dos jovens países africanos à infecção fatal do comunismo, estar vigilante e atento a qualquer propensão soviética na direção dessa África Atlântica, onde se situa a fronteira avançada e decisiva da própria segurança nacional” (COUTO e SILVA, 1981, p. 137).

A fragilidade do Brasil no apoio a coalizão ocidental era patente na hipótese de uma Guerra Total. O baixo grau de desenvolvimento econômico minava as possibilidades de defesa do país. Por isso, o apelo à colaboração com os norte-americanos. Couto e Silva (1981) elenca seis pontos que constituem fatos inquestionáveis de importância nas relações entre os Estados Unidos e a América Latina⁸. A premissa básica era a que o fortalecimento do Brasil, enquanto potência regional, liberaria os Estados Unidos à sua estratégia global de poder.

Do ponto de vista do teórico, a sugestão feita por Gonçalves (1984) de que a história do pensamento geopolítico confunde-se com a própria história da Escola Superior de Guerra (ESG) apresenta-se bastante crível. A ESG surgiu em 1949 no contexto do alinhamento à política de segurança dos Estados Unidos, desde a origem, a escola se pauta em princípios difundidos pelos norte-americanos, sobretudo, ao binômio segurança-desenvolvimento. O ponto central era constituir uma via de desenvolvimento que acelerasse a realização do “poder nacional”. Golbery, como demonstrado acima, foi um dos principais articuladores dessas concepções. Com a ascensão dos militares ao poder, em 1964, a política externa brasileira nutriu-se de muitos desses fundamentos.

⁸ Os seis pontos de Golbery, em síntese, chamavam a atenção para o apoio dos países, em especial o Brasil, aos Estados Unidos: em deliberações da ONU, no fortalecimento das redes materiais e críticas de combate ao comunismo; no fortalecimento da navegação no Atlântico Sul, rota alternativa, segura e obrigatória, no caso de fechamento do Canal de Suez; no fortalecimento do transporte aéreo; na estruturação de um sistema de segurança coletiva; no envio de tropas militares de apoio em operações extracontinentais para fortalecer as posições do Ocidente ou na situação de enfrentamento de forças numerosas com as da Rússia ou da China. (COUTO e SILVA, 1981, p. 246).

A despeito das diferenças entre os governos militares entre 1964 e 1973 (Castelo Branco, Costa e Silva e Médici), o eixo ideológico-doutrinário da política externa manteve-se o mesmo. Até 1973, a política brasileira para África restringia-se, nos grandes temas, aos fóruns da ONU. O país se abstinha nas votações sobre o colonialismo, numa atitude favorável a Portugal, e nas condenações ao regime de *apartheid* na África do Sul.

2.2 Transformações no sistema internacional e a redescoberta da África

A inflexão nas relações Brasil-África ocorre no governo Geisel (1974-1979). As mudanças na conjuntura internacional puseram em xeque os fundamentos do desenvolvimento brasileiro e, por conseguinte, da política externa. A crise do Petróleo, em 1973, contribuiu para incluir a África no rol das parcerias estratégicas. Seis novas embaixadas foram criadas. O Brasil, por exemplo, foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, em 1975, um desdobramento direto dos ganhos políticos do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA), de orientação socialista. O Brasil também passou a condenar o regime do *apartheid* na África do Sul. Uma reorientação na inserção internacional no escopo da chamada diplomacia do "pragmatismo responsável" (VISENTINI, 2010).

Com a crise no balanço de pagamentos o Brasil buscava diversificar seus parceiros comerciais. A guinada à África visava exportar bens de consumo, alimentos e automóveis, e, sobretudo, importar petróleo. Surge a Interbrás, uma *trading* da Petrobrás, criada para viabilizar o comércio entre os países, tendo por referência a compra de petróleo e a venda de eletroeletrônicos. Vale do Rio Doce, com os projetos de mineração, e as construtoras Mendes Jr. e Odebrecht também se internacionalizavam. Estas últimas com projetos de construções de rodovias, pontes, portos e barragens hidroelétricas. As relações com Angola, Gabão, Nigéria e Argélia eram as mais intensas. (VISENTINI, 2010).

O eixo central da política externa era o estabelecimento de novas parcerias econômicas. De acordo com Castro (1981, p. 201), o volume de negócios com a África teve um crescimento excepcional, saltando de US\$ 150 milhões de dólares, em 1972, para cerca de US\$ 1,1 bilhão em 1974. O país passava a operar, no plano externo, segundo seus próprios interesses. Esta nova política estabelecia três parâmetros fundamentais: a) incremento da cooperação Sul-Sul, visando um desenvolvimento mútuo; b) respeito aos princípios de soberania e autodeterminação dos Estados e da independência econômica; c) repulso ao colonialismo e a discriminação racial (CERVO e BUENO, 2012, p. 452).

Do ponto de vista dos pensadores da geopolítica, Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro, produziram textos que buscaram reinterpretar a situação e os desafios do país frente às transformações no sistema interestatal.

Entre as contribuições de Meira Mattos - sobretudo em suas obras *Projeção Mundial do Brasil* (1960), *Brasil - Geopolítica e Destino* (1975) e *A Geopolítica e as Projeções de Poder* (1977) -, destaca-se o seu interesse no estudo das potencialidades e nos desafios do Brasil. O autor parte do conceito de potência mundial que realça os atributos da dimensão geográfica, população, posse de imensos recursos naturais, coesão interna e capacidade industrial, tecnológica e científica como inerente a qualquer projeção de poder.

Para Meira Mattos (1975), as alterações no sistema interestatal, impulsionadas pelo confronto Leste-Oeste, traziam ao Atlântico Sul as tensões geopolíticas. Neste sentido, a vertente atlântica da África, do Marrocos a África do Sul, era um espaço no qual o Brasil não poderia se furtar de sua responsabilidade de defesa frente à expansão de uma potência hostil ao Brasil. Mattos (1975), assim como Golbery do Couto e Silva, identifica o comunismo e a expansão soviética como as principais ameaças ao Atlântico. No quadro da defesa continental e da estratégia ocidental, escreve Mattos (1975, p. 75), "a África, hodiernamente, interessa muito mais ao Brasil do que qualquer outra área". Isso porque passam pelo continente as principais rotas marítimas, essenciais à segurança do Brasil. Em termos de poder terrestre, o continente está em uma posição intermediária para as ações militares entre América e Eurásia e detém um imenso potencial de recursos energéticos e minerais.

Tais evidências levaram Mattos (1983) a propor a necessidade de se construir arranjos de segurança coletiva. Na configuração de poder mundial, as forças navais dos acordos e tratados, como TIAR e OTAN, não eram suficientes. Defendia a necessidade de criação de uma força conjunta de proteção do Atlântico Sul, a OTAS, com colaboração dos Estados Unidos. A atuação conjunta de países de maior projeção no Atlântico – Brasil, Argentina e África do Sul – permitiria o estabelecimento de uma força defensiva, com capacidade de dissuadir as ameaças externas, notadamente uma expansão soviética. A OTAS estaria nos marcos do "Brasil potência", um arranjo regional que faria, se criado, jus as pretensões brasileiras de projeção regional de poder. Reverberaria o reconhecimento da posição estratégica do Brasil na defesa do Atlântico Sul.

Therezinha de Castro também coloca o Brasil no centro de suas observações. Ela está na mesma linha de pensamento de seus predecessores. Num quadro de referência teórica que pode ser definido como analítico, descritivo, pragmático e voltado para orientar às decisões políticas (FREITAS, 2004).

Castro considerava que os parâmetros de poder geopolítico (aéreo, marítimo e terrestre) se mantinham, no contexto das transformações da década de 1970, mas respondendo a uma nova hierarquia baseada em regionalismos⁹. O Brasil se situaria numa posição intermediária, de segundo nível, numa situação de amadurecimento político-estratégico, em que se busca a construção de linhas operativas capazes de materializar os objetivos nacionais, estendendo a influência no âmbito regional.

Segundo Castro (1999), o fim da Segunda Guerra Mundial clarificou para as grandes potências o papel estratégico do Atlântico Sul na disputa pela hegemonia global. O Brasil, todavia, passou a ser encarado mais em termos marítimos do que terrestre. A assinatura do de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, redefinia o status estratégico do Atlântico Sul. O fim da guerra também favoreceu a desmontagem das estruturas coloniais, enquanto no Brasil, ampliava os consensos e os objetivos em torno do desenvolvimento econômico, tendo por base o impulso à industrialização.

O pensamento geopolítico de Therezinha de Castro se respaldava em seus antecessores, Mario Travassos, Lysias Rodrigues, Golbery do Couto e Silva, Octavio Tosta e Carlos Meira Mattos. Castro (1982) também recorre a Mackinder para lembrar que a África está situada na "ilha-mundo", donde quem dominar as fontes de produção de recursos primários e as linhas de comunicação ficará em condições de exercer pressões de todo tipo sobre o Ocidente.

Castro (1999) sustenta que a posição geográfica do Brasil lhe conferia um papel central, uma espécie de área-pivot na defesa do ocidental. Neste sentido, a autora elabora a ideia de múltiplos vetores, de que o Brasil representa uma posição-chave entre as rotas marítimas de integração norte-sul das Américas, devido a extensão de sua costa e a configuração de seu saliente nordestino, que em confrontação a costa africana, cria um ponto de estrangulação do Atlântico. A geografia, pois, atribui uma dimensão estratégia ao Brasil, fato que se intensifica com os fluxos de mercadorias, interconectando os países da região e, sobretudo, os países do Norte aos produtos-primários da América do Sul, África e Oriente Médio.

Therezinha de Castro, diferente de Couto e Silva e Meira Mattos, não atribuía a parceria com os Estados Unidos um caráter fundamental. Como escreve nos contextos pós década de 1970, as relações Brasil – Estados Unidos estavam fragilizadas. A crise da dívida, as ressalvas norte-americanas ao programa nuclear brasileiro, o respaldo que os Estados Unidos deram à

⁹ Castro (1982) faz a seguinte classificação: Potencias do 1º nível: EUA, Rússia, China, Japão e Comunidade Europeia; Potencias de 2º nível: Nigéria, Índia, Canadá, México, Venezuela, Brasil, as quais podem competir com as potencias de 1º nível dentro de sua região; Nações de 3º nível: dotadas de alcance geopolítico regional; Nações 4º nível: limitada somente a contato regionais; Nações 5º nível: sem qualquer alcance regional.

Inglaterra, em 1982, durante a Guerra das Malvinas, foram elementos que levaram o Brasil a se afastar do alinhamento automático com os norte-americanos nas questões internacionais e se aproximar dos vizinhos sul-americanos e africanos.

Entre 1972 a 1981, o volume das transações comerciais passou de US\$ 243,3 milhões para US\$ 3,9 bilhões (CERVO e BUENO, 2012). O incremento das relações comerciais e econômicas de construções políticas, e da mútua percepção de que a cooperação auxiliaria no fortalecimento dos países frente às imposições dos tradicionais parceiros do norte. As potencialidades de intercâmbio não foram, entretanto, esgotadas em nenhum domínio. A década de 1980, todavia, ficou marcada pela imposição de ajustes estruturas de corte liberal propugnados pelos Estados Unidos e pela “comunidade financeira internacional” ao Brasil e aos países africanos.

Para Cervo e Bueno (2012) a transição dos anos 1990 para os 2000 marca, também, a mudança de um paradigma de Estado, que orienta a inserção internacional. Se nos anos 1990, as referências foram as organizações internacionais e a adesão as teses neoliberais, em que o Estado se reorientava como suporte e potencializador das forças do mercado. Nos anos 2000, ele tornou-se logístico, isto porque “recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação das iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder” (idem, p. 529). Na contra tendência dos anos 1990, retoma-se o papel dos Estados no direcionamento das ações externas, incluindo econômicas e comerciais, de seus governos ¹⁰.

O Estado logístico coloca a estratégia a serviço do desenvolvimento, recupera a autonomia decisória na esfera política e volta-se para o núcleo duro da economia nacional. Um dos aspectos fundamentais da conduta logística como paradigma foi a inclusão, pela primeira vez na história, da internacionalização de empresas à estratégia de inserção externa.

¹⁰ Segundo Cervo e Bueno (2012), há três fundamentos para essa mudança de paradigma: a) nível avançado de organização da sociedade (industriais, agricultores, banqueiros, operários, comerciantes e consumidores) condição que facilita a função de coordenador superior do Estado na busca pelo interesse nacional, soma de interesses setoriais; b) estabilidade política e econômica, capaz de associar a lógica da governabilidade interna com a lógica governança global; c) nível elevado dos agentes econômicos e sociais em termos de organização econômica e competitividade sistêmica.

3 Retomada do nacional e do estratégico na inserção externa do Brasil

Existe uma confluência entre os interesses externos do Brasil e nova onda de investimentos na África. Busca-se criar um modelo de relação interestatal mais horizontal, de dimensão Sul-Sul, frente a um histórico de relações assimétricas estabelecidas entre Brasil e os países africanos com os países potências do Norte.

As recentes relações de cooperação e intercâmbio incluem diversos setores: agrícola, medicina tropical, ensino profissionalizante, programas de energia, programas governamentais de política social (IPEA, 2011). Um dos grandes desafios do Brasil é o de compatibilizar a relativa estabilidade institucional, a capacidade econômica e a ativos geoestratégicos (território, população, recursos minerais e energéticos, diversidade cultural, diversificação produtiva do parque industrial) com o interesse em se reinserir no sistema internacional.

As políticas de Cooperação Sul-Sul foram estimuladas por uma diplomacia ativa, basta lembrar que em 2002 o Brasil contava com apenas 17 embaixadas em solo africano, saltando para 37 em 2013¹¹. Isso em um continente com 54 países e uma população de aproximadamente 800 milhões de pessoas. Um esforço de expansão externa que buscou a defesa de interesses geopolíticos e econômicos, do mesmo modo que contribuiu para internacionalizar uma agenda de políticas sociais de combate à pobreza.

¹¹ O Brasil conta atualmente com embaixadas em 37 das 54 nações africanas, das quais 19 foram inauguradas desde o início do governo Lula. O país só possui menos embaixadas no continente do que Estados Unidos (com 49 missões), China (48), França (46) e Rússia (38). (Fonte: FELLET, João. Brasil tem a quinta maior presença diplomática na África. BBC Brasil, 17 de outubro de 2011).

¹² Samuel Pinheiro Guimarães, além de um teórico que escreve sobre temas caros à geopolítica, teve uma posição profissional de destaque na burocracia brasileira. Foi durante do governo Lula (2003-2010) secretário-geral das Relações Exteriores do Ministério das Relações Exteriores (2003-2009) e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2009-2010). O exercício de sua atividade permitiu contribuir com a retomada de uma visão nacional, estratégica e autônoma da política externa. No governo citado, por exemplo, houve um conjunto de iniciativas políticas, acordos internacionais, elaboração de documentos instituições de referência, como a Estratégia Nacional de Defesa (END, 2008).

De acordo com Samuel Pinheiro Guimarães¹², a estratégia de reaproximação com a África se constitui de elementos consistentes, que não estabelece condicionalidades. O elevado número de acordos de cooperação técnica é uma marca, uma estratégia que favorece a resolução de problemas históricos, como a redução da pobreza e da desigualdade social. Para o autor, reaproximação brasileira com as questões africanas tem fundamentos, além de políticos e econômicos, sociais, afinal o Brasil é o segundo país em número de população de origem africana, atrás apenas da Nigéria. O apoio dos países africanos nas reivindicações internacionais do Brasil é importante, a exemplo do pleito brasileiro a uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU. Por razões geográficas, a segurança do Atlântico Sul interessa ao conjunto dos países.

No que se refere a percepção geopolítica, Guimarães em seu livro *Desafios Brasileiros na Era dos Estados Gigantes*, de 2006, esclarece que uma estratégia de inserção externa do Brasil depende de dois pontos fundamentais: o primeiro refere-se à visão que se faz da estrutura, da dinâmica e das tendências do sistema internacional; o segundo diz respeito às características e dos desafios presentes na sociedade. Como mostra o autor, existem diferentes interpretações sobre a estrutura e a dinâmica internacionais. Entretanto, a política externa de um país deve ter como objetivo primordial "a defesa e a promoção dos interesses nacionais, sem ilusões quanto à amizade de outros Estados ou quanto a supostas tendências benévolas do sistema internacional" (GUIMARÃES, 2006, p. 246).

O continente africano é uma zona privilegiada de expansão das alianças políticas e dos investimentos brasileiros. O PIB do continente, entre 2003 a 2012, expandiu-se, em média, 5,1% ao ano, ao passo que a média mundial ficou na ordem de 2,7% ao ano. O comércio entre o Brasil-África cresceu cerca de seis vezes na década, saltou de US\$ 4,9 bilhões para, em 2012, chegar a US\$ 26,5 bilhões (IPEA, 2011).

Partindo de uma referência teórica do campo da geopolítica, a rearticulação da inserção internacional do Brasil contribui para criação de uma maior autonomia externa. O esforço de diversificação de parceiros fortalece a dimensão nacional. André Martin em sua tese de livre-docência, defendida em 2007, na USP, faz uma proposta teórica instigante. Na forma de ensaio apresenta sua tese *Brasil, Geopolítica e Poder Mundial – o anti-Golbery* e remonta as análises da tradição geopolítica brasileira: centra na dimensão nacional e apresenta um caráter analítico, pragmático e prescritivo. Martin (2007) defende uma geopolítica *meridionalista*, pautada na importância econômica e ecológica do Sul, uma vez que nesta porção do globo habita aproximadamente metade da população mundial e mais de 80% da biodiversidade. Para ele, o

fortalecimento do Sul “beneficiaria o conjunto da humanidade, ao responder com uma manobra dissuasiva, e não confrontativa, o projeto hegemomista” (MARTINS, 2007: 113).

O Sul, para Martins (2007), é resultado das circunstâncias históricas atuais, ajustadas a realidade, que consideram o mundo sob um ângulo estritamente político, não ideológico, socioeconômico e cultural. “Este Hemisfério Sul político é facilmente reconhecível, pelo simples fato de não existir nenhum representante deste conjunto no Conselho de Segurança da ONU, nem no G-8” (MARTINS, 2007: 112). O Sul político seria composto por todos os países da América Latina, da África, da Ásia (com exceção da Rússia, da China e do Japão), da Oceania (incluindo Austrália e Nova Zelândia), além de considerar a Antártida como território estratégico. Trata-se da construção de modelo explicativo com intuito de balizar uma estratégia autônoma de inserção internacional.

Como anti-Golbery, Martin (2007) propõe o conceito de meridionalismo, um conceito-chave que sintetiza a situação geográfica de maritimidade, polarizados pelos três grandes oceanos, e de dispersão territorial dos países do hemisfério Sul. Distinto do Norte, onde predomina extensas massas terrestres, o Sul se organiza via articulação marítima. Do ponto de vista das relações de poder, no Norte concentram-se todas as potências globais, tradicionais ou novas, Estados Unidos, China, Rússia, França, Inglaterra e Japão, enquanto os países do Hemisfério Sul detêm uma pequena parcela do poder mundial. Tal constatação remete a uma observação histórica e política, a contínua emergência reivindicações meridionais, que desde o período colonial marca as disputas de poder: emancipação política das colônias e formação dos Estados nacionais na América, África e Ásia. Durante a Guerra Fria, as lutas pela descolonização e o movimento dos não alinhados. Atualmente, essas reivindicações se reverberam nos acordos de cooperação técnica das Relações Sul-Sul, como a constituição do IBAS ou as parcerias bilaterais. Em síntese: a “questão meridional” deriva de uma situação concreta de déficit de poder, capital e tecnologia dos países que majoritariamente compõe o Sul, não o puramente cartográfico, pautado na linha do Equador, mas o político, histórico, social e, sobretudo, geopolítico que contrapõe os tradicionais focos expansivos de poder mundial com os requerentes deste mesmo poder.

De outra perspectiva de análise geopolítica, Fiori (2007; 2008) sustenta toda análise de conjuntura necessita de uma visão de longo prazo do movimento da história. Sem uma teoria fica difícil identificar os ciclos e as grandes transformações. De maneira sucinta, a história do sistema interestatal capitalista pode ser compreendida como parte de um “universo” em contínua expansão. Existiram quatro momentos em que ocorreram uma

“explosão expansiva”, a saber: entre 1150-1350, na origem do primeiro sistema europeu de guerras e trocas (1150-1350), dando origem as primeiras formas dos “Estados-economias nacionais”; entre 1450-1650, com o nascimento do sistema interestatal europeu (1450-1650); entre 1790-1914, com expansão extra europeia e a formação do sistema interestatal capitalista; e a partir da década de 1970, com estratégia expansionista e imperial dos Estados Unidos que fez retornar, com maior ênfase, poderes territoriais concorrentes. Esse retorno à história permite uma olhar crítico sobre as relações iniciais entre o poder, o dinheiro e a riqueza.

A eclosão de cada uma dessas etapas teria como causa a pressão competitiva entre os Estados, e como consequência o alargamento das fronteiras internas e externas. Por trás dessa lógica do aumento das “pressões competitivas” e das “explosões expansivas”, situa-se a associação entre a conquista de novas posições monopólicas de poder e acúmulo de riqueza excedente.

Segundo Fiori (2007) não há como explicar ou deduzir a necessidade da acumulação do lucro e da riqueza, a partir do “mercado mundial” ou do “jogo das trocas”. Comércio existiu em todos os tempos e durante a maior parte de sua história esteve restrito ao nível das necessidades sociais, ou a circulação simples. Sua expansão ocorreu de forma muito lenta e secular. Assim, a força expansiva, que acelerou o crescimento dos mercados e produziu as primeiras formas de acumulação capitalista, originou-se da dinâmica do poder e da conquista, do impulso gerado pela acumulação do poder dos Estados.

O continente africano ao longo de sua história foi inserido de modo subordinado ao sistema interestatal capitalista. Segundo Fiori (2008), pode-se, de maneira geral, considerar três grandes momentos de inclusão do continente na dinâmica de acumulação de riqueza e poder das potências mundiais. O primeiro momento remete ao século XV, ao período de formação e consolidação dos primeiros Estados nacionais europeus. Portugal, Espanha, Inglaterra, Holanda e França lançaram-se aos mares e incluíram a costa africana como base de apoio aos seus poderes ultramarinos. O segundo momento remete ao século XIX, período de forte rivalidade entre as potências europeias e de acirramento das disputas pela ampliação de seus territórios e áreas de influência econômica. O continente africano, alvo da política expansionista, foi dividido e explorado segundo os critérios e interesses dos europeus. A partir da segunda metade do século XX, começa o processo de descolonização e de formação dos Estados nacionais africanos, que, mesmo com a independência política conquistada, foram sugados por formas mais sutis, porém não menos violentas, de dominação política e econômica. E, por fim, o terceiro momento, que se descortina no início dos anos 2000, o crescimento econômico dos países africanos se associa à elevada demanda por recursos minerais e energéticos do leste asiático.

No período atual assiste-se ao “desembarque econômico” (FIORI, 2008) na África, transformando o continente em uma área de expansão de capitais asiáticos e zona privilegiada de fornecimento de recursos energéticos e minerais. Mesmo favorável do ponto de econômico, o atual ciclo de inserção africana no sistema interestatal força o acirramento das especializações produtivas. Não se substituiu, entretanto, o velho padrão europeu com a ascensão do leste asiático. Configura-se uma situação geopolítica de convivência, complementaridade e rivalidades entre as esferas de projeção de poder das “velhas” e “novas” potências. As possibilidades de mudança socioeconômicas e de afirmação de soberania dos países africanos dependem da adoção de políticas sólidas, de longo prazo, voltadas para a diversificação da estrutura produtiva e para a acumulação de poder dissuasório.

Considerações Finais

Ao se considerar a dimensão da geopolítica no desenvolvimento econômico e da inserção externa, torna-se evidente que o processo de transformação produtiva, bem como o de mudança dentro da hierarquia de geração de poder e riqueza no sistema interestatal dependem das estratégias políticas dos Estados. Não resultam do progresso linear ou da dinâmica naturalmente harmônica dos mercados. O desenvolvimento econômico tem como norte um projeto político de afirmação nacional, que, a um só tempo, está integrado a complexa relação entre os fundamentos internos e externos do poder.

O Brasil é um país carrega profundos vínculos geopolíticos, históricos, culturais com o continente africano (SARAIVA, 2011). Ambos foram inseridos no sistema interestatal de modo subordinado e montaram suas estruturas econômicas para o atendimento às demandas externas. Contudo, neste início de século, o Brasil e alguns países africanos vivenciam transformações substanciais na economia e em suas políticas internacionais.

Durante os governos militares, o pensamento geopolítico, em resumo, apresentava-se como nacionalista, analítico, descritivo, pragmático e prescritivo. Um nacionalismo que se caracterizava pela aceitação e defesa de uma subordinação geopolítica. Nos anos 2000, houve uma retomada da dimensão política na definição de arranjos políticos internacionais. Neste aspecto, o pensamento de Samuel Pinheiro Guimarães aproxima-se de uma perspectiva realista, pragmática e propositiva. André Martin parte de uma visão dos déficits de poder dos países do Sul, uma leitura histórica e geopolítica que aponta para elaboração de um novo sistema de ideias que auxiliariam a política externa brasileira. Aproxima-se de uma visão idealista, porém, crítica e propositiva. Fiori considera que a análise de uma conjuntura

internacional ou projeção de poder de um Estado, incluindo os periféricos, precisa se alicerçar numa visão de longo prazo do sistema interestatal. Privilegia uma leitura do poder, enquanto relação primária, expansiva e sistêmica. Uma vertente na qual o conflito, de natureza geopolítica, a competição, econômica, são elementos promotores de “pressões competitivas” e “explosões expansivas” que mantêm em permanente expansão do sistema interestatal. Seu pensamento, portanto, se aproxima de uma perspectiva realista, histórico-estrutural, crítica e propositiva.

Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE, Edu. **A teoria geopolítica meridionalista de André Martin**. In: Revista de Geopolítica. Vol. 5, n.2, 2014.

BNDES (2014). **Estatísticas Operacionais: apoio à exportação**. Consulta ao site em junho de 2014.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa: Paz e Segurança para o Brasil**. Brasília, 2008.

CASTRO, Therezinha. **África: geohistória, geopolítica e Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

CASTRO, Therezinha. **O Brasil no mundo atual: posicionamentos e diretrizes**. Rio de Janeiro: Ed. Pedro II, 1982.

CASTRO, Therezinha. **Atlas-texto de geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: CAPEMI, c1982.

CASTRO, Therezinha. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999.

COUTO e SILVA, Golbery (1967). **Conjuntura Política Nacional, o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2 edição, 1981.

FIORI, José Luís. **Poder Global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FIORI, José Luís. "O Brasil e seu "entorno estratégico" na primeira década do século XXI". In: SADER, Emir (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo, 1ª edição, 2013.

FIORI, José Luís. "Poder, Geopolítica e Desenvolvimento". Artigo da Carta Capital, 01/07/2013.

FIORI, José Luís. "Para calcular o futuro". Artigo da Carta Capital, 02/06/2014.

FIORI, José L. "O sistema interestatal capitalista no início do século XXI" In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2008.

FREITAS, Jorge Manuel. **A escola geopolítica brasileira: Golbery do Couto e Silva, Carlos Meira Mattos e Therezinha de Castro**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2004.

GUIMARÃES, Samuel P. *Desafios brasileiros na era dos gigantes*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2006.

GONÇALVES, Williams. **O pensamento estratégico brasileiro: o discurso de Golbery**. Dissertação de Mestrado. Departamento de Filosofia. PUC-RJ, 1984.

HUGON, Phillipe. **A Geopolítica da África**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2009.

IPEA & BANCO MUNDIAL. **Ponte sobre o Atlântico: Brasil e África Subsaariana, parceria Sul-Sul para o crescimento**. Brasília, 2011.

MARTIN, André Roberto. *Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-Golbery*. Tese de Livre-docência, Universidade de São Paulo, 2007.

MATTOS. Carlos Meira. "O Atlântico Sul: sua importância estratégica". In: **A Defesa Nacional**. Rio de Janeiro, 1983, p. 85.

MATTOS. Carlos Meira. **Brasil - Geopolítica e Destino** Rio de Janeiro: Olympio, 1975.

MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. "Padrões Monetários Internacionais e Crescimento". In: FIORI, José L. (org.) **Estados e Moedas no Desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. "O Desenvolvimento Econômico e a Retomada da Abordagem Clássica do Excedente". In: **Revista de Economia Política**, vol. 24, nº 2 (94), abril-junho/2004.

PENHA, Eli. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

SARAIVA, Jose. "A África no ordenamento internacional do Século XXI: Uma interpretação brasileira (atual)." **Anos 90**. Porto Alegre, n. 27, 2008.

VISENTINI, Paulo. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.

ESTRATÉGIA E GEOPOLÍTICA NA AMAZÔNIA: A BR- 174.

Cleber Batalha Franklin (UFRR)

Samuel Pastana Franklin (UFRR)

Resumo: A rodovia Br-174 é o mais importante eixo geopolítico para a Amazônia setentrional, uma vez que é a única via terrestre que liga Manaus, a *heartland* da Amazônia, à fronteira com a Venezuela. Em suas margens a presença do Estado foi-se impondo ora com projetos como a hidrelétrica de Balbina, ora apoiando à iniciativa privada como a mineração em Pitinga. Vários problemas ainda permanecem como a falta de ações específicas para as populações indígenas, visto que a rodovia atravessa duas terras indígenas: Waimiri-Atroari e São Marcos, e a intensificação de ilícitos, que vão desde o tráfico de narcóticos até de pessoas. Pode-se somar questões como a situação política venezuelana e a presença de potências extra regionais em Estados fragilizados como a Guiana, o que aumenta a importância estratégica da rodovia.

Palavras-chave: Amazônia. Geopolítica. Roraima.

O discurso do Presidente Getúlio Vargas proferido em Manaus, em nove de outubro de 1940, conhecido como "O destino brasileiro do Amazonas", passou para a história como o início efetivo da Marcha para o Oeste. E representou, em sua época, dois elementos integracionistas: uma percepção interna, ou seja, a tentativa de integrar vastas regiões do país ao seu ecúmeno; e uma percepção externa, conclamando os países que compartilhavam dessa região a iniciarem um processo de cooperação. No entanto, internamente, a não ser pela criação dos territórios federais e de ações relacionadas à exploração da borracha, nenhuma medida efetiva foi adotada até a década de 1950, quando da transferência da capital do país para o planalto central. Já no campo externo o processo demoraria mais tempo, tendo como marco político o Tratado de Cooperação Amazônica (1978).

Os planos de ocupar o então considerado deserto verde com "homens sem terras para terras sem homens", foram decorrentes das teorias de Ratzel e Mackinder que, desde os anos de 1930, influenciaram os trabalhos de Everardo Backheuser, Lysias Rodrigues y Mário Travassos. Travassos, com o trabalho "Projeção Continental do Brasil".

A utilização de princípios geopolíticos, somados ao planejamento regional e ao desenvolvimento extensivo do capitalismo foram as bases para as grandes transformações ocorridas na Amazônia, depois do golpe militar de 1964. O General Golbery do Couto e Silva, figura destacada em alguns governos militares, afirmava a necessidade de dotar a nação de uma estrutura moderna no aspecto econômico, político, territorial, para transformá-la em uma potência. Destarte, o Brasil foi dividido em cinco áreas: o núcleo central, as penínsulas sul, nordeste e centro-oeste e a ilha amazônica. E a sua receita para a integração da Amazônia ao território nacional:

“3.º- inundar de civilização a Hiléia amazônica, a coberto dos nódulos fronteiros, partindo de uma base avançada constituída no Centro-Oeste, em ação coordenada com a progressão E. O. segundo o eixo do grande rio”. (SILVA, 1967, pp. 46-47).

Durante o governo Castelo Branco foram implantadas as bases para o ordenamento da Amazônia: em 1966 criou-se a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). No mesmo ano, o então Banco de Crédito da Amazônia S.A. foi reformulado, dando lugar ao Banco da Amazônia S.A. (BASA), que, em conjunto com o Banco do Brasil, foram os principais financiadores do modelo. Em 1967 criou-se a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA). A implantação desse polo representou a escolha de uma base urbana para dotar toda a Amazônia de um centro logístico necessário para a expansão territorial no ocidente amazônico.

Nos governos de Emílio Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo foram executados planos de ocupação territorial como os projetos das estradas e vias implantadas na Amazônia: a Transamazônica, a Perimetral Norte, a Cuiabá-Porto Velho-Rio Branco, a Cuiabá-Santarém e a Manaus-Boa Vista. Essas construções foram acompanhadas de diferentes formas de colonização e de ocupação da terra, resultantes da apropriação monopolista controlada e incentivada pelo Estado. Seja através da moderna empresa capitalista agropecuária, seja pelos projetos de assentamento implantados pelo Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

A mineração também foi incentivada com a implantação de vários projetos, destacando o Projeto Grande Carajás (PGC), em áreas do Pará e Maranhão, coordenado pela Companhia Vale do Rio Doce (Vale) em parceria com grandes grupos multinacionais. E o de produção de cassiterita na mina de Pitinga, Amazonas. Esses polos mineiros são dotados de uma infraestrutura logística, representava a estratégia de superposição territorial, onde o Estado criava e controlava territórios desconsiderando as unidades políticas e a sociedade civil (BECKER, 1988).

Nesse período ocorria o retorno à projeção continental apregoada por Travassos. Também conhecida como a formação da Pan-Amazônica, que, segundo Mattos (1980, p. 161) poderia diminuir as consequências provocadas pelo elevado quociente de continentalidade da região. Para tanto, era necessária uma nova estratégia com a criação de polos ou nódulos fronteiriços. Nessa fórmula a união de uma política diplomática integracionista e a criação de polos de irradiação poderiam dinamizar as relações da Amazônia com o resto do país e com os países vizinhos. Principalmente em regiões territoriais em disputa, como a tríplice fronteira Brasil-Guiana-Venezuela.

Essa fronteira não recebera até então atenção por parte dos governos pela tranquilidade existente na região, visto que, do lado brasileiro, era uma zona marginal e, na época, a ditadura brasileira era conhecida pela sua aversão a qualquer forma de socialismo e aliada de primeira linha dos interesses ocidentais. Até que o Presidente Rafael Caldera lançou o programa "*La Conquista del Sur*", como resposta às desafiantes atitudes adotadas pelos governos militares brasileiros em relação à Amazônia. A abertura da rodovia El Dorado-Santa Elena de Uairén era parte desse programa e na inauguração contou até com a presença do General Emílio Medici (fevereiro de 1973). Após o término do governo do Presidente Rafael Caldera o programa foi abandonado.

Outro fator importante na configuração dessa fronteira foram as disputas territoriais do Reino Unido com o Brasil pela região do Rio Pirara, que é parte da bacia do Rio Branco. E com a Venezuela pela região a oeste do Rio Essequibo até próximo do Rio Orenoco. Londres aproveitava-se das indefinições limítrofes ocidentais de sua colônia, e utilizou como argumento os relatos das visitas do naturalista prussiano Robert Herman Schomburgk. Os limites entre os três só foram definidos por laudos arbitrais: entre a Venezuela e o Reino Unido, por um Conselho reunido em Paris (1899); e entre o Brasil e o Reino Unido dado pelo Rei Vítor Manuel III (1904), digam-se, ambos favoráveis aos britânicos. Desde então Venezuela discorda do resultado do laudo alegando vícios processuais, e tem reivindicado todo o território à margem esquerda do Rio Essequibo mesmo após a independência da Guiana. O processo de independência de Guiana iniciou-se em 1960, quando o Reino Unido se declarou favorável a este acontecimento. Entretanto esta só se concretizou em 26 de maio de 1966 por causa das pressões do Departamento de Estado Americano (GARAVANI, 1988) devido ao temor de uma nova experiência socialista no hemisfério ocidental representada na figura de Cheddi Jagan e o seu Peoples's Progressive Party (PPP).

Sobre a reivindicação da Venezuela de dois terços do território da República Cooperativista da Guiana, podemos afirmar que Venezuela não se conformou com o resultado do Laudo de Paris (1899) favorável ao Reino Unido, apesar de haver sido obrigada, na época por pressão norte-americana, a recorrer a esse expediente.

Esse território limítrofe até então não havia despertado grandes interesses nos espanhóis e tampouco nos governantes da “Gran Colombia. Entretanto, após as visitas à região do naturalista Robert Schomburgk, com o objetivo de determinar os limites do Império Britânico com a nova República de Venezuela, foram publicados vários mapas, e, a cada nova publicação, o limite aparecia cada vez mais próximo das minas de ouro de “El Callao”, despertando, assim, nos venezuelanos, a intenção de delimitar suas fronteiras, o que levou a uma disputa diplomática, herdada pela Guiana após a sua independência. Venezuela apelou para a Organização das Nações Unidas - ONU propondo a nulidade do laudo (1962), diante de uma melhor conjuntura internacional e com a proximidade da independência da Guiana. Essa política resultou no Acordo de Genebra, de 17 de fevereiro de 1966, e com o Protocolo de Port-of-Spain de 18 de junho de 1970.

Várias vezes na história venezuelana recente a questão da *Zona en Reclamación* ou a *Guayana Esequiba* tem servido para mobilizar a opinião pública diante de desafios como o surto guerrilheiro do início dos anos de 1960, ou como mote para campanhas eleitorais. Venezuela soube entrar em uma disputa, mas não sabe sair. Prova dessa afirmação são os conflitos armados ocorridos na região envolvendo direta e indiretamente tropas da Guiana e da Venezuela. O mais grave foi a Revolta do Rupununi, ocorrida nos primeiros dias de 1969 na região fronteira entre o Brasil e a Guiana. Essa região, afastada de Georgetown, na época tinha uma composição étnica distinta do restante do país, ou seja, a maioria dos habitantes era ameríndia e uma pequena, mas economicamente expressiva população de fazendeiros descendentes de europeus. O temor pela desapropriação de suas terras fez com que os pecuaristas incentivassem os ameríndios, para que, juntos, iniciassem a revolta. Pelo depoimento de alguns participantes da revolta, esses afirmaram que receberam armas e treinamento por parte do governo venezuelano. Ainda são necessários estudos sobre a participação venezuelana, visto que o apoio prometido, após iniciar a revolta, não ocorreu (SILVA, 2007).

Outra causa dessa revolta foram as transformações políticas que ocorreram no final de 1968, quando o Primeiro-Ministro e depois Presidente Linden Forbes Samson Burnham (1923-1985) e líder do People’s National Congress – PNC (criado em 1957), que representava os afros-guianenses, então um político confiável aos olhos dos britânicos e dos norte-americanos, rompeu a aliança com a United Force – UF, que representava os descendentes de europeus, cujo líder era o industrial descendente de portugueses Peter D’ Aguiar, e iniciou o seu projeto socialista cooperativista.

Essa aliança foi formada com a intenção de garantir a independência do país sem a presença inconveniente do esquerdista Cheddi Bharat Jagan (1918-1997). Fundador do “People’s Progressive Party” – PPP (criado em 1950),

então um partido marxista, representante na divisão étnica e política do país dos indos-guianenses, Jagan foi Primeiro-Ministro da Guiana antes da independência e era visto com muita desconfiança pelos governos britânico e norte-americano pelas suas posições favoráveis ao regime cubano. Após 28 anos na oposição venceu as eleições presidenciais em 1992. Ao falecer, o Presidente Jagan já havia abandonado o marxismo e desde então o PPP está no poder. Para ilustrar esse período onde predominavam os conflitos ideológicos, cita-se Garavini:

En el marco de esta "special relationship" entre Kennedy y Betancourt, reafirmada en lo personal durante la visita de Kennedy a Caracas a fines de 1961, no es inconcebible la hipótesis de un acuerdo Betancourt-Kennedy de utilizar la reclamación venezolana como una potencial arma definitiva (ultima ratio) para impedir el surgimiento de una "Segunda Cuba" en una Guyana independiente con Jagan al poder. (GARAVINI, 1988, p. 51)

Outros enfrentamentos têm ocorrido entre os postos de fronteira situados na Ilha Ankoko, no Rio Cuyuni. O primeiro ocorreu em fevereiro de 1970, dois dias antes de a Guiana transformar-se em república cooperativista (23 de fevereiro de 1970). Ocorreram também várias pressões econômicas por parte da Venezuela objetivando anular qualquer projeto econômico de vulto no território reivindicado. Destaque para as pressões junto ao Banco Mundial para que essa instituição não aprovasse os recursos financeiros para a construção do *Upper Mazaruni Hydro-Electric Project* (1981). Bem como a desistência de executar empreendimentos de duas empresas petrolíferas norte-americanas, uma empresa madeireira chinesa, uma mineradora canadense e a norte-americana Beal Aerospace Technologies Inc., que pretendia instalar uma base de lançamento de foguetes na região¹.

¹ Informações obtidas no site: <http://www.guyana.org/> (em 12/04/2010).

Essa revolta teve repercussões no lado brasileiro como a presença de tropas guianenses em Boa Vista em busca de refugiados. Somado à desconfiança dos militares brasileiros quanto a Burnham a disputa territorial levou à abertura da BR-174 ligando Manaus a Boa Vista, da BR-401 ligando Boa Vista a Bonfim (cidade fronteira às margens do Rio Tacutu) e a construção da Ponte dos Macuxi atravessando o Rio Branco, com a finalidade de uma rápida movimentação de tropas até a fronteira.

Quanto a situação política venezuelana, Jácome (2011) apresenta um quadro de crescente debilidade externa do então Presidente Hugo Chávez e, ao mesmo tempo, a continuação dos processos de centralização e militarização. No campo externo, a aproximação com governos reconhecidamente autoritários como os da Síria e do Irã, e as posições divergentes quanto à tendência regional de privilegiar o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como mecanismo de fomento para a confiança mútua, tem afastado das posições venezuelanas até aliados da ALBA. Inclusive, para a autora, a ALBA não tem conseguido avanços políticos e tem se sustentado no fator petróleo.

No plano doméstico, o processo de bipolarização da política venezuelana tem continuado, partindo da premissa que os dois lados são homogêneos, trocam graves acusações como as de golpistas e de lacaios do imperialismo ditas pela situação, e de ditador dita pela oposição. Certo é que continua o processo centralizador iniciado por Chávez, seja pelo controle das principais instituições republicanas como a *Asamblea Nacional* - atualmente controlada pelo partido oficial, o Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). Além da crise econômica e de abastecimento, o que tem diminuído a intensidade das relações bilaterais. Essas após a resolução dos problemas decorrentes da invasão dos garimpeiros sofreu um forte impulso.

A grande invasão de garimpeiros nas terras dos Yanomami na fronteira com a Venezuela teve início em 1987, no oeste do então Território Federal de Roraima, em busca das riquezas minerais. Até então, essa etnia era considerada como uma das mais isoladas do planeta em relação a contatos com as sociedades nacionais envolvidas. Durante os três anos iniciais da invasão, quando transitaram o maior número de garimpeiros, podemos destacar como conseqüências o forte aumento dos índices de mortalidade e de mobilidade entre os Yanomami, além dos irreparáveis efeitos socioculturais

Paralelamente a esta invasão, estava sendo implantado na região o Projeto Calha Norte (PCN). Criado em 1985, no início do governo do Presidente José Sarney (1985-1990), pela então Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional (SG/CSN), o PCN colecionou críticas de setores da sociedade civil como de ser a continuação dos projetos gestados no período ditatorial, baseados na Doutrina de Segurança Nacional. E, ao mesmo tempo, por ter excluído a sociedade política e civil de seus processos de elaboração e de execução, principalmente no trato com as populações indígenas e quanto ao modelo de desenvolvimento, baseado na exploração mineral e em danos ambientais consideráveis.

Sua apresentação, apesar de ter sido durante o governo do Presidente José Sarney, tem como características visões do período do apagar das luzes do governo do General João Batista de Oliveira Figueiredo e, com ele, o fim do regime militar. De um lado, as percepções consolidadas pela Guerra Fria e, desta forma, muitos temas complexos foram tratados dentro de um campo de visão maniqueísta. Externamente percebia os governos da Guiana e do Suriname como ameaças, mesmo com a morte do Presidente Linden Forbes Samson Burnham (1985), a fase de boas relações entre a Venezuela e a Guiana e o distanciamento de Paramaribo com Cuba.

Internamente, na opinião de Costa (1994), o PCN foi uma resposta ao Programa para a Proteção do Meio Ambiente de Apoio as Comunidades Indígenas (PMACI), uma iniciativa do Banco Mundial para compensar os danos ambientais e sociais provocados pelo modelo de ocupação territorial ao longo da rodovia BR-364, no Estado de Rondônia. Também devido às exigências do Banco Mundial para liberar recursos para a conclusão de obras de infraestrutura em regiões dos Estados do Acre, Amazonas e Rondônia, e a toda articulação popular de resistência ao então modelo de ocupação da Amazônia que resultou, dentre outros assassinatos, no do líder seringueiro Chico Mendes (1988).

Sem dúvida, uma das preocupações centrais do PCN foi intervir na política indigenista brasileira. O temor de um arranjo político com apoio internacional que pudesse levar à criação de um ente que reduzisse ou até mesmo possibilitasse o surgimento de um Estado Yanomami foi um dos pontos levantados na apresentação do PCN. E é justamente em relação à política indigenista e aos efeitos do PCN nas comunidades indígenas que vieram as principais críticas e resistências.

Com vistas ao fortalecimento das expressões do Poder Nacional na região e pela diretriz presidencial de eliminar as desigualdades regionais, foi feito, pela SG/CSN um levantamento sobre a situação em que se encontrava a área. As avaliações desse trabalho combinavam fatores de ordem interna e externa. Internamente, se destacavam elementos espaciais, como o desconhecimento sobre o ambiente e a baixa população. E, externamente, por duas vezes são mencionados os nomes da Guiana e do Suriname, como suscetíveis à ideologia marxista. Visto que, desde 1970, com a proclamação da República Cooperativista da Guiana, sob a direção de Linden Forbes Samson Burnham, esse país vinha executando uma política pendular, ora se aproximando do ocidente, ora buscando apoio no mundo socialista (GARAVINI, 1988). Enquanto no Suriname a liderança de Desi Bouterse aproximava-se de Cuba.

Na estratégia apresentada a faixa de fronteiras foi dividida em seis áreas: Yanomami, Alto Rio Negro, Roraima, Alto Solimões, Tumucumaque e Amapá, sendo que as quatro primeiras foram consideradas como prioritárias. A Guiana e o Suriname deixavam de ser prioritários, como indica o fato de a área Tumucumaque (a única na divisa Brasil – Suriname)

ser posta em segundo plano. Já os motivos apresentados para priorizar a área de Roraima eram a disputa entre a Venezuela e a Guiana pela região do Essequibo e a vivificação dessa fronteira. Ambas as justificativas estavam direcionadas à Venezuela. Quanto à vivificação ela foi intensificada com a abertura e a pavimentação das rodovias Troncal 10, ligando a fronteira brasileiro-venezuelana com Puerto La Cruz, localizada no litoral do Caribe; e a BR-174, que liga essa mesma fronteira com Manaus. A ligação rodoviária com a Guiana é feita pela BR-401, que liga Boa Vista até o Rio Tacutu. Em setembro de 2009 foi inaugurada a ponte sobre esse rio e ainda falta pavimentar a estrada entre Lethem (às margens desse mesmo rio) e Linden (às margens do Rio Demerara), uma distância aproximada de 450 km.

Uma rápida descrição da rodovia BR-174 demonstra como este eixo ao longo de três décadas tem aumentado a sua importância geopolítica. Iniciando pela cidade de Pacaraima, sede do município do mesmo nome, encravado na Terra Indígena São Marcos. Semelhante à vizinha Santa Elena quanto ao comércio varejista e aos serviços de fronteira, com a exceção de não ser um porto livre. Tem limitações quanto à expansão de seu espaço urbano e competência na prestação de serviços nas comunidades indígenas, devido às limitações legais. Assim como o município vizinho do Uiramutã, sobreposto à Terra Indígena Raposa Serra do Sol e ao Parque Nacional do Monte Roraima.

De Pacaraima a Boa Vista, a maior cidade e capital do Estado de Roraima, são 200 km pela BR-174. Boa Vista está às margens do Rio Branco e possui pouco valor estratégico, com exceção de seu aeroporto internacional e da Ponte dos Macuxi, esta com uma extensão de 1200 m, que faz a ligação desta cidade com a Guiana pela BR- 401, distante 110 km. Sede da I Brigada de Infantaria de Selva e do I Esquadrão do III Grupo de Aviação, equipado com aeronaves A-29 (Embraer EMB-314 Super Tucano), de ataque leve, essas unidades estão voltadas para combate de baixa intensidade.

De Boa Vista até a divisa com o Estado do Amazonas são 515 km. Nesse trajeto a paisagem vai se alterando desde a ocupação urbana até a hiléia, passando pelos campos naturais e as atividades agrícola e pecuária. Distante 130 km de Boa Vista está a cidade de Caracarái, onde se encontra a segunda ponte que atravessa o Rio Branco.

Interessante é a travessia da Terra Indígena Waimiri-Atroari, de aproximadamente 110 km, localizada entre os Estados de Roraima e Amazonas. Durante a construção da BR- 174, nas décadas de 1960 e 1970, ocorreram vários conflitos entre os indígenas e os construtores civis e militares. A tragédia mais comentada é o massacre da expedição comandada pelo Padre Calleri (1968), que foi dizimada pelos Waimiri-Atroari por motivos ainda nebulosos. Esses indígenas tiveram suas terras reduzidas para a abertura da mina de cassiterita de Pitinga e pela formação do lago da represa de Balbina, ambas no Amazonas.

Do Rio Alalaú, divisa entre Roraima e o Amazonas, em plena Terra Indígena Waimiri-Atroari, até Manaus são 255 km. No município de Presidente Figueiredo, distante 105 km de Manaus, está a usina hidrelétrica de Balbina, no Rio Uatumã. Com uma capacidade de 250 MW, supre em 16 % a oferta de energia para a cidade de Manaus². É considerada um desastre do ponto de vista econômico e sócio-ambiental³. O restante da oferta de energia elétrica é proveniente de usinas termo elétricas que utilizam óleo combustível.

Por fim, a cidade de Manaus, capital do Estado do Amazonas. Com 1.802.525 habitantes⁴ é a mais populosa cidade amazônica. Localizada na margem esquerda do Rio Negro, próximo do encontro com o Rio Solimões, opera uma rede logística modal que inclui o hidroviário, o terrestre e o aéreo. Essa rede se estende por toda a Amazônia Legal e aos países amazônicos. Sede da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, que é responsável por implantar na Amazônia Ocidental (Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima) e no Amapá, um modelo de desenvolvimento que adota três polos: o comercial, com a instalação de zonas francas; o industrial, com o Polo Industrial de Manaus (PIM); e o agropecuário, também localizado em Manaus.

Segundos dados da Suframa⁵, o PIM em 2010 gerou a média mensal de 92.763 postos diretos de trabalho. As empresas obtiveram um faturamento de 35.151.650 (valores em Us\$ 1000). Entre os setores, o eletroeletrônico respondeu por 35,1 %, o de duas rodas 19,86%, e o químico 11,97 %. E é no setor gás-químico que a Suframa identifica alto grau de viabilidade econômica com o aproveitamento do gás natural produzido na bacia do Solimões e transportado pelo gasoduto Coari-Manaus, com 661 km de extensão. Também está prevista a conversão das usinas termoelétricas para a queima de gás natural, como a conexão de Manaus e Boa Vista ao Sistema Interligado Nacional – SIN, o que irá permitir interligar o sistema elétrico brasileiro com o venezuelano.

² Disponível no site: <http://www.amazonasenergia.gov.br/cms/empresa/mercado-de-energia/>. Acessado em 23 de novembro de 2011.

³ Disponível no site: <http://www.cepa.if.usp.br/energia/energia1999/Grupo2B/Hidraulica/balbina.htm>. Acessado em 23 de novembro de 2011.

⁴ Disponível no site: http://www.censo2010.ibge.gov.br/primeiros_dados_divulgados/index.php?uf=13. Acessado em 23 de novembro de 2011.

⁵ Disponível no site: <http://www.suframa.gov.br/download/indicadores/indicadores-industriais-88-a-2010.pdf>, Acessado em 23/de novembro de 2011.

Segundo a Petrobras, a bacia do Solimões é a maior reserva provada de gás natural do país, além de produzir óleo leve da melhor qualidade. A empresa também opera em Manaus a Refinaria Isaac Sabbá (capacidade de processar 46.000 barris/dia), responsável pelo abastecimento de derivados para toda a Amazônia Ocidental⁶.

Outro setor a ser desenvolvido é o de biotecnologia. Para tanto, foi criado o Centro de Biotecnologia da Amazônia, sob supervisão da Suframa. Ele tem como meta desenvolver produtos economicamente viáveis aproveitando a biodiversidade regional. Na avaliação da Suframa, o modelo do PIM traz um grande benefício ambiental, pois gera riqueza preservando o ambiente, ao ponto de o Amazonas manter 98% de sua cobertura vegetal intacta.

No aspecto defesa, a cidade é sede de três comandos: o Comando Militar da Amazônia (CMA), o IX Distrito Naval e VII Comando Aéreo Regional. O CMA tem sob sua jurisdição toda a área da Amazônia Ocidental mais os Estados do Amapá, Pará e parte do Maranhão. Está estruturado em cinco brigadas de infantaria de selva: a I Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Boa Vista, Roraima; a II Brigada de Infantaria de Selva, com sede em São Gabriel da Cachoeira, Amazonas; a XVI Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Tefé, Amazonas; a XVII Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Porto Velho, Rondônia; e a XXIII Brigada de Infantaria de Selva, com sede em Marabá, Pará. Além dessas grandes unidades estão a sua disposição o II Grupamento de Engenharia de Construção, o I Batalhão de Infantaria de Selva (aeromóvel), o IV Batalhão de Aviação do Exército e o Centro de Instrução de Guerra na Selva – CIGS, todos sediados em Manaus.

O IX Distrito Naval é o mais novo comando da Marinha do Brasil e tem sob sua jurisdição a defesa e o controle das vias fluviais e lacustres da Amazônia Ocidental. Para tanto, conta com a Capitania dos Portos da Amazônia Ocidental, a Estação Naval do Rio Negro, Flotilha do Amazonas, o Batalhão de Operações Ribeirinhas (Fuzileiros Navais) e o *3º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral, todos sediados em Manaus.*

O VII Comando Aéreo Regional também tem sob sua jurisdição os Estados que compõem a Amazônia Ocidental. Suas unidades são: a Base Aérea de Manaus, a Base Aérea de Boa Vista e a Base Aérea de Porto Velho. Sediados na Base Aérea de Manaus estão: o 7 ETA, esquadrão de transporte que utiliza o Embraer 120 e o Cessna Caravan, 1/9 Gav, esquadrão de transportes que utiliza o EADS/CASA C-295; o 7/8 Gav, esquadrão de helicópteros que utiliza o Sikorsky UH-60L; e o 1/4 Gav, que utiliza o Northrop F5-EM, o único esquadrão de combate e que ainda está em fase de implantação. Já na Base Aérea de Porto Velho estão sediados:

⁶ Disponível no site: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/principais-operacoes/>. Acessado em 23 de novembro de 2011.

o II Esquadrão do III Grupo de Aviação, equipado com aeronaves A-29 (Embraer EMB-314 Super Tucano); e o II Esquadrão do VIII Grupo de Aviação, equipado com os helicópteros de ataque Mil Mi-35M. Há previsão de serem instaladas mais três bases: São Gabriel da Cachoeira e Eurunepé, no Amazonas, e Vilhena, em Rondônia.

A distância entre o Mar Caribe e o encontro das águas dos Rios Negro e Solimões, ou entre as cidades de Puerto la Cruz e Manaus, é de 1950 km. Este eixo já é o mais importante e dinâmico da Amazônia e pela base industrial instalada, somada às reservas energéticas, minerais, hídricas e sócio-ambientais, desponta como uma das regiões mais promissoras do planeta. Pode ser visto como a coluna vertebral que une o complexo de segurança da América do Sul.

Referências Bibliográficas

BECKER, Bertha. A Geografia e o resgate da Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, Ano L, Número Especial, Tomo II, pp. 99-125, 1988.

GARAVINI, Sadio. **Política Externa de Guyana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1988.

MATTOS, Carlos. **Uma Geopolítica Pan-Amazônica**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1980.

SILVA, Carlos. **De Cattle Barons a Sapatos/Shoes**: uma etnografia da Revolta do Rupununi. Cuiabá: Cathedral Publicações, 2007.

SILVA, Golbery. **Geopolítica do Brasil**. 2ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1967.

NEOEURASIANISMO E O REDESPERTAR RUSSO

Dídimo Matos (USP)¹

Os homens mais espiritualizados, sendo os mais fortes, encontram a sua felicidade onde os outros encontrariam a sua destruição: no labirinto, na dificuldade contra si mesmos e os outros, em experimentos. A sua alegria está na autoconquista: o ascetismo é para eles uma necessidade, instinto, é a sua natureza.

Nietzsche

Resumo: O texto resgata as ideias do geopolítico russo Alexander Dugin, fundador do movimento político neo-eurasianista, que visa embasar ideológica e estrategicamente a reemergência da Grande Rússia, no contexto da defesa de um sistema internacional multipolar e antiocidental. Bem como apresenta resumidamente as ideias do Meridionalismo de André Martin.

Palavras-chave: geopolítica, eurasionismo, meridionalismo.

O Eurasianismo

Começaremos por ver em quantos sentidos o termo eurasionismo pode ser, e é, utilizado na literatura geopolítica sobre o tema.

O termo eurasionismo surge pela primeira vez no século XIX, cunhado pelo movimento eslavófilo que buscava juntar a rica diversidade da Eurásia², numa espécie de outra via que não a européia ou asiática, e que juntasse a cultura e tradição da Ortodoxia e da Rússia. Esse foi, pois o seu primeiro uso.

Mais adiante tais ideias foram retomadas, logo após a I Guerra Mundial, por figuras como o filólogo e etnólogo Nikolai S. Trubetskoy, pelo historiador Peter Savitsky, pelo teólogo ortodoxo G.V. Florovsky e, mais a frente, pelo geógrafo, historiador e filósofo Lev Gumilev, que defendia a luta cultural e política entre, de um lado, o Ocidente e, do outro, o distinto sub-continente da Eurásia³, guiado pela Rússia. Gumilev foi o criador duas teoria: i) a da etnogénese, pela qual as nações são originárias da regularidade do desenvolvimento da sociedade, e ii) a teoria da paixão, sobre a capacidade humana para se sacrificar em prol de objetivos ideológicos.

¹ Doutorando em Geografia Humana na FFLCH/USP.

² Termo com vários significados como veremos mais adiante.

Estes teóricos do eurasianismo, estudaram de modo aprofundado os impérios de Gengis Khan, Mongol e Otomano, e se encontraram mais de uma vez com Karl Haushofer. Baseado ainda na produção de Mackinder, esse primeiro eurasianismo, procurou estabelecer a identidade russa, distinta da ocidental e propugnam uma fusão das populações muçulmanas e ortodoxas. Rejeitaram a proposta de integração russa à Europa, de Pedro, o Grande. Defendiam que a Rússia era, claramente, não europeia, que era um continente em si, separado objetivamente, tanto da Europa quanto da Ásia, pela geografia, e que teve sua cultura moldada por influências da Ásia.

Com a revolução russa Trubetsky tentou adaptar seu pensamento a nova realidade, o mesmo foi feito por outros eurasianistas. Ele defendeu que o separatismo era inaceitável e insistiu na indivisibilidade da grande região que correspondia a Eurásia, ou seja, que a URSS deveria manter o império russo em toda a sua extensão, em uma ideia de globalidade distinta da europeia e da asiática, "o substrato nacional do antigo Império Russo e atual URSS, só pode ser a totalidade dos povos que habitam este Estado, tido como uma nação multiétnica peculiar e que, como tal, possuía o seu próprio nacionalismo"⁴. Para Savitsky a Eurásia havia sido formada pela natureza, esta havia condicionado e determinado os movimentos históricos e a interpenetração dos povos cujo resultado foi a criação de um único estado, e derivando da natureza, possuía a qualidade transcendente dessa mesma natureza(Santos, 2004).

Além dos dois eurasianismos acima, temos o atual eurasianismo, tema central dessa comunicação e que passamos a discutir abaixo.

O Eurasianismo atual, ou neo-eurasianismo, herda dos anteriores muitas de suas características, mas é distinto de ambos em vários sentidos. Basicamente idealizado por Alexander Dugin.

Alexander Dugin pode ser caracterizado como geopolítico, filósofo, cientista político e sociólogo. Ele é também considerado um importante jornalista e analista político. É preciso enfatizar sua grande influência no pensamento geopolítico russo pós-soviético. Seu pensamento que a geopolítica é não somente uma ciência, mas possui muito de ideologia tem tido muita influência.

Alguns de seus livros são utilizados pelas escolas geopolíticas militares e civis na Rússia, ocupou cargos de assessoramento na Duma e teve muita influência junto aos assessores ocupados da política externa dos governos Putin e Medvedev, sendo considerado o idealizador oficioso dessa. Essa influência é vista nos pronunciamentos de ambos que falam abertamente em eurasianismo como guia das relações internacionais da Rússia.

³ Esse é um dos significados do termo, Eurásia seria um subcontinente plantado entre a Europa e a Ásia, outro, seria o de Império Russo.

⁴ Citado em Santos, 2004.

Atualmente ocupa o cargo de chefe do Departamento de Sociologia das Relações Internacionais da Universidade Estatal de Moscou e a presidência do Centro de Estudos Conservadores dessa mesma universidade.

O Neo-eurasianismo de Dugin

Visto de maneira integral, o neo-eurasianismo não é apenas uma teoria geopolítica, mas uma filosofia geral que possui as seguintes características:

a) Histórica e geograficamente é o mundo inteiro excetuando o setor ocidental;

b) Estratégica e militarmente é a união de todos os países que não aprovam as políticas expansionistas dos EUA e da OTAN;

c) Culturalmente representa a preservação das tradições culturais, nacionais, étnicas e religiosas orgânicas;

d) Socialmente representa formas diferentes de vida econômica e a "sociedade socialmente justa".⁵

Tem por princípios:

1) Diferencialismo: pluralismo de sistema de valores contra a dominação obrigatória de uma ideologia;

2) Tradição contra a supressão de culturas, dogmas e descobertas das sociedades tradicionais;

3) Os direitos das nações contra os "bilhões de ouro" e a hegemonia neocolonial do "norte rico";

4) As etnias como valores e sujeitos da história contra a despersonalização das nações, aprisionadas em construções sociais artificiais;

5) Justiça social e solidariedade humana contra a exploração e humilhação do homem pelo homem.

Enquanto teoria geopolítica faz parte da chamada escola expansionista, (Teixeira, 2009), passaremos a descrevê-la. A imagem abaixo(figura 1) mostra simbolicamente as pretensões expansionistas e pode ser lida como, do coração da Rússia para o mundo, em todas as direções.

O eurasianismo pretende em primeiro lugar, ser uma alternativa a globalização. Dugin entende o modelo de globalização atual como a representação do expansionismo dos EUA e de seus aliados da OTAN, ou seja, como a representação de um mundo unipolar que tem nos estadunidenses o seu modelo econômico e filosóficos e que querem impor ao mundo seus valores liberais, individualistas e democráticos.

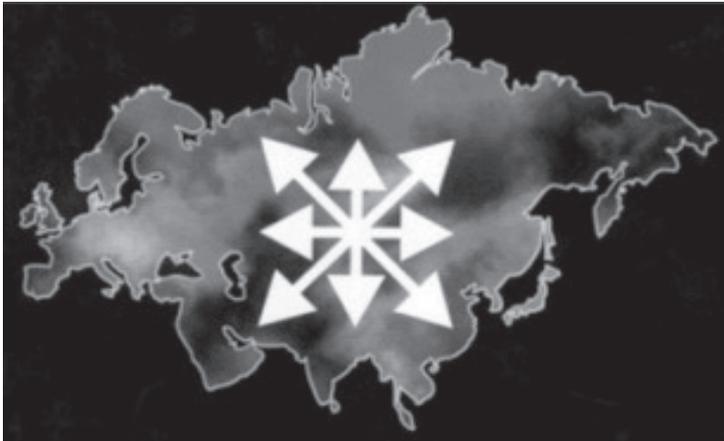
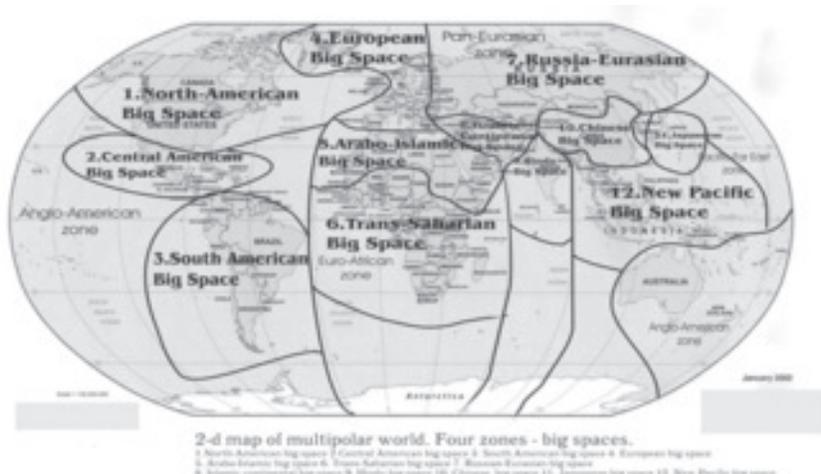


Figura 1 – Do coração da Rússia para o mundo

Como alternativa ao modelo de globalização atual, fornece um novo modelo de globalização, baseado na conjugação de ideias de Mackinder e de Haushofer. Retira de Mackinder a ideia de luta entre a terra e o mar e a de que quem domina o coração da Eurásia domina o mundo. Defende, como Bzerzinki, que a Rússia é o coração da Eurásia e representa o centro das forças terrestres(eurasianistas) em luta contra as forças marítimas(atlantistas) guiadas pelos EUA.

De Haushofer ele se inspira na ideia de pan regiões e as redesenha para defender, contra o mundo unipolar da globalização atual, um novo modelo de globalização multipolar com quatro Zonas Meridionais: a zona Anglo-Americana, a zona Euro-Africana, a zona Rússia- Ásia Central e a zona do Pacífico. A zona Anglo-Americana(Atlantista) seria contrabalçada pelas outras três zonas.



Cada zona meridional no projeto eurasiático consiste de vários “grandes espaços” ou “impérios democráticos”. Cada um deles possui liberdade relativa e independência, mas está estrategicamente integrado em uma zona meridiana correspondente. Os grandes espaços correspondem às fronteiras das civilizações e incluem vários estados-nações ou união de Estados.

A Rússia, para dominar o imenso espaço da zona meridional Rússia - Ásia Central, precisa, no âmbito interno, originar um Estado com diversas etnias e religiões, bem como, no plano externo, se organizar por meio de alianças, com a elaboração de projetos especiais como o pan-europeu com a Alemanha, o pan-árabe com o Irã e pan-asiático com o Japão⁶.

Devido a necessidade da integração continental, a Rússia deveria estabelecer uma nova geopolítica no sul da Eurásia, de tal maneira que a Índia, a Indochina e os Estados islâmicos passariam a ser um “teatro de manobras continentais de posição”⁷, com o fim de convergir os objetivos estratégicos dessa região ao centro eurasiático representado por Moscou (Teixeira, 2004).

Dugin desenvolve tal ideia a partir do conceito de vetores abertos que se originam em Moscou, passam pelos vizinhos próximos, e que chegam aos Estados europeus, asiáticos e islâmicos⁸.

As características estratégicas do eurasiatismo estão relacionadas a diferentes ações que devem ser tomadas respeitando aspectos militares, econômicos, políticos, étnicos e religiosos daquela região.

Além dos eixos estratégicos com os vizinhos próximos, vetores como Moscou-Teerã, Moscou-Nova Deli e Moscou-Ancara são considerados básicos para essa integração, há ainda planos para o Afeganistão e Paquistão, para a região do Cáucaso e a Ásia Central, assim como a valorização das relações com a França e a Alemanha, vetores Moscou-Paris e Moscou-Berlim.

Eixo Moscou-Teerã

Integração russo-asiática. A questão central deste processo é a implementação de um eixo Moscou-Teerã. O processo interno depende do sucesso do estabelecimento de uma parceria de médio e longo prazo com o Irã. A união dos potenciais econômico, militar e político de Rússia e Irã aumentará o processo de integração da zona, tornando-a irreversível e autônoma.

O eixo Moscou-Teerã será a base para uma integração posterior. Tanto Moscou quanto o Irã são potências auto-suficientes, na visão de Dugin, aptas a criar seu próprio modelo organizacional para a região.

⁶ De acordo com Marcu, 2007.

⁷ Marcu, 2007 citado por Teixeira, 2009.

⁸ Dugin, 2004.

Eixo Moscou-Nova Deli

A cooperação russo-indiana é o segundo mais importante eixo meridiano de integração no continente eurasiático e em seus sistemas de segurança coletiva. Moscou terá um papel importante, diminuindo as tensões entre Deli e Islamabad (Kashmir). O plano eurasiático para a Índia, patrocinado por Moscou, é a criação de uma federação que refletirá a diversidade da sociedade indiana com suas numerosas minorias étnicas e religiosas, incluindo sikhs e muçulmanos.

Moscou-Ankara

O principal parceiro regional no processo de integração da Ásia Central é a Turquia. A idéia eurasiática está se tornando popular por lá atualmente devido ao entrelaçamento das tendências ocidentais e orientais. A Turquia reconhece suas diferenças civilizacionais com a União Européia, seus interesses e objetivos regionais, a ameaça da globalização, e a posterior perda de soberania.

É imperativo para a Turquia estabelecer uma parceria estratégica com a Federação Russa e o Irã. A Turquia só será capaz de manter suas tradições dentro do modelo multipolar de mundo. Certas facções da sociedade turca entendem esta situação — de elites políticas e socialistas a religiosas e militares. Assim, o eixo Moscou – Ankara pode se tornar uma realidade geopolítica apesar do longo período de hostilidade mútua.

O plano eurasiático para o Afeganistão e o Paquistão

O vetor de integração com o Irã tem importância vital para que a Rússia ganhe acesso a portos de águas quentes e também para a reorganização político-religiosa da Ásia Central (países asiáticos da CEI, Afeganistão e Paquistão). Uma cooperação próxima com o Irã implica na transformação da área afegão-paquistanesa em uma confederação islâmica livre, leal tanto a Moscou quanto ao Irã. A razão desta necessidade é que os Estados independentes de Afeganistão e Paquistão continuarão a ser fonte de desestabilização, ameaçando os países vizinhos. A luta geopolítica providenciará a capacidade para implementar uma nova federação central-asiática e transformar esta região complicada em uma área de cooperação e prosperidade.

Cáucuso

O Cáucuso é a região mais problemática para a integração eurásiana dado seu mosaico de culturas e etnias que facilmente leva a tensões entre as nações. Esta é uma das principais armas usadas por aqueles que buscam parar o processo de integração do continente eurásiano. A região do Cáucuso é habitada por nações que pertencem a diferentes Estados e áreas civilizacionais. A região deve ser um polígono de testes de diferentes métodos de cooperação entre os povos, pois o que for bem sucedido ali poderá sê-lo ao longo do continente eurásiano. A solução eurásiana para este processo jaz não na criação de Estados étnicos ou estritamente associados a uma só nação, mas no desenvolvimento de uma federação flexível fundamentada nas diferenças étnicas e culturais no interior de um contexto estratégico comum da zona meridiana.

O resultado deste plano é um sistema de um semi-eixo entre Moscou e os centros do Cáucuso (Moscou-Baku, Moscou-Erevan, Moscou-Tbilisi, Moscou-Mahachkala, Moscou-Grozni etc.) e entre os centros do Cáucuso e os aliados da Rússia no interior do projeto eurásiano (Baku-Ankara, Erevan-Teerã etc.).

O plano eurásiano para a Ásia Central

A Ásia Central deve se mover rumo à integração com a Federação Russa em um bloco unido, estratégico e econômico no interior da estrutura de união eurásiana, a sucessora da CEI. A principal função dessa área específica é a reaproximação da Rússia com os países do Islã continental (Irã, Paquistão, Afeganistão).

Desde o início, o setor da Ásia Central deve possuir vários vetores de integração. Um plano tornará a Federação Russa o principal parceiro (similaridades de cultura, interesses econômicos e energéticos, uma estratégia comum de sistema de segurança). O plano alternativo é colocar o foco em semelhanças étnicas e religiosas: mundos turcos, iranianos e islâmicos.

Como disse Dugin "Este é o Eurasianismo, a política da heartland"⁹. O pensamento eurásianista é o que mais se alinha à política russa, isso pode ser acompanhado diariamente nos jornais russos, consulte-se os jornais russos em língua portuguesa, por exemplo, e se verá Putin e Medvedev não apenas pondo em prática a teoria, mas citando-a explicitamente¹⁰.

⁹ Glover, citado em Teixeira, 2009.

¹⁰ Pode ver um exemplo em: http://gazetarussa.com.br/articles/2011/10/19/o_novo_projeto_de_integracao_para_eurasia_um_futuro_que_nasce_hoje_12701.html

O eurasianismo põe-se ainda como uma alternativa a filosofia ocidental e a sua economia, bem como mistura geopolítica e espiritualidade tradicional, esses itens, entretanto, fogem ao escopo do presente trabalho, mas os interessados poderão encontrar referências aos trabalhos de René Guénon e Julius Evola vinculados a produção intelectual de Dugin.

Meridionalismo - algumas observações

Entretanto, o eurasianismo ainda sofre o mesmo mal de outras teorias advindas do norte¹¹, não dá a devida oportunidade ao sul, tendo isso em vista, uma teoria alternativa e complementar ao eurasianismo seria o Meridionalismo de André Martin.

O Meridionalismo é a “terceira teoria geopolítica”¹², uma teoria complementar e ao mesmo tempo alternativa tanto ao atlantismo quanto ao eurasianismo por levar em conta o sul do mundo não mais como uma periferia sem importância, mas como um quinto polo no mundo multipolar pensado por Dugin.

O Meridionalismo apresenta um conjunto de potências regionais no sul do mundo, caso do Brasil, África do Sul, Índia e outros e trata da possibilidade de união estratégica dessas potências em relações comerciais, políticas e de defesa para reivindicar modificação em suas relações geoestratégicas em relação ao norte, mesmo dentro de instituições arraigadas como a ONU.

Em dois textos que podem ser encontrados na internet, *Qual é o nosso bloco?*¹³ e *O Anti-Golbery*¹⁴, Martin explicita um conjunto de ideias que vão desde a integração nacional, passam pela integração regional latino americana e se desenvolvem nas relações chamadas sul-sul, o mapa abaixo ilustra as ideias.

¹¹ A teorias clássicas desenvolvidas por autores como Mackinder ou Haushofer, entre outros, ainda vê o sul como uma espécie de “quintal” onde vem buscar matérias primas para a sua indústria, apesar do última falar em fraternidade dos povos nos polos e autarquia.

¹² Título dado à teoria pelo prof. Dr. Edu Albuquerque da UFRN.

¹³ Capítulo da coletânea Novo Mapa do Mundo de Cappuano.

¹⁴ Tese de livre docência do Prof. Dr. André Martin apresentada ao Departamento de Geografia da USP.

Mapa do Meridionalismo



Referências bibliográficas:

DUGIN, Alexander. *A grande Guerra dos Continentes*, Lisboa: Antagonista, 2006.

DUGIN, Alexander. *A Idéia Eurasiana*, 2004. Disponível em <http://pbpolitica.blogspot.com.br/2012/02/ideia-eurasiana.html>.

DUGIN, Alexander. *Visão Eurasianista*. S/D. Disponível em <http://pbpolitica.blogspot.com.br/2010/04/visao-eurasianista.html>

MARCU, Silvia. La geopolítica de la Rusia postsoviética: desintegración, renacimiento de una potencia y nuevas corrientes de pensamiento geopolítico. Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona. v. XI, n. 253, 01 dic. 2007. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-253.htm>.

MARTIN, André Roberto, (2007), *Brasil, Geopolítica e Poder Mundial: o anti-golbery*, Tese de Livre-Docência, Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo.

MARTIN, André. *Qual é o nosso bloco? O Brasil procura o seu lugar no mundo*. In: Globalização e Espaço Latino Americano, Hucitec: São Paulo, 1997.

SANTOS, Eduardo Silvestre dos. *O eurasianismo: a "nova" geopolítica russa*. **Jornal defesa e relações internacionais**. Lisboa, 20 nov. 2004. Disponível em: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=97.

TEIXEIRA, José A. B. J. *O pensamento geopolítico da Rússia no início do século XXI e a geopolítica clássica*. **Revista da Escola Superior de Guerra Naval**. Periódico Especializado em Estudos Estratégicos. Nº 13, Junho de 2009.

ANTÁRTICA E O PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

Leonardo Faria de Mattos (INEST/UFF)*

Resumo: Na nova Política Nacional de Defesa, o conceito de “entorno estratégico” aparece com uma novidade. Agora, o continente antártico passa a fazer parte da área de interesse estratégico do Brasil, juntamente com os países limítrofes da África, da América do Sul e do Atlântico Sul. O presente trabalho procura analisar essa mudança, considerando, numa primeira parte, a mudança no pensamento geopolítico brasileiro a partir dos pioneiros Backheuser e Travassos até Therezinha e Meira Mattos. Na segunda parte será visto uma síntese sobre o interesse brasileiro no continente antártico. Em seguida procura-se fazer uma análise sobre essa inclusão da Antártica no conceito de entorno estratégico e a mudança do pensamento geopolítico do Brasil que passou de um pensar para dentro, preocupado em ocupar os grandes vazios demográficos até o conceito de Brasil Potência, incluindo o interesse pela Antártica. O Brasil, postulante a um papel de maior protagonismo no cenário internacional deve aumentar sua presença naquele continente a fim de assegurar seus interesses, principalmente se o viés preservacionista atual for questionado por outros atores com interesses na exploração das inúmeras riquezas naturais lá existentes.

Palavras-Chave: Antártica; Entorno Estratégico; Geopolítica.

Introdução

A Antártica, um continente 1,6 vezes maior do que o Brasil; com elevado potencial de riquezas minerais ainda não exploradas; que defronta duas importantes rotas de navegação para o comércio marítimo internacional – a do Cabo e a do estreito de Drake; é fundamental para o equilíbrio ambiental do planeta, em especial dos países do hemisfério sul. O Brasil não reconheceu essa importância por ocasião do Ano Geofísico Internacional (AGI) de 1957/58, quando outros países estabeleceram diversas estações científicas naquele continente, vindo estes a celebrar, em 1959, o Tratado da Antártica. O País somente veio a aderir ao Tratado em maio de 1975 e realizou sua primeira expedição científica em dezembro de 1982.

* Professor Doutor, membro do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF).

Em termos estratégicos, a Antártica somente viria a ser reconhecida nos documentos oficiais da Defesa, com a nova Política Nacional de Defesa (PND), aprovada pelo Congresso Nacional, em 25 de setembro de 2013. Além de manter a prioridade estratégica em termos de defesa para a Amazônia e para o oceano Atlântico, como já previstos na Política de Defesa Nacional de 2005, a nova PND trouxe uma modificação no conceito de “entorno estratégico”, ao incluir a Antártica como também fazendo parte dessa “região onde o Brasil quer irradiar, preferencialmente, sua influência e sua liderança diplomática, econômica e militar” (FIORI, 2013, p. 32).

O presente trabalho tem como objetivo analisar a importância da Antártica para o Brasil, e a possível influência dos geopolíticos brasileiros na adesão ao Tratado.

Na primeira parte serão feitas algumas considerações sobre o pensamento geopolítico brasileiro até a adesão ao Tratado em 1975. Em seguida, o interesse pelo continente antártico, desde os primeiros caçadores de baleias do século XIX, até os pesquisadores atuais, será apresentado em termos de síntese histórica, a fim de melhor exemplificar a importância daquele continente. E por fim, este autor fará algumas considerações sobre os desafios e perspectivas que a inserção da Antártica no conceito de entorno estratégico representa para o Brasil.

O Pensamento Geopolítico Brasileiro

A Geopolítica, termo criado pelo cientista político sueco Rudolf Kjellen (1864-1922) em 1916¹, já foi considerada uma disciplina bastante controversa. Muitos intelectuais a correlacionaram com as ações nazistas, influenciados pelas ideias do general alemão Karl Haushofer (1869-1946), Diretor do Instituto de Geopolítica de Munique², que defendia o conceito de “Lebensraum” (Espaço Vital), cunhado inicialmente pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), em 1901, no ensaio “Der Lebensraum Eine biogeographische Studie”, onde visualizava o direito de um Estado de buscar novos espaços geográficos em proveito das necessidades de sua população. Segundo Mello (1999, p. 73): “Estigmatizada no segundo pós-guerra como ‘geografia do nazismo’, a Geopolítica tornou-se matéria de acirradas polêmicas e controvérsias no interior de um seletivo e fechado círculo de intelectuais”.

¹ O termo surge pela primeira vez em livro “O Estado como Forma de Vida” (do original sueco *Staten som Lifsform*).

² O Instituto, que ficava dentro da Universidade de Munique, surgiu a partir da Associação de Estudo de Geopolítica criada por Haushofer em 1931, naquela universidade (TOSTA, 1984, p. 63).

Mas a partir dos anos 1970, principalmente na França, há um renascer da disciplina, que, hoje em dia, aparece mencionada com frequência em livros e artigos de diversos intelectuais.

Segundo definição do professor Everardo Backheuser (1879-1951), considerado por Mafra (2006, p.26), o precursor da Geopolítica no Brasil: "Geopolítica é a política feita em decorrência das condições geográficas [...] não é parte ou capítulo ou parágrafo da ciência Geografia, mas da ciência Política."

As variadas interpretações levaram, segundo Mafra (1996), à formação de três correntes ou escolas geopolíticas: uma chamada de escola determinista, outra de escola possibilista, e a terceira de escola da geopolítica integralizada.

A geopolítica determinista, também conhecida como escola alemã, criada com base nas ideias de Ratzel³ e Kjellen, superestima a influência dos fatores geográficos estáveis – espaço e posição -, sobre a política. Foi a base das ideias de autores como o inglês Halford Mackinder (1861 – 1947) e o norte-americano Alfred Mahan (1840-1914), especialmente sobre os conceitos de "espaço" (sua extensão, suas características físicas, seu clima etc.) e de "posição" (onde esse espaço se situa no planeta), e a importância da proteção das linhas de comunicação marítimas e dos apoios logísticos avançados para qualquer Marinha, amplamente defendidos por Mahan, "pai fundador do Poder Marítimo" (MAFRA, 2006).

Já a escola possibilista, ou escola francesa, com o geógrafo Paul Vidal de la Blache (1845-1918), pregava que o homem seria um ser ativo e transformador do meio físico, não aceitando a ideia de "fatalismo geográfico" da escola determinista. Teve como seguidores os também franceses Jean Brunhes (1869-1930) e Camille Vallaux (1870-1945), além do norte-americano Isaiah Bowman (1878-1950) (MAFRA, 2006). Segundo Bowman (citado em CASTRO, 1999, p.26): "Nunca uma civilização declinou por estarem exauridas as possibilidades da Terra".

A terceira escola geopolítica, a integralizada, segundo Mafra (1996, p. 60)

buscava integrar as duas outras [...] Seus principais adeptos são o professor Nicholas John Spykman e o engenheiro aeronáutico Alexander Seversky [...] Trata-se de uma escola de pensamento mais moderna, preconizando que a Geopolítica deveria levar em conta também o ar, além da terra e do mar e, obviamente, o homem. Admitia, também, a importante influência da ciência e da tecnologia.

³ Mafra (1996, p. 58) salienta que "embora surgida com base nas ideias de Ratzel, este famoso geógrafo alemão não se reconhecia como um determinista".

Esse arcabouço teórico da Geopolítica, como acima mencionado, justificaria o interesse de países por novos territórios, no caso deste estudo, pela Antártica, que possui uma área só inferior em extensão à Rússia, com grandes reservas de minerais estratégicos, e que defronta os três grandes oceanos do planeta, incluindo duas passagens de grande importância para o comércio marítimo mundial, o Estreito de Drake, entre o Atlântico Sul e o Pacífico Sul, e a Rota do Cabo, entre o Atlântico Sul e o Índico. Ou seja, com o olhar da Escola Determinista, espaço e posição. Depois da partilha da África no final do século XIX, pelas principais potências europeias, a Antártica seria o último espaço físico no planeta, ainda sem definição de soberania. Observando a questão do interesse pelo sexto continente, pela lente da Escola Possibilista, pode-se considerar que as severas condições de habitabilidade daquele continente não seriam obstáculo para a presença do homem, caso viesse a ser do seu interesse, seja para as pesquisas científicas puras, seja para a exploração econômica com a exploração das riquezas naturais lá existentes, o que ainda não ocorreu por imposição do Protocolo de Madri de 1991.

Como seria de se esperar, as ideias desses autores influenciaram os geopolíticos brasileiros. Segundo Costa (2010, p. 181-182):

Não foram os geógrafos os que produziram a geopolítica brasileira - diversamente do que ocorreu no exterior - [...] Os mais completos estudos a respeito foram produzidos particularmente pela ciência política [...] Dentre esses, merecem destaque os trabalhos de S. Miyamoto e L. Mello, que produziram as primeiras análises críticas exaustivas sobre essa vertente do pensamento político brasileiro [...] Tanto Miyamoto como Mello identificam fortes influências de Ratzel, Kjellen, Mackinder e Spykman, principalmente nos estudos de E. Backheuser, M. Travassos, L. Rodrigues e Golbery, entre outros.

Miyamoto (1995) divide a evolução do pensamento geopolítico brasileiro em 5 fases: a primeira contempla os estudos dos anos 1920 e 1930, de Everardo Backeheuser (1879-1951) e Mario Travassos (1891-1973); a segunda etapa, que mantém Backeheuser e Travassos, além de Delgado de Carvalho (1884-1980), abrange o período da Segunda Guerra Mundial, segundo Miyamoto, com trabalhos mais rigorosos academicamente dos que os da primeira fase; a terceira surge com a criação da Escola Superior de Guerra (1949), e Golbery do Couto e Silva (1911-1987) aparece como o grande nome; a quarta fase refere-se ao período do governo militar

pós-1964, onde surgem as ideias e os primeiros escritos de Meira Mattos (1913-2007) e Therezinha de Castro (1930-2000). A quinta fase nominada por Miyamoto, dos anos 1980 e 1990, não será aqui considerada, já que se refere a um período posterior à adesão ao Tratado da Antártica ocorrido em maio de 1975.

Ao se estudar os referidos autores, é possível observar uma certa linearidade no pensamento geopolítico brasileiro ao longo do século XX. Dos primeiros textos de Backheuser e Mario Travassos aos últimos de Therezinha e Meira Mattos há quase sempre um componente de “pensar um Brasil grande, protagonista no cenário internacional”. E em todos eles a componente do desenvolvimento econômico está presente. Os primeiros deram maior ênfase para a conquista do espaço que já era brasileiro, a Amazônia, as fronteiras terrestres, sem ainda uma preocupação maior com o oceano que defrontava o Brasil. A partir dos escritos de Golbery, o pensar o “Brasil Potencia” ocupando novos espaços fora dos limites territoriais brasileiros tem início.

Therezinha de Castro⁴, de todos eles, foi a que vislumbrou também na Antártica um novo espaço para o Brasil. Golbery e Meira Mattos enfatizaram, nessa busca por um pensar mais para fora, os países da África Atlântica, sem considerar que na Antártica, como o fez Therezinha, também haveria um espaço a exercer influência por parte do Brasil.

No governo Juscelino Kubitschek (1956-61), mais especificamente durante o AGI, o Brasil não enxergou a Antártica. Apenas alguns textos de Therezinha, entre poucos outros, não foram o suficiente para deslocar a atenção do governo brasileiro para o sexto continente. A prioridade era o desenvolvimento do Brasil, retirando-o da quase exclusiva dependência da monocultura cafeeira e iniciando um processo de industrialização do país. A opção pela interiorização, com a construção de Brasília, vem ao encontro dos escritos dos primeiros geopolíticos e até dos primeiros escritos de Golbery, onde o ocupar efetivamente o espaço brasileiro era a prioridade.

Já no governo Geisel, quando ocorreu a decisão pela Adesão, pode-se afirmar que o pensamento geopolítico brasileiro já tinha ampliado sua área de visão para além do território nacional, e o início da caminhada para uma presença na Antártica estava coerente com essa mudança dos principais autores geopolíticos.

⁴ Em 1956, Therezinha, em parceria com seu antigo professor Delgado de Carvalho publica seu primeiro artigo defendendo os direitos do Brasil na Antártica pela chamada teoria da defrontação, inspirada na teoria dos setores aplicada para a determinação de soberania sobre o Ártico. A esse artigos se seguiram muitos outros, incluindo palestras e entrevistas para jornais e revistas. Na década de 1970, sua assessoria ao deputado federal Eurípedes Cardozo de Menezes, maior defensor da presença brasileira na Antártica no Congresso Nacional, foi importantíssima para que o tema ganhasse a imprensa. Em 1976, Therezinha publica o primeiro livro brasileiro sobre geopolítica antártica, o “Rumo à Antártica”, que passou a ser referencia obrigatória para quem desejasse escrever ou falar sobre o Sexto Continente.

O Sexto Continente

O continente antártico, por suas severas condições de habitabilidade, é o único do planeta que não possui uma população autóctone. No verão, a população de pesquisadores e pessoal de apoio das estações científicas chega a cinco mil pessoas, e no inverno, cerca de mil permanecem nas estações científicas do continente. A temperatura média no inverno é de -60°C , e no verão fica em -30°C . Cerca de 98% do continente é permanentemente coberta de gelo (espessura média de 2.600 m). O continente também é o mais seco da Terra, com uma precipitação média de 150 mm por ano (tão seco como o Deserto do Saara). A área total é de 13.661.000 km², maior que o Canadá, e equivalente a 1,6 vezes o Brasil. Em termos de riquezas minerais, estima-se que a Antártica seja abundante em petróleo, gás, cobre, urânio, entre outros minerais de grande valor comercial. Isso sem falar que a Antártica possui 70 % da água doce do planeta (SCAR, 2014).

O russo Bellingshausen, em 1820, foi o primeiro explorador a chegar efetivamente ao continente antártico. A exploração predatória de mamíferos marinhos foi o grande atrativo para os exploradores desse continente, durante praticamente, todo o século XIX. Após as primeiras expedições científicas ao continente, ocorridas no final do século XIX, vieram as reivindicações territoriais. Em 1908 surgiu a primeira, feita pelo Reino Unido, que reivindicou uma região que chegava, na época, a incluir as Ilhas Malvinas. Nas décadas seguintes, a reivindicação foi alterada para o que permanece até hoje conhecido como o *British Antarctic Territory*. Em seguida, reivindicaram, formalmente, territórios na Antártica, a Nova Zelândia, em 1923; a França, em 1924; a Austrália, em 1933; e a Noruega, em 1939 (DAY, 2013).

A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) reduziu bastante as expedições para a Antártica, mas em 1940, Argentina e Chile formalizaram seus interesses territoriais no continente. As respectivas áreas possuíam coincidências entre si e, em parte, com o território reivindicado pelo Reino Unido, todas incluindo a Península Antártica como pertencendo a seus respectivos países. Cabe mencionar, que por sua proximidade com a América do Sul e por suas condições climáticas relativamente mais amenas que o restante do continente, a grande maioria das estações científicas na Antártica está localizada nessa península (DAY, 2013).

Após a guerra, os norte-americanos e os soviéticos passaram a ser os protagonistas no sistema internacional, e a posição deles em relação à Antártica passou a ser altamente relevante para o destino daquele continente. Logo ao final da guerra, os EUA, que até aquele momento não haviam se posicionado claramente em relação a pretensões territoriais na Antártica, realizaram a maior expedição já registrada para a região, até hoje. A Operação *High Jump*, de agosto de 1946 a fevereiro de 1947, contou com 13 navios e cerca de 4,5 mil militares (DAY, 2013).

Já a URSS, 125 anos depois da última expedição no século XIX, volta a organizar uma expedição à Antártica, a *Slava Flotilla* de 1946. O posicionamento do país, com relação ao continente, não era territorialista, mas que teria direito a participar em qualquer fórum de discussão sobre o destino da Antártica, já que tinham sido eles que primeiro chegaram ao sexto continente, como já visto anteriormente neste trabalho. Com o término da Guerra na Coreia e com a morte de Stalin (ambas ocorridas em 1953), a situação evoluiu no sentido de ser dada maior atenção para as solicitações dos cientistas soviéticos que pleiteavam uma grande participação do país no Ano Geofísico Internacional (AGI), programado para ocorrer de julho de 1957 a dezembro de 1958. O país acabou tendo grande participação nesse evento, com a construção de duas estações científicas permanentes, uma em fevereiro de 1956, a estação *Mirny*, e outra em dezembro de 1957, a estação *Vostok*, localizada bem próxima do Polo Sul Magnético (DAY, 2013).

A Marinha norte-americana foi o órgão responsável por todo o apoio logístico às expedições *Deepfreeze I* (1955-56) e *Deepfreeze II* (1956-57), as duas grandes expedições científicas dos EUA em preparação ao AGI. Como resultado dessas duas expedições, em fevereiro de 1956 era inaugurada a estação científica norte-americana de *Mc Murdo*, até hoje, a maior estação na Antártica, chegando a alojar nos momentos de pico do verão até 1300 pessoas entre pesquisadores e militares de apoio; e em novembro de 1956, os norte-americanos construíram a estação científica de *Amundsen-Scott*, exatamente no Polo Sul Geográfico.

O presidente Dwight Eisenhower, em maio de 1958, convida outros onze países para participar da conferência, que teria início em 15 de outubro de 1959, em Washington D.C., a fim de estabelecer um regime jurídico único para a Antártica, reduzir a possibilidade de conflitos entre os países que reivindicavam território e por temer algumas iniciativas de internacionalização do continente (DAY, 2013).

O Brasil acabou não sendo convidado, e encaminhou nota diplomática de protesto ao governo daquele país, ainda em 1958. A referida nota não teve resultado concreto, e o Brasil não participou da conferência. Cabe mencionar, que o País não tinha efetivamente realizado nenhuma expedição à Antártica, até aquele momento, como foi o caso dos doze países que viriam a participar da reunião. Nenhum brasileiro, sequer havia estado no continente antártico até o início do AGI – o primeiro foi o médico Durval Borges, que esteve naquele continente, acompanhando uma expedição norte-americana, em fevereiro de 1958. Durante o AGI, a Marinha do Brasil realizou diversas pesquisas científicas, mas todas em águas jurisdicionais brasileiras (MENEZES, 1982).

Em 1 de dezembro de 1959 foi assinado o Tratado da Antártica que é composto por 14 artigos, dos quais destacam-se: o uso da Antártica para fins pacíficos (sendo proibido qualquer teste de armas, inclusive as nucleares; instalação de bases militares ou realização de exercícios militares); a liberdade de pesquisa científica na região; a facilitação da cooperação internacional na Antártica; e o congelamento das reivindicações territoriais daqueles sete países. O Tratado entrou em vigor em junho de 1961 (DAY, 2003).

A crise mundial dos preços do petróleo de 1973 e a grande preocupação que o Tratado da Antártica fosse revisto em 1991, autorizando a prospecção mineral no continente, sem a presença do Brasil, levou o chanceler Azeredo da Silveira, a submeter exposição de motivos ao presidente Ernesto Geisel, em 28 de maio de 1974, para que o Brasil aderisse ao Tratado. Também cabe destacar a pressão exercida por parcela da intelectualidade brasileira, como Therezinha de Castro e Eurípedes Menezes, em termos de artigos em periódicos, palestras e a criação do Instituto Brasileiro de Estudos Antárticos⁵. Em 16 de maio de 1975, o presidente Geisel assina o termo de adesão ao Tratado, encaminhado ao governo dos EUA.

Depois de sete anos de discussões sobre como seria a estrutura do Programa Antártico Brasileiro, o mesmo foi aprovado em janeiro de 1982, com a Marinha do Brasil sendo a responsável pela coordenação do programa. Em dezembro do mesmo ano, iniciava a primeira expedição científica brasileira ao sexto continente, com o navio da Marinha "Barão de Teffé" e o da Universidade de São Paulo, "Professor W. Besnard".

Em setembro de 1983, o Brasil foi aprovado como membro consultivo aderente do Tratado Antártico, passando a ter direito a voto nas reuniões. Na segunda expedição científica ao continente, ficou pronta a estação antártica Comandante Ferraz (EACF), em fevereiro de 1984.

Na conferência de Madrid, em 1991, os países membros do Tratado se reuniram e celebraram o chamado Protocolo do Meio Ambiente, que complementa o previsto no Tratado da Antártica, e posterga para mais cinquenta anos, a decisão sobre a exploração mineral no continente. O Protocolo de Madrid entrou em vigor em 1998, após a ratificação por todos os países membros consultivos.

Apenas para 2048, está previsto a volta da discussão sobre possíveis explorações minerais na Antártica, quando uma maioria simples, pode alterar o atual regime de não exploração. Antes disso, somente com a concordância de todos os 29 membros consultivos, o que politicamente não é fácil de ser conseguido por envolver interesses de atores distintos no sistema internacional, como é o caso dos EUA, da Rússia e da China.

⁵ Esse instituto, criado em setembro de 1972, formado por civis e militares, tinha como objetivo maior a realização de uma expedição científica não oficial ao continente antártico, o que acabou não ocorrendo por falta de apoio oficial do governo federal.

Desafios e Perspectivas para o Brasil

A Antártica, hoje, encontra-se sob o regime do Tratado Antártico, “um conjunto de normas e princípios criado por atores politicamente racionais, que optaram pela cooperação e pela paz antes de ter de optar pela escolha, menos racional, de chegar a um conflito em época de Guerra Fria” (VILLA, 2004, p. 151).

Mas até quando é previsível que os países respeitarão efetivamente o Tratado, e não iniciarão a exploração das riquezas minerais lá existentes?⁶

O Brasil não possui carência em minerais estratégicos, incluindo aí o petróleo, o gás natural e até mesmo a água. Tal fato leva a conclusão que o país não necessitará explorar essas riquezas na Antártica, dentro de um horizonte de tempo previsível. Na realidade, o que parece é que o Brasil deve, sim, procurar manter aquele continente sob a égide do Tratado, como ele está hoje, pois as preocupações ambientais é que devem prevalecer.

A Antártica, antes de tudo, é importante porque é parte essencial do sistema clima. É o principal sorvedouro de energia [...] Ela coordena toda a circulação atmosférica e oceânica; 80% das águas frias dos oceanos são formadas embaixo de gelo da Antártica [...] as friagens, ou frentes frias que entram de tempos em tempos [em nosso país], são formadas no Oceano Austral ao redor da Antártica. Compreender o papel da Antártica no meio ambiente global é essencial para a preservação ambiental, previsão meteorológica e climática, preservação dos recursos marinhos renováveis.⁷

⁶ A China tem aumentado sua presença na Antártica de forma crescente desde que se tornou membro com direito a voto em 1985. Atualmente, o país possui quatro estações científicas naquele continente e já está planejando a quinta estação. Os chineses são a maior população do mundo, com cerca de 1.4 bilhões de habitantes, e uma economia que cresce a taxas anuais superiores a 7%. Desde 2012, é o maior importador mundial de petróleo. A Índia, que é o quinto maior importador mundial de petróleo, tem a segunda maior população do mundo (mais de 1.2 bilhões de habitantes) e já possui duas estações permanentes de pesquisa na Antártica. Os indianos foram aceitos como membros consultivos na mesma reunião que o Brasil, em setembro de 1983.

⁷ O professor Jefferson Cardia Simões, da UFRGS, é o pesquisador líder do Programa Antártico brasileiro. No verão 2011/2012 liderou uma expedição científica brasileira que chegou a 670KM do polo sul geográfico, estabelecendo um módulo de pesquisas científicas, chamado Criosfera I, a 2500km da estação antártica “Comandante Ferraz”. Citação retirada de entrevista concedida em 09 de janeiro de 2014, disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/527084>. Acesso em 25 de outubro de 2014.

Como valor estratégico-militar para o Brasil, deve-se ressaltar que a Antártica defronta duas rotas importantes para o transporte marítimo brasileiro. O maior parceiro comercial do Brasil é a China, e o comércio com a Índia tem crescido ano após ano, com enorme potencial para aumentar, considerando os laços em fóruns como o IBAS e como o BRICS. Os navios transportando os produtos desse comércio passam pelo Estreito de Drake e pela Rota do Cabo. O Brasil é o sexto mais próximo geograficamente do continente antártico, o que ainda conta em termos de relevância militar. Uma Antártica livre de meios militares de qualquer país é importante para o Brasil.⁸

O cenário prospectivo mais provável para a Antártica, no entendimento deste autor, é que, em 2048, quando o tema da exploração mineral puder ser contestado por maioria simples dos membros com direito a voto, ou talvez, até mesmo antes desse ano, a China e a Índia - países que estarão, juntamente com os EUA, entre os três mais ricos do planeta, ainda com as maiores populações, considerável poder militar para impor suas decisões geopolíticas e ainda mais dependentes de recursos minerais estratégicos -, colocando em prática o conceito ratzeliano de "espaço vital", exercerão seu poder de influência, para impor o início da exploração comercial dos recursos estratégicos, mesmo que contra o desejo da comunidade internacional.

O Brasil está construindo a nova estação "Comandante Ferraz", após o acidente de fevereiro de 2012, que vitimou dois militares. O programa antártico brasileiro não parou fruto da instalação de módulos antárticos emergenciais e pelas pesquisas conduzidas a bordo dos navios da Marinha, "Almirante Maximiano" e "Ary Rongel", com diversos pesquisadores embarcados. A nova estação está com previsão de estar pronta no verão 2015/2016 (PROANTAR, 2014).

Até o momento, não são conhecidos planos do governo para a construção de uma segunda estação científica na Antártica, por exemplo, mais no interior do continente ou a leste do Mar de Weddell, ainda defrontando o Atlântico Sul. Neste caso, é importante uma estação com sua própria pista para operação das aeronaves de transporte da Força Aérea Brasileira (FAB), não apenas para melhor apoiar as pesquisas científicas, mas, principalmente, para consolidar a presença do país na Antártica. Desde o início da operação da estação "Comandante Ferraz", em 1984, que o

⁸ Do porto de Rio Grande (RS) até as proximidades de onde está localizada a EACF são 8,5 dias de navegação a 10 nós de velocidade. Do mesmo porto de Rio Grande para Belém (PA) são 13 dias. Ou seja, uma força naval estacionada numa hipotética base na Península Antártica alcança um dos mais importantes portos brasileiros mais rápido do que conseguimos enviar tropas por via marítima para uma possível defesa na região Norte do Brasil.

Brasil é apoiado pela base chilena “Presidente Eduardo Frei”, onde pousam as aeronaves C-130 da FAB. Ter a possibilidade de conduzir o programa antártico sem precisar depender do apoio logístico de outro Estado é do ponto de vista estratégico-militar, uma medida importante.

As autoridades brasileiras, incluindo os militares, devem planejar os próximos passos do PROANTAR, tendo uma visão mais estratégica, considerando o status que o país deseja ter no cenário internacional, inserindo a Antártica na grande estratégia de buscar maior influência do Brasil no Atlântico Sul e o restante de seu entorno estratégico.

Considerações Finais

O Brasil é um país rico em recursos naturais, todos dentro de seu território e plataforma continental. Mas essa não é realidade em muitos outros países, como por exemplo, a China e a Índia, países que juntos possuem 1/3 da população do planeta, e são grandes importadores de minerais estratégicos, como o petróleo e o gás. Atualmente, a população mundial se encontra em 7 bilhões de habitantes, mas a previsão da ONU é que esse número chegue a 9 bilhões, até a metade deste século. Esse aumento da população, associado com a demanda por um nível de vida mais elevado, tende a pressionar ainda mais a busca por energia, minerais estratégicos, alimentos e água.

E de onde sairão esses recursos naturais?

Ao inserir a Antártica como parte do entorno estratégico brasileiro, na nova Política Nacional de Defesa, promulgada em 2013 pelo Congresso Nacional, conclui-se que foi reconhecido pelo governo do Brasil a importância daquele grande continente. Mas ações concretas devem ser tomadas para incrementar a presença brasileira.

No passado, ainda era possível ler os textos da professora Therezinha de Castro ou do deputado e professor Eurípedes Menezes, mas após o falecimento de ambos, são muito poucos os textos com viés geopolítico sobre a Antártica. Com o aumento dos institutos de estudos estratégicos e com o prosseguir da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, espera-se um crescimento de massa crítica que pensa o futuro do Brasil, com maior rigor científico, também por esse viés da Defesa. É importante que a Antártica também faça parte da discussão.

Na Aula Magna do Instituto de Estudos Estratégicos proferida pelo ex-ministro da Defesa, Nelson Jobim, no dia 1 de abril deste ano, o ex-ministro afirmou “O Brasil precisa saber o que deseja exatamente de suas Forças Armadas.” Talvez seja o caso de também ser formulada a seguinte pergunta, a título de estimular o debate: “O que exatamente o Brasil pretende com sua presença na Antártica?”.

Referências Bibliográficas

CASTRO, Therezinha. **Rumo à Antártica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

_____. **Geopolítica: Princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

COSTA, Wanderley Messias. **Geografia Política e Geopolítica**. São Paulo: EDUSP, 2010.

DAY, David. **Antarctica**. New York: Oxford University Press, 2013.

FIORI, J. L. **O Brasil e seu Entorno Estratégico na Primeira Década do Século XXI**. In: Sader, Emir. (Org.) 10 Anos de Governos Pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MAFRA, Roberto M. O. **Geopolítica – Introdução ao Estudo**. São Paulo: Sicurezza, 2006.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Quem tem medo de Geopolítica**. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MENEZES, Eurípedes Cardoso. **A Antártica e os desafios do futuro**. Rio de Janeiro: Capemi Editora, 1982.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e Poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e Geopolítica do Atlântico Sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

_____. **A Fronteira Oriental Brasileira e os Desafios da segurança regional no Atlântico Sul**. Revista da Escola de Guerra Naval, v.18, p. 113-134, junho de 2012.

VILLA, Rafael Duarte. **A Antártida no Sistema Internacional**. São Paulo: Hucitec, 2004.

Sítios eletrônicos consultados:

Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM). Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). Disponível em: <https://www.mar.mil.br/secirm/p-proantar.html>. Acesso em 3 de novembro de 2014.

Ministério da Defesa do Brasil. Política Nacional de Defesa. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf> . Acesso em 5 de novembro de 2014.

Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR). Disponível em: <http://www.scar.org/information/statistics/> . Acesso em 20 de outubro de 2014.

Secretaria do Tratado Antártico (STA). Parties. Disponível em: http://www.ats.aq/devAS/ats_parties.aspx?lang=e > . Acesso em 4 de novembro de 2014.

US Energy Information Administration. Disponível em: <http://www.eia.gov/todayinenergy/> . Acesso em 20 de outubro de 2014.

NATAL-DAKAR: REEXAMINANDO O "PONTO DE ESTRANGULAMENTO" DO ATLÂNTICO

Renato Whitaker (PPGEST – UFF)

Resumo: Na vocabulário geopolítica brasileira, use-se o termo "ponto de estrangulamento" para designar a distância entre Natal e Dakar, os salientes do oeste africano e do Nordeste brasileiro. Porém, a utilização do termo é falha, pois se aplica a um âmbito tático distinto e não aplicável ao estreitamento atlântico. O trabalho enfoca o que é um *chokepoint*, porque a expansão entre Natal e Dakar não se enquadra nesse termo e apresenta algumas reflexões geopolíticas sobre a distância entre os dois pontos e considerações de autores da Geopolítica Brasileira.

Introdução

O posicionamento do Brasil no Atlântico Sul, o formato de sua presença e a conexão que essa realidade geográfica oferece ao país é um dos focos da literatura geopolítica nacional, particularmente depois do fomento das reservas *offshore* de hidrocarbonatos e a criação do conceito da Amazônia Azul. Mesmo antes disso, pensadores como a Professora Therezinha de Castro e os Generais Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva examinaram a situação dos fenômenos geográficos entre Brasil e o Atlântico, delineando a sua influência na realidade política do país.

Um dos termos frequentemente usados por esses expertos nas suas investigações sobre o Atlântico Sul é o conceito de "ponto de estrangulamento" (ou *chokepoint* em inglês) quando aplicado ponto mais estreito do oceano Atlântico, a rota entre Natal e Dakar. Pauto, porém, que esse termo é problemático e inadequado no contexto, pois seus parâmetros geográficos ofereçam um ambiente tático (e estratégico) diferente dos *chokepoints* tradicionais.

Pretendo, com este artigo, delinear a definição do que é um ponto de estrangulamento, examinar os desafios ou oportunidades que oferecem a marinhas opostas, e aplicar esses conceitos à ligação Natal-Dakar para apontar onde seriam ou não seriam compatíveis.

Chokepoints na estratégia marítima

O termo “ponto de estrangulamento” é originário do estudo da geografia de transporte. Denota, de acordo com Rodrigue, tanto no âmbito terrestre como no marítimo “um local que limita a capacidade de circulação que não possa facilmente ser ultrapassado(...)” (RODRIGUE, pg. 359). No âmbito da estratégia naval, um ponto de estrangulamento é definido pelo Comandante Mark M. Huber como sendo “um tipo especial de área litoral entre duas expansões aquáticas cuja passagem seria impossível ou muito difícil de circunviar ou evitar” (HUBER pg. 3)

Em ambos os casos, um ponto de estrangulamento marítimo, seja natural ou artificial, possui as seguintes características físicas:

- Primeiramente trata-se de uma passagem estreita entre duas bacias marítimas. A distância entre os dois pontos de terra pode chegar ao mínimo de algumas milhas náuticas ou até menor no caso de canais artificiais. Comprimentos também variariam entre algumas milhas a centenas de quilômetros (como os estreito de Malaca e o canal de Moçambique).

- Pouca profundidade tende a ser outra característica dos pontos de estrangulamento. Sendo essencialmente a convergência entre duas costas, tais pontos tendem a não ultrapassar centenas de metros de profundidade, enquanto que os mais profundas (como o Estreito de Moçambique) oferecem ampla área mais rasa nas áreas lindeiras.

- A passagem pelo ponto de estrangulamento é, de uma maneira, inevitável. Com o envoltório das águas navegáveis no planeta, fica difícil um navio, ou uma frota, estar literalmente fora de alcance de qualquer destino, mas o impedimento em um *chokepoint* imporá um desvio de rota que poderia ser custoso (em tempo ou dinheiro) demais para uma frota mercante ou naval.

Por causa de tais fatores, a existência de pontos de estrangulamento concentra as linhas de transporte marítimo em passagens estreitas, as vezes (como nos canais do Panamá, de Suez e os estreitos de Bósforo) necessitando uma “fila de espera” de navios aguardando a manobra de outros pela passagem. É devido ao fato de que o trânsito de navios fica tão concentrado que pontos de estrangulamento são tão geopoliticamente decisivos.

Para o comércio internacional, um bloqueio de um desses pontos poderia acarretar abalos econômicos e financeiros sérios para uma região ou até o mercado global inteiro. A indústria petrolífera, particularmente, é vulnerável a abalos em seu transporte marítimo, que passa por alguns *chokepoints* principais como os estreitos de Malaca, Ormuz, Bab-El-Mandeb, Bósforo, Gibraltar e os canais de Panamá e Suez. A oferta de transporte alternativo por oleodutos em alguns desses pontos que são insuficientes para suplantar a capacidade do fluxo naval diário de petróleo.

A interrupção do fluxo por essas vias por quaisquer razões (acidentes, fatores meteorológicos ou insegurança) é uma causa de aumento de preços petrolíferos mundiais. O exemplo mais notável disso seria as “Guerra dos Tanqueiros” durante a guerra entre Irã e Iraque, quando ambos, começando com Iraque, alvejaram navios mercantes que abasteceram o adversário. Até hoje, o bloqueio parcial ou completo do estreito de Ormuz é considerado a “verdadeira opção nuclear” de que o Irã dispõe como estratégia de intimidação contra ataques extra-marítimos.

Seria justamente escopo militar-estratégico em que um ponto de estrangulamento acarreta realidades e considerações próprias. Essencialmente, um *chokepoint* concentra a capacidade e efetividade de um defensor contra um agressor (ou seja, do poder que controla o ponto contra aquele que procura o atravessar). Ao mesmo tempo, minimiza a distância logística para manter as defesas do ponto de estrangulamento enquanto aumenta as do agressor.

Para embarcações, *chokepoints* garantem uma amplificação de força para uma marinha menor, possibilitando, de acordo com o Comandante Huber, que uma marinha costeira, ou “*brown water*”, se defenda com sucesso contra uma marinha maior capaz de cruzar o alto mar (ou, uma marinha “*blue water*”):

- Devido ao espaço de manobra curta e ao cerceamento por terra típico dos *chokepoints*, fica ampliada a efetividade de meios de combate terrestres capazes de atingir navios inimigos, alguns dos quais não usualmente seria empregado contra embarcações devido a um alcance menor. Isso incluiria foguetes e rojões, os mísseis anti-navios, canhões automáticos e até artilharia tradicional dependendo da espessura da passagem.

- O espaço constricto de um ponto de estrangulamento também oferece mais oportunidades para navios menores contra uma frota maior. Reduzindo o “*stand-off distance*” que normalmente uma frota “*blue water*” possui no mar aberto, navios menores e ligeiros, torpedeiros ou até embarcações menores “suicidas” empregado por grupos paraestatais estariam mais facilmente ao alcance de atingir uma marinha maior em trânsito.

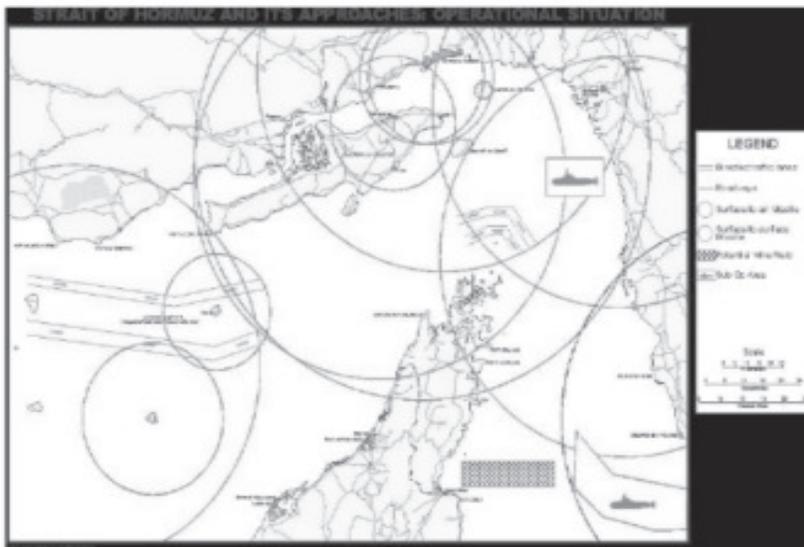
- Ademais, a pouca profundidade em pontos de estrangulamento aumenta a efetividade de armas submersas, de cuja detecção por sonares passivos ou ativos fica mais difícil em águas rasas. Isso inclui submarinos (dependendo, claro, da capacidade do submarino de navegar seguramente o *chokepoint*) e minas navais. Essas últimas são uma das armas com maior custo-efetividade existentes a serem empregados contra navios e é justamente nos pontos de estrangulamento que sua implantação é mais decisiva. No curto espaço de manobra dentro de um *chokepoints*, um campo concentrado de minas pode acarretar mais baixas à frota inimiga comparados com o seu uso nas costas marítimas, ou podem bloquear vias de passagem, forçando a frota a manobrar mais próximo ao alcance de meios terrestres.

▪ A concentração geográfica também aumenta a efetividade do uso ofensivo e defensivo de ativos aéreos. Isso incluiria tanto o uso de aviões de combate contra navios invasores em um espaço fechado para manobra como também o uso de aviões ou defesas terrestres antiaéreas para opor-se a ataques aéreas contra a suas forças terrestres e navais ao longo do ponto de estrangulamento.

▪ Para uma força defensora que controla o *chokepoint*, concentra-se, e, pois facilita, a necessidade de monitoramento por meio de radares, escutas acústicas marítimas/sub-marítimas e até postos de observância visuais em terra ou em navios militares ou civis patrulhando a o entorno.

▪ O fator mais importante de defesa do que qualquer uma acima mencionados seria o uso conjunto de alguns, ou todos, dessas capacidades. Sobrepondo ativos marítimos, terrestres e aéreos para o ataque à força inimiga ou para sua própria defesa mútua, um poder controlador de um ponto de estrangulamento pode garantir ou o bloqueio total de uma passagem ou a capacidade de tornar o *chokepoint* em uma verdadeira zona de alto risco. Exemplificando: a possibilidade do Irã realizar um fechamento efetivo do Estreito de Ormuz repousa, sobretudo, em sua capacidade de rapidamente engajar sua frota de navios ligeiros, mísseis terrestres anti-navios e embarcações lançadoras de minas.

Resumindo, contra uma marinha “*blue water*”, um ponto de estrangulamento é um perigo estratégico, pois multiplica a capacidade letal de uma força armada (ou até de grupos militantes paraestatais) de causarem baixas em sua frota. Atravessá-lo, pois, geralmente seria uma operação arriscada demais para ser tentada sem conquistar o efetivo controle do *chokepoint*.



Mapa Tático do Estreito de Ormuz (Fonte: HUBER, pg. 10)

Os Salientes do Nordeste Brasileiro e Oeste Africano

Na clássica obra geopolítica nacional, "Geopolítica do Brasil", o General Golberry do Couto e Silva, ao examinar a importância do Nordeste para a projeção de poder nacional refere-se à extensão entre Dakar e Natal como um "ponto de estrangulamento" (COUTO E SILVA, pg. 140). Do mesmo modo, a Professora Therezinha de Castro refere-se ao mesmo fenômeno pela mesma terminologia em múltiplas ocasiões, como, por exemplo, na revista da Escola Superior de Guerra (DE CASTRO)

Um rápido olhar sobre o mapa mundial, porém, já mostra marcantes diferenças entre esse estreitamento e um *chokepoint* como geralmente entendido em publicações estratégicas. Algumas características aparentes devem ser sublinhadas para o desdobramento analítico:

- A distância entre as mais próximas costas do continente africano e o Nordeste brasileiro (que, mesmo com o nome "Natal-Dakar" sendo frequentemente usado, é mais precisamente estreito entre as ilhetas na costa da Guiné-Bissau e a municipalidade de Rio do Fogo - RN) é em volta de 3000 quilômetros (e por volta de 2600 quilômetros considerando a distância entre a África e Fernando de Noronha).

- Fora das costas rasas adjacentes aos salientes brasileiro e africano (particularmente deste, com um saliente da plataforma continental projetando em torno de 200km da costa da fronteira entre Guiné/Guiné-Bissau), o Atlântico entre os dois pontos tem profundezas que variariam entre milhares de metros a até além de 7 quilômetros em toda sua trajetória.

Esses dois fatos geográficos invalidam todas as vantagens que o Comandante Huber apontou como sendo propícios aos pontos de estrangulamento:

- Um oceano aberto característica do Atlântico é um amplo espaço de manobra e ataque para uma força "*blue water*", que pode conter a possibilidade de aproximação de uma marinha menor ou menos equipado, algo comparativamente mais possível no espaço restrito de um *chokepoint*.

- Fora das áreas lindeiras, a maioria do mar atlântico entre o Nordeste e a África ficaria fora do alcance dos efetivos terrestres. Somente os mísseis cruzeiros mais avançados poderiam abranger a distância entre as duas costas.

- Embora o uso de submarinos fica ainda possível, até recomendável, no oceano aberto, a profundidade do Atlântico facilita a detecção por sonar passivo e ativo. Adicionalmente as minas navais ficam invalidadas como arma estratégica; a profundidade impossibilita o uso de minas ancoradas de contato e minas pousadas no fundo do mar, os mais fáceis a serem fabricados, e, ademais, a amplitude do oceano oferece espaço de manobra suficiente para marinhas esquivarem de campos minados.

- O uso de aeronaves ficaria restrito a aviões de longo alcance operacional, supersônicos ou subsônicos, sobre a totalidade da expansão marítima, minimizando, assim, a capacidade ofensiva aérea contra navios e defensiva sobre efetivos marítimos empregados no estreitamento atlântico. Mesmo com essa capacidade de alcance, reduzir-se-a o tempo que tais aeronaves possam permanecer em missão com a distância em pauta.

- O monitoramento robusto do oceano entre Natal e Dakar seria um feito difícil, estrategicamente cabível talvez somente a países que possuem tecnologia de satélite adequada. O Brasil ainda está desenvolvendo sistemas e técnicas operacionais para o monitoramento de suas águas jurisdicionais.

- A distância geográfica do alto mar minimiza a maior vantagem crucial que *chokepoints* oferecem: a complementaridade entre os meios militares, aumentando a efetividade de combate do conjunto. Realisticamente a possibilidade de alguma força complementar no alto-mar seria restrito aos países possuidores de um "grupo de combate aeródromo" (no inglês, *carrier battle group*) que possuiria um autonomia de navios capazes de prover a defesa e ataque aéreo, marítimo e submarino, além do apoio logístico.

Reexaminando os Teóricos Geopolíticos Brasileiros

Embora os autores centrais dos estudos geopolíticos brasileiros terem usaram o termo "ponto de estrangulamento Natal-Dakar" em suas obras, verifique-se que mesmo pensadores renomados como Golbery de Couto e Silva, Meira Mattos e Therezinha de Castro não tratam esse estreitamento como um *chokepoint* ao examinarem o Atlântico Sul.

Embora se preocupasse sobretudo com a projeção continental do Brasil, o General Golbery do Couto e Silva, ao examinar o fator externo para a segurança brasileira, via o saliente nordestino que se projeta no Atlântico Sul sobre o "ponto de estrangulamento Natal-Dakar". Sua preocupação principal, porém, era o saliente nordestino em si. Geopoliticamente, esse fenômeno geográfico era tanto um ponto de ataque para a Europa e a África (como, de fato, serviu durante a Segunda Guerra Mundial, ademais como um ponto de lançamento logístico para as operações aliadas em volta do Mediterrâneo), como uma "zona de vulnerabilidade máxima externa", ou seja, o possível ponto de invasão de uma força extracontinental. Toda essas reflexões foram elaboradas no contexto da Guerra Fria e a preocupação do embate entre o mundo Cristão-Democrático Ocidental (do qual o Brasil fazia parte) e o mundo Ateu-Comunista Oriental.

Escrevendo no contexto da crescente descolonização pós Guerra, o General Carlos de Meira Mattos afirmava que o Brasil necessitava de uma política consistente para o Atlântico, visando a defesa além dos nossos limites geodésicos para garantir a segurança do nosso entorno marítimo e evitar um bloqueio naval das nossas linhas de comunicação. Para isso, era necessário a formação de um bloco de países do Cone Sul, sob a liderança brasileira, que teriam um interesse conjunto dissuasório naval. Eventualmente, essa Comunidade do Cone Sul agiria em conjunto com países liminhos da África Ocidental, tornando o Atlântico Sul uma zona dissuasória contra agressões extra-regionais.

A Professora Therezinha de Castro seria o tripé da “Trindade Geopolítica” brasileira que mais se preocupou pela presença brasileira no Atlântico e a necessidade de pautar o seus interesses presenciais nesse ambiente. Além de sublinhar a importância da ocupação efetiva da Antártica brasileira, a professora se inquietava quanto à existência de ilhas no Atlântico Sul ocupadas pelo Reino Unido e os Estados Unidos, países que possuem marinhas poderosas. No contexto da capacidade que as ilhas tinham de apoiar o transporte, ou o ataque, das principais passagens do Atlântico Sul, Therezinha de Castro mencionava “triângulos geoestratégicos”. As ilhas inglesas de Santa Helena, Tristão da Cunha e a ilha anglo-estadunidense de Ascensão formariam um dos “triângulos”, exercendo influência sobre a Rota do Cabo. As ilhas britânicas meridionais de Cough, Sanduiche e Shetlands (e outras no entorno como as da Geórgias e Orcadas) seriam outro triângulo importante para marcar a presença inglesa na região antártica e na Rota de Drake. Por último, as ilhas das Malvinas, Fernando de Noronha e Trindade formariam um triângulo com maior cunho para a defesa continental.

Os três Grandes da geopolítica brasileira mostram preocupação com a intromissão de forças inimigas numa área brasileira de interesse e com a proteção de rotas de comércio marítimo. Mesmo com essas semelhanças com os fatores cabíveis a um ponto de estrangulamento, nenhum deles, porém, chegam a, de uma maneira explícita, tratar a rota Natal-Dakar como um *chokepoint*. Em vez disso, sublinham a importância do entorno estratégico brasileiro no Atlântico Sul (massas de terra como a Antártica e o continente africano), a presença estrangeira de marinhas poderosas em ilhotas na região e a importância do saliente nordestino como a plataforma de lançamento da internacionalização brasileira.

Conclusão

O propósito desse artigo era de fazer um debate semântico com reais efeitos estratégicos, ao mesmo tempo sublinhando as realidades táticas de *chokepoints*. Fica subentendido que o argumento não seria argumentar que é impossível bloquear o “ponto de estrangulamento Natal-Dakar” para o trânsito de embarcações civis ou militares. O posicionamento de um *carrier battle group* possuindo mísseis e efetivos aéreos de longo alcance, apoiado por forças suplementares submarinas ou de superfície, poderia potencialmente efetivar um bloqueio de transporte marítimo pela divisão entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul. Mesmo o Brasil seria teoricamente capaz de tal feito, especialmente depois da aquisição dos caças Gripen NG e seu reaparelhamento para o uso no Navio Aeródromo São Paulo. Porém, a visão principal deste texto é que, devido às circunstâncias geográficas mencionadas acima, tal opção não seria estrategicamente realista.

O espaço entre Natal e Dakar não apresenta as mesmas características físicas de um *chokepoint*; portanto, quem o defenda não usufrui das mesmas vantagens. Qualquer potência que quisesse fazer um bloqueio nessa área teria que investir um maior número de forças em um espaço que os deixa com menos conjunção de efetividade, aumentando o seu risco operacional e o custo financeiro da empreitada. É uma realidade exatamente oposta ao que garante o *chokepoint*: em vez de multiplicar o potencial do defensor, Natal-Dakar requer a duplicação de efetivos. Um agressor querendo impor um bloqueio às nossas linhas de transporte marítimo, um frequente pesadelo do pensamento estratégico nacional, mais facilmente teria êxito fazendo um bloqueio próximo à costa: os principais portos brasileiros, a foz do rio Amazonas e o próprio saliente nordestino.

O pensamento geopolítico brasileiro brota das ideias dos nossos antecessores acima mencionados. Sua influência pode ser percebida, por exemplo, na Estratégia Nacional de Defesa, a qual prevê um maior monitoramento e patrulhamento das águas jurisdicionais brasileiras e o reposicionamento da frota brasileira para o norte e nordeste.

Bibliografia

COUTO E SILVA, Golbery do. **Geopolítica do Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1967.

DE CASTRO, Therezinha. **Brasil e a Nova Ordem Mundial: Enfoque Geopolítico (Integração de Grupos Regionais e Sub-Regionais na América do Sul – Sua Projeção Para o Século XXI)**. Revista da Escola Superior de Guerra – V.1, nº 1 (dez. 1983) – Rio de Janeiro: ESG.

EUA, **World Oil Transit Chokepoints**. US Energy Information Administration. Versão: 10/11/2014. Acessível em: http://www.eia.gov/countries/analysisbriefs/World_Oil_Transit_Chokepoints/wotc.pdf Acessado: Novembro 2014.

FREITAS, Jorge Manuel Costa. **A Escola Geopolítica Brasileira**. Lisboa: ISCSP, 1999.

HUBER, Mark M. **Chokepoint Control: Operational Challenges for Blue-Water Navies**. Resenha escrita para o "Joint Operations Department", Naval War College. Newport, 2003. Acessível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a420213.pdf> Acessado: Novembro 2014.

MARTINS, Aléxia Chrystie Michel. **Geopolítica do Pós Guerra Fria: A projeção do Brasil no Atlântico Sul e o Pré-Sal**. Escrita para a aula de Geopolítica – turma 2014.1 – do Professor PADULA, Raphael, UFRJ. Acessível em: <http://www.slideshare.net/alexiamartins140/trabalho-geopolitica-ps-guerra-fria>. Acessado: Novembro 2014.

NEVES, André Luiz Varella. **Atlântico Sul: Projeção Estratégica do Brasil para o Século XXI**. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Setembro 2013. Acessível em: http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/public/arquivos/nep2012/2013/08.Artigo_Varella_T3.pdf Acessado: Novembro 2014.

NINCIC, Donna J. **Sea Lane Security and US Maritime Trade: Chokepoints as Scarce Resources**. Capítulo 8 em: **Globalization and Maritime Power**. Organizado por TANGREDI, Sam J. Institute for National Strategic Studies, Washington D.C. 2002.

RODRIGUE, Jean-Paul, **Straits, Passages and Chokepoints: A Maritime Geostategy of Petroleum Distribution**. Em: Cahiers de Géographie du Québec, Vol. 48, nº 135, Dezembro 2004, pgs. 357-374.

STRATFOR. **Iran and the Strait of Hormuz, Part 1: A Strategy of Deterrence**. Austin, Texas, 5/10/2009.

_____. **Iran and the Strait of Hormuz, Part 2: Swarming Boats and Shore-Based Missiles**. Austin, Texas, 6/10/2009.

_____. **Iran and the Strait of Hormuz, Part 3: The Psychology of Naval Mines**. Austin, Texas, 7/10/2009.

**GT 2 – AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA (PND),
E DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END).**

Coordenadores: Prof. Dr. Marcio Rocha (INEST/UFF) e

Profª Ms. Beatriz Matos (UFF/IUPERJ)

A IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO MILITAR OBRIGATÓRIO NO BRASIL E SEU LEGADO: EMBATES E ARTICULAÇÕES CONCEITUAIS EM TORNO DA LEI DO SORTEIO.

Tiago dos Reis Rocha (UFF)

Resumo: Este trabalho descreve e analisa a história do serviço militar no Brasil, destacando-se principalmente os aspectos conceituais do modelo de recrutamento obrigatório derivados dos embates pela implementação da Lei do Sorteio nas primeiras décadas do século XX, que engajou militares e parte da elite civil conscientes da importância da questão para a defesa nacional e a própria nacionalidade brasileira, mas que contou ainda com forte oposição de setores sociais, com destaque para os ligados à cadeia produtiva, que ainda encontraram apoio em muitos devido à aversão popular ao cotidiano nos quartéis. Por fim, enfatiza-se o legado transmitido neste embate, que ainda assenta as bases das discussões mais recentes em torno da questão, influenciando o posicionamento do Exército em defesa da manutenção do serviço militar obrigatório ou mesmo as recentes políticas de Defesa, como a Estratégia Nacional de Defesa que interpretou o sistema como um “nivelador republicano”.

Palavras-chave: serviço militar, Exército Brasileiro, Lei do Sorteio.

Introdução

Para além de sucessão de fatos sabe-se que a História possibilita a construção de algumas percepções e identidades. Em se tratando do serviço militar a questão não é diferente, quaisquer mudanças e alterações nas suas formas ou sistemas em um Estado nacional atravessa o desafio de demonstrar a necessidade de superar conceitos construídos através de experiências e embates que podem ter contato em maior ou menor proporção com a participação de importantes forças sociais.

Observando a história do serviço militar no Brasil, verifica-se a tendência ao chamamento de nativos ou nacionais, em diferentes momentos, às armas, tendo-se atingido eficácia factual apenas nas primeiras décadas do século XX, quando o sistema de recrutamento obrigatório se apresentou como alternativa não apenas para a modernização das forças militares, mas ainda como elemento útil a projetos nacionais de parte das elites política e civil.

Contudo, nota-se que o maior legado desses embates foi tornar a obrigatoriedade do serviço militar, mesmo com todas as nuances de cada período, um interesse fulcral do Exército Brasileiro, não apenas por possibilitar afirmação social da instituição, mas também por representar o cimento de uma própria concepção de nacionalidade à qual a força terrestre se identifica.

Alsina Jr. (2010:473) divide a história do recrutamento militar no Brasil em três grandes períodos: o colonial, caracterizado pela organização de milícias formadas por soldados profissionais e colonos não remunerados; o pós-colonial, composto por um serviço militar obrigatório para a Marinha e o Exército, mas que na prática inexistia dada a conjuntura social e política do período imperial; e o da criação do modelo obrigatório, que ainda tardaria para adquirir abrangência universal.

Esta divisão será relativamente empregada neste trabalho, destacando-se em especial o último período com os embates em torno da Lei do Sorteio.

Os primórdios do serviço militar no Brasil

Segundo Leal (2008:1), no período colonial a primeira chamada às armas ocorreu na capitania de São Vicente quando se organizou uma pequena milícia formada por alguns colonos e indígenas, estabelecida através do "*Termo*" em 1542. Em 1548¹, através de Instruções Régias, a Coroa Portuguesa determinou ao governador geral Tomé de Souza a implantação de uma guarda territorial, derivando-se na criação de milícias compostas por soldados remunerados e de ordenanças em que seus integrantes não recebiam soldos².

Em 1569, D. Sebastião promulgou a "*Lei das Armas*" tendo representado um avanço em relação ao Regimento anterior visto como insuficiente, pois "era preciso imprimir naquela população, teoricamente armada, uma forma militar mais definida, com comandos, oficiais, exercícios periódicos e processos de instrução (MELLO, 2009 , p. 29). Aprimorou-se ainda essa lei, através do "*Regimento das Ordenanças*" no ano seguinte e da "*Provisão das Ordenanças*" de 1574.

¹ Outras fontes datam esse Regimento em 1549.

² Eram formadas por todos os colonos e seus dependentes aptos para serviço militar entre dezoito e sessenta anos, sendo ainda de responsabilidade dos mesmos os seus armamentos. Suas atribuições eram a defesa territorial contra possíveis investidas externas, invasões corsárias e pequenos conflitos locais contra indígenas rebeldes.

No entanto, somente no século XVII essas forças militares foram empregadas em conflitos de maiores proporções, em investidas contra a ocupação holandesa no Nordeste. As batalhas de Tabocas e, principalmente, Guararapes teriam mobilizado, brancos, negros e índios num sentimento nativista forjando na junção racial as bases da ideologia patriótica e nacional que soergueram a força terrestre, que identificou nesses eventos o seu “mito de origem”.

Posteriormente, as forças nativas foram integradas por voluntários [...] O complemento ao voluntariado era feito com vadios capturados em tavernas e obrigados a servir por dezesseis anos. (LEAL, 2008, p. 2).

No entanto, o recrutamento militar no período colonial se relacionava mais a deveres de vassalagem comuns aos súditos dos Estados absolutistas do que a um modelo de serviço militar obrigatório no entendimento moderno da expressão.

Durante o período imperial o serviço militar recebeu tratamento já na Constituição de 1824, que instituiu a obrigatoriedade do mesmo³ (LEAL, 2008:2). Entretanto, a conjuntura da época tornou essa forma de recrutamento uma verdadeira ficção e o débil exército se compunha por um misto de voluntariado, recrutamento “forçado” e tropas mercenárias (ALSINA Jr., 2010, p. 474).

José Murilo de Carvalho (2006:19) aponta que o recrutamento militar de praças no período imperial concentrava-se então somente nas classes pobres. E o serviço militar “forçado” teria sido definido por meio de um decreto, em 1835, visando somente o preenchimento das lacunas anuais nos efetivos que permaneciam após a incorporação por voluntariado⁴, em circunstâncias muitas precárias, caracterizada por deserções, doenças, incapacidades físicas e mortes, desfalcando em cerca de um terço o contingente a cada ano.

O mais relevante braço armado do período foi a Guarda Nacional, criada em 1831, durante o período regencial (1831-1840). Essa tropa foi organizada em nível provincial, e possuía caráter permanente⁵, sendo composta de civis e militares⁶, servindo ainda como auxiliar do Exército, ou mesmo o substituindo em ocasião de levantes internos (DUARTE, 1981, p. 176).

³Não há clareza, entretanto, no texto acerca do modelo de recrutamento utilizado: “Art. 145. Todos os brasileiros são obrigados a pegar em armas para sustentar a independência, a integridade do Império e defendê-lo de seus inimigos.”

⁴ Os voluntários prestavam serviço por seis anos, enquanto que os recrutados (forçados a servir) serviam por nove anos.

⁵ Poderia, entretanto, ser suspensa ou dissolvida pelo governo em determinados lugares.

⁶ Para os militares, porém, o serviço na Guarda Nacional era facultativo.

Contrastando com a realidade encontrada no Exército, na Guarda Nacional eram obrigados a servir todos os cidadãos com renda anual superior a 100\$000, entre vinte e um e sessenta anos, sendo dispensados apenas os militares, os clérigos e oficiais de Justiça. Diante dessa necessidade de renda mínima para o serviço, os indivíduos de baixa renda ficavam praticamente excluídos.

A Guerra da Tríplice Aliança e a necessidade de modernizar o sistema

Diante de uma frágil estrutura de recrutamento estourou em 1864 a Guerra da Tríplice Aliança (Guerra do Paraguai) e o que se verificou, nas palavras do então Ministro da Guerra, Visconde de Camamu, foi que o Brasil contava com uma força terrestre frágil para fazer frente às investidas paraguaias.

“Do que tínhamos antes da guerra, apenas alguns Corpos existentes nesta Corte, e na Província do Rio Grande do Sul, apresentavam um aspecto lisonjeiro; os outros, porém, fracionados e distribuídos em destacamentos por diversas localidades, mal fardados e armados, sem a verdadeira disciplina, faltando-lhes instrução necessária, e aplicados a serviços de polícia e em outros inteiramente estranhos à sua instituição, não podiam desempenhar a nobre missão que lhes é incumbida.” (CAMAMU, *apud*, DUARTE, 1981, p. 134).

Como pontua Duarte (1981:175), a situação de inexistência factual de um serviço militar obrigatório e a insignificância do Exército e da Armada levou o governo imperial a buscar soluções para remediar a o problema. Apelou-se para a convocação da Guarda Nacional, de policiais, e a criação por meio de decreto⁷ dos Corpos dos Voluntários da Pátria.

⁷ O Decreto 3.371 de 7 de janeiro de 1865 convocou para o serviço de guerra todos os cidadãos brasileiros entre dezoito e cinquenta anos que voluntariamente quisessem se alistar, oferecendo-lhes em troca além do soldo recebido pelos militares do Exército, recompensas financeiras diárias no valor de trezentos réis, gratificação após a baixa de 300 mil réis e terras de 22.500 braças quadradas em colônias militares e agrícolas (DUARTE, 1981, p. 200-201).

Incorporados esses contingentes ao Exército, a desproporção apresentada foi tamanha que, segundo Duarte (1981:217), a mobilização teria contado com 54.992 voluntários da pátria, 59.669 guardas nacionais e apenas 8.489 recrutados e libertos⁸.

O Brasil saiu vencedor no conflito, e como se sabe o Exército fortalecido como instituição. No entanto, observou-se a urgência de readequações na composição de seus efetivos e, conseqüentemente, alterações na forma de recrutamento das praças. Reforçando a necessidade de se criar nova legislação.

Segundo Carvalho (2006:19-20), em 1874, foi aprovada nova lei, estabelecendo o alistamento universal e o sorteio a fim de preencher as vagas ociosas do regime de voluntariado e reengajamento. Entretanto, a lei abria várias brechas, possibilitando àqueles que não desejavam servir pagarem determinada quantia financeira ou apresentarem substitutos, isentando também do serviço militar, bacharéis, clérigos, empresários agrícolas e pastoris, comerciantes, etc. Além disso, o fato de o alistamento e o sorteio ficarem a cargo de juntas paroquiais presididas pelo juiz de paz e compostas ainda pelo pároco e subdelegado local, tornaram a execução da lei um fracasso.

Celso Castro (2012:55) acrescenta que teria contribuído também para a derrocada da lei de 1874 a forte oposição de setores econômicos preocupados com perdas temporárias de força de trabalho, e a própria ausência de instrumentos na burocracia estatal para implementá-la, o que ainda fora reforçado devido a aversão manifestada pela população civil em relação a vida nos quartéis.⁹

Com efeito, o modelo adotado continuava a incorporar somente pessoas de baixo poder aquisitivo e sem influências políticas, colhendo assim somente pobres em suas malhas, recrutando-os a laço. Tal estado de coisas consolidava um grande distanciamento entre o Exército e a elite civil brasileira, que só então passou a se engajar no assunto a fim de modificar tal situação.

⁸ Em relação aos libertos, Carvalho (2006:190) acredita que o número de possa ter sido maior, pois muitos escravos podem ter enganado os oficiais de recrutamento apresentando-se como libertos ou livres, visto que em tese a carta de alforria seria condição necessária para o alistamento.

⁹ O autor cita como exemplo o ocorrido em 1884, na junta de alistamento do município mineiro de Conceição de Alagoas, em que esta foi quatro vezes atacada por um grupo de mulheres usando disfarces, que destruíram por completo os arquivos da repartição, impedindo assim o alistamento de seus familiares.

A Lei do Sorteio Militar e a implementação do serviço militar obrigatório

Segundo Carvalho (2006:22-24) as tentativas de aproximação entre o Exército e a sociedade civil se intensificaram durante as primeiras décadas do século XX, em face da necessidade de modernização militar. Isso se tornou possível devido à ascensão do poder político pela corporação durante as presidências de Afonso Pena e Hermes da Fonseca.

Criada em 1896, a Confederação Brasileira do Tiro foi um passo inicial para a atração de jovens das classes médias e altas para o serviço militar, mas fracassou até a sua reativação na década seguinte, bem como a aprovação da Lei do Sorteio em 1908, que também não “pegou”.

Diante desse quadro, gerou-se uma grande campanha em prol do serviço militar obrigatório que ainda adquiriu maior apelo quando eclodiu a Primeira Guerra Mundial.

A campanha foi liderada por um grupo de jovens oficiais, a maioria tenentes, que haviam estagiado no Exército alemão, apelidados de *Jovens Turcos*¹⁰, que criaram a revista “*A Defesa Nacional*” em 1913. Segundo Edmundo Campos Coelho (1975:78-79) para os *Jovens Turcos* a defesa externa só seria efetiva se o Exército contasse com uma força profissional partidária, sendo o serviço militar importante neste sentido.

Os militares contaram com o importante apoio de Olavo Bilac, que concentrou seus esforços na busca de motivar os filhos das elites civis para o serviço militar, promovendo campanhas em faculdades de Direito e Medicina no Centro Sul do país¹¹. Medidas que objetivavam encerrar o “divórcio monstruoso” entre o Exército e o povo. Nas palavras do poeta:

“teremos o Exército que devemos possuir: não uma casta militar, nem uma profissão militar, nem uma milícia assoldada, nem um regime militarista, oprimindo o país: mas um Exército nacional, democrático, livre, civil, de defesa e coesão, que seja o próprio povo e a própria essência da nacionalidade

¹⁰ Segundo Carvalho (2006:23) os *Jovens Turcos* estagiaram no Exército alemão entre 1906 e 1912, foram assim apelidados como uma referência irônica aos jovens reformadores militares de Mustafá Kemal. Representaram uma nova tendência entre a oficialidade do Exército até então polarizada entre os “bacharéis” e os “tarimbeiros”.

¹¹ Segundo Tavares (1985:63-67), o primeiro, e mais memorável discurso foi realizado em 9 de outubro de 1915 na Faculdade de Direito no Largo de São Francisco, em São Paulo, que devido à repercussão, lhe rendeu o convite para discursar no Clube Militar no Rio de Janeiro.

[...] O Exército seja o povo e o povo seja o Exército, de modo que cada brasileiro se ufane do título de cidadão-soldado." (BILAC, *apud*, CARVALHO, 2006, p. 23).

Segundo Aurelio de Lyra Tavares (1985:57), Bilac compreendia o Exército como uma grande escola dotada de espírito de brasilidade e de civismo, com abrangência nos mais longínquos recantos do território, possibilitando por meio do serviço militar a preparação de cidadãos para a paz e a guerra. Seus discursos, porém, repercutiam preocupações ditadas por situações conjunturais que a sociedade brasileira em sua época, e seu viés patriótico o conduzia a entender como necessária difusão de valores cívicos em prol de uma maior coesão nacional, e para isso o serviço militar seria importante.

"Que é o Serviço Militar generalizado? É o triunfo completo da democracia; o nivelamento das classes; a escola da ordem, da disciplina, da coesão; o laboratório da dignidade própria e do patriotismo. É a instrução primária obrigatória; é a educação cívica obrigatória; é o asseio obrigatório, a higiene obrigatória, a regeneração muscular e psíquica obrigatória. As cidades estão cheias de ociosos descalços, maltrapilhos, inimigos da carta de "abc" e do banho – animais brutos, que de homem têm apenas a aparência e a maldade. Para esses rebotalhos da sociedade a caserna seria a salvação. A caserna é um filtro admirável, em que os homens se depuram e apuram: dela saíam conscientes, dignos brasileiros, esses infelizes sem consciência, sem dignidade, sem pátria, que constituem a massa amorfa e triste da nossa multidão [...] E hoje, depois de um quatriênio de lutas estéreis e de politicagem sem moral – o problema terrível permanece sem solução: uma terra opulenta em que muita gente morre de fome, um país sem nacionalidade, uma pátria em que se não conhece o patriotismo." (BILAC, *apud*, TAVARES, 1985, p. 66).

O próprio conceito de defesa nacional¹², extremamente amplo utilizado por Bilac no bojo desta campanha possibilitava notar um fim último de construção da própria nação, uma nação ainda inacabada em busca de coesão¹³.

As mudanças ganharam maior corpo, em 1916, com a criação da Liga de Defesa Nacional¹⁴, apoiada por representantes das elites civis, ano¹⁵ este em que finalmente foi realizado o primeiro Sorteio para o serviço militar, conforme previa a lei de 1908. Além da eclosão da Primeira Guerra Mundial, em especial o torpedeamento de navios brasileiros por submarinos alemães, ter reforçado o apelo popular para a entrada do Brasil na guerra e a adesão ao serviço militar. Em seguida, foi reorganizada a Confederação do Tiro de Guerra, sob o controle do Exército, e ampliaram-se as instruções militares em escolas secundárias e superiores.

Entretanto, fortes também foram as resistências à Lei do Sorteio, logo após a sua aprovação em 1908, destacando-se, segundo Castro (2012:53-82), a atuação do movimento operário na época dominado pelos anarquistas, que promoveu fortes debates na Federação Operária, campanhas e passeatas no Rio de Janeiro contra a lei, e fundou a Liga Antimilitarista Brasileira¹⁶ que se encarregou da publicação de um jornal denominado "*Não matarás*". Anos depois, a oposição foi retomada por parte

¹² "É o lar e a pátria; a organização e a ordem da família e da sociedade; todo trabalho, a lavoura, a indústria e o comércio; a moral doméstica e a moral política; todo o mecanismo das elites e da administração; a economia, a justiça, a instrução; a escola, a oficina, o quartel; a paz e a guerra; a história e a política; a poesia e a filosofia; a ciência e a arte; o passado, o presente e o futuro da nacionalidade." (BILAC, *apud*, CAPELLA, 1985, p. 237).

¹³ Tal empenho na implementação da Lei do Sorteio, garantiu a Bilac o título de Patrono do Serviço Militar, e a escolha da data do seu aniversário, 16 de dezembro, como a do Dia do Reservista.

¹⁴ Segundo Tavares (1985:59) a Liga da Defesa Nacional era composta de um diretório com cinquenta membros. Em seus Estatutos defendiam: a coesão e a integridade nacional; a educação popular e profissional; a justiça e o culto ao patriotismo nas mais diversas entidades e instituições; a defesa do trabalho nacional; o combate ao analfabetismo e os maus costumes; o desenvolvimento do civismo e o culto ao heroísmo; o apoio às leis de preparo e organização militar; a instrução militar em estabelecimentos de ensino e afins; o estímulo ao estudo da História e das tradições do Brasil; a intensificação de propagandas da Liga nas diversas esferas sociais; a publicação de um catecismo e livros de educação patriótica para crianças e adolescentes; e a promoção do ensino da língua pátria em escolas estrangeiras. Com efeito, a implementação do serviço militar obrigatório servia como estratégia essencial no curto prazo, e o Exército seria a perfeita "escola de cidadania e civismo".

¹⁵ Segundo Castro (2012:78-79) o primeiro sorteio para o Serviço Militar foi realizado em 10 de dezembro de 1916 no quartel-general do Exército no Rio de Janeiro.

¹⁶ Castro (2012:62) pontua que essa liga com receio de perseguições não teve sede, se limitando a produzir publicações contrárias à Lei do Sorteio e difundi-las pelo país.

do movimento, não só à lei, mas também à participação do Brasil na Grande Guerra, visto que os apelos à plena implementação do serviço militar obrigatório se coadunavam com a participação do país no conflito. Entretanto, estas mobilizações não surtiram efeito em face da repressão governamental, desencadeada quando se decretou estado de sítio diante da guerra.

Contudo, observa-se que “o serviço militar obrigatório é implantado no Brasil por ter sido visto como remédio para dois grandes males detectados naqueles distantes anos dez; a ausência de um exército nacional e da própria nação brasileira.” (CAPELLA, 1985, p. 249).

A grande transformação possibilitada pela Lei do Sorteio, de acordo com Carvalho (2006:24), foi levar à extinção da Guarda Nacional em 1918, encerrando a dualidade do serviço militar então vigente, que se caracterizava pela coexistência de um destinado às classes baixas e outro às altas. Assim sendo:

O Exército podia agora contar com abundante e qualificado material humano, modernizar e sistematizar o treinamento, preparar reservas, promover a educação cívica, como queriam Hermes, os Turcos e Bilac. Podia, finalmente, reduzir a distância que o separava da elite civil. Só então, de posse do monopólio do serviço militar, é que ele começou a se tornar uma organização verdadeiramente nacional. (CARVALHO, 2006, p. 24).

Porém, mesmo contando com o apoio de parte da elite civil e da Igreja Católica, a implementação da lei também se mostrou fracassada devido à incapacidade do Estado em promovê-la, e, principalmente, pela dificuldade em punir os insubmissos¹⁷, haja vista que muitos sorteados sequer se apresentavam nos quartéis. Soma-se a isso as dificuldades com o recenseamento geral da população, que levou as juntas de alistamento à dependência do envio de listas de empregados por parte dos estabelecimentos comerciais e industriais dos grandes centros, o que era pouco exequível devido aos interesses privados, e novamente a lei “não pegou”.

¹⁷ Carvalho (2006:24) apresenta dados de um relatório do Exército que demonstram que no ano de 1919, por exemplo, dos 41.828 sorteados, apenas 14.382 foram incorporados, registrando-se 22.663 casos de insubmissão. Portanto, aproximadamente 54% dos sorteados foram insubmissos.

Nota-se, entretanto, que neste período, do final do século XIX às primeiras décadas do século XX, o país vivenciou o momento mais intenso em relação aos debates sobre o serviço militar, podendo-se verificar o engajamento tanto dos militares e civis conscientes da importância da questão para a defesa nacional, como de setores da sociedade, em especial os ligados à cadeia produtiva, que se opuseram fortemente à obrigatoriedade do sistema, encontrando ainda apoio em muitos, devido à aversão comum na população com relação aos ambientes castrenses.

Após outras breves leis e decretos¹⁸, como observa Castro (2012:81) a questão do serviço militar foi resolvida apenas nas décadas de 1930 e 1940, quando surgiram dispositivos legais mais eficazes. Um decreto de 1933 exigiu a quitação com as obrigações militares para o ingresso no serviço público, exigência endossada na Constituição de 1934. Em 1935, foi criada a Diretoria do Serviço Militar e da Reserva, e em 1939, durante o Estado Novo, adota-se nova Lei do Serviço Militar, por meio do Decreto-Lei nº 1.187 de 4 de abril de 1939 em conformidade com a Constituição de 1937.

Na vigência dessa lei, durante a Segunda Guerra Mundial, o Brasil enviou à Europa a Força Expedicionária Brasileira (FEB), tendo por base de recrutamento, portanto, a conscrição (ROCHA & PIRES, 2004, p. 84).

Em 26 de fevereiro de 1945 (durante o conflito), por meio do Decreto-Lei 7.343, foi formalizada a extinção do sorteio militar e a adoção da convocação geral¹⁹. “A partir de então, todos os brasileiros, no ano em que completassem 21 anos, deveriam apresentar-se para a prestação do serviço militar.” (CASTRO, 2012, p. 81-82)²⁰.

Com o fim da Era Vargas, em 24 de Julho de 1946, entra em vigor o Decreto-Lei 9500 instituindo nova Lei do Serviço Militar, a essa altura com uma conformação já bem próxima da atual (LEAL, 2008, p. 3).

¹⁸ Leal (2008:3) menciona decretos com regulamentações sobre o Serviço Militar, em 1918 e 1920.

¹⁹ Verifica-se, no entanto, que a lei de 1939 já apresentava o recrutamento por meio da convocação geral e outros dispositivos similares aos deste decreto, acredita-se, portanto, que bastava apenas oficializar a revogação do sorteio militar que naquela conjuntura já seria letra morta.

²⁰ Os jovens do sexo masculino que não comprovassem estar em dia com as obrigações militares não poderiam tirar carteira de identidade ou passaporte, ingressar no funcionalismo público ou assinar contratos com órgãos da administração pública, prestar exames e matricular-se em instituições de ensino, pleitear direitos, favores ou prerrogativas trabalhistas, etc.

Por fim, durante o Regime Militar surge a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964, e o Decreto nº 57.654, de 20 de janeiro de 1966, que regulamentam o Serviço Militar até os nossos dias. A obrigatoriedade do Serviço Militar foi reafirmada no Art. 143 da Constituição Federal de 1988, e outros complementos através de decretos, portarias e normas regulamentam e detalham outros aspectos (LEAL, 2008, p. 3).

Nota-se, entretanto, nas últimas décadas uma clara tendência à flexibilização da obrigatoriedade do serviço militar no país, ficando está muito mais restrita ao alistamento do que à incorporação, devido a alguns fatores como o excesso de contingente e dispositivos como o direito à objeção de consciência, que fazem com que na prática as incorporações ocorram por uma via mais voluntária, priorizando-se o interesse do conscrito pelo serviço militar (ROCHA, 2014, p. 87-95).

Entretanto mesmo em face das características atuais o Exército apresenta-se como o principal ator na defesa da manutenção do sistema de recrutamento obrigatório, sustentando seus argumentos em articulações conceituais derivadas, em grande medida, dos debates sobre a Lei do Sorteio, como observa Lima:

Os quartéis adotam, ainda hoje, na formação dos recrutas, procedimentos pedagógicos que deixariam Olavo Bilac, *A Liga da Defesa Nacional* e os *Jovens Turcos* emocionados com a permanência do espírito de civismo, da disciplina e do patriotismo ensinado aos jovens incorporados em pleno século XXI. Todos, na opinião dos ideólogos de plantão, ingredientes necessários para a construção de um corpo dócil, neutro politicamente, porém, ordeiro, produtivo e patriótico. Um *nós* em oposição aos *outros*. Uma comunidade de irmãos: a pátria dos brasileiros. (LIMA, 2010, p. 73).

Portanto, apesar da pouca efetividade prática da Lei do Sorteio, os embates em torno de sua implementação não representam um fato de pouca importância, pois seus apontamentos e ponderações permanecem como a base do debate sobre o serviço militar no país.

Considerações finais

Apresentou-se neste trabalho um resumo da história do serviço militar no Brasil, destacando-se em especial a campanha em prol da implementação da Lei do Sorteio, esta que se caracterizou por uma junção de interesses militares com projetos nacionais de parte da elite civil que compreendeu a importância da questão para minimizar problemas conjunturais que vivia a sociedade brasileira e contribuir para sustentar a própria nacionalidade.

A questão, entretanto, contou com oposição de alguns setores da sociedade e embora tenha prevalecido, os desdobramentos não a tornaram tão eficaz devido aos meios disponíveis para o seu exercício na época.

Porém, tal embate transmitiu um legado e articulou conceitos que sustentam em grande medida a defesa da manutenção do serviço militar obrigatório no Brasil até os dias atuais.

Por um lado, o Exército identifica neste modelo a possibilidade de afirmação social, principalmente como um mecanismo difusor de seus valores entre os jovens, por outro, políticos e civis que apoiam o sistema tomam por base uma visão do deste muito mais voltada a possíveis benefícios sociais e subjetivos do que se atentando para a sua atividade fim, a preparação de combatentes e reservas disponíveis à defesa nacional. Nota-se, portanto, que mesmo aproximadamente um século após os memoráveis debates em torno da Lei do Sorteio, as discussões sobre o serviço militar no país ainda se sustentam nas mesmas bases, que embora resignificadas transmitem ainda visões distorcidas de sua instrumentalidade.

A Estratégia Nacional de Defesa, por exemplo, elevou o serviço militar a importância de um de seus eixos estruturantes. Porém, vislumbrando o mesmo como uma espécie de nivelador republicano “no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais.” (END, 2008, p. 3).

Embora apresente elementos demasiadamente idealistas, o que a torna inócua, a proposta do documento reforça na forma de uma política de Defesa recente, a visão do caráter do serviço militar pensado como elemento de coesão nacional, como solução para minimizar as clivagens sociais existentes no país, e tal interpretação não é nova, possui fortes bases históricas.

Referências

ALSINA JR., João Paulo Soares. Reflexões sobre as formas de recrutamento das Forças Armadas Brasileiras e suas implicações para defesa nacional. *Dados*.vol.53 n.2. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Defesa*. Secretaria de Comunicação Social. Brasília/DF, 2008.

CAPELLA, Leila Maria Corrêa. *As malhas de aço do tecido social: a revista "Defesa Nacional" e o serviço militar obrigatório*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História do Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 1985.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

CASTRO, Celso. *Exército e nação: estudos sobre a história do Exército Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

COELHO, Edmundo Campos. *Em Busca de Identidade: O Exército e a Política na Sociedade Brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

DUARTE, Paulo de Queiroz. *Os Voluntários da Pátria na Guerra do Paraguai (vol. I): O Imp, os Chefes Militares, a Mobilização e o Quadro Militar da Época*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1981.

LEAL, José Alberto. Serviço Militar Obrigatório - a alternativa adequada. *In: Revista Ciências Militares*. N.17. 2008.

LIMA, João Maria de. *Serviço Militar Obrigatório: uma reflexão atual das práticas e representações usadas na construção da identidade militar*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Orientação: Prof. Dr. Carlos Martins Júnior. Dourados/MS, 2010.

MELLO, Christiane Figueiredo Pagano de. *Forças militares no Brasil Colonial: Corpos de Auxiliares e de Ordenanças na segunda metade do século XVIII*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009.

ROCHA, Fernando C. W. & PIRES, Sérgio F. S. Serviço Militar Obrigatório versus Serviço Militar Voluntário: O Grande Dilema. *Caderno Aslegis*, 2004. vol. 8, nº 24, pp. 61-100.

ROCHA, Tiago dos Reis. *O Serviço Militar no Exército Brasileiro na Nova República*: a flexibilização de sua obrigatoriedade e os interesses da força terrestre no sistema de recrutamento vigente. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança do Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (UFF). Orientação. Prof. Dr. Marcio Rocha. Niterói/RJ, 2014.

TAVARES, Aurelio de Lyra. *Nosso Exército*: essa grande escola. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

TAVARES, Aurelio de Lyra. *Nosso Exército*: essa grande escola. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985.

A GUERRA CIBERNÉTICA E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.

Juliana Aguiar de Barros (UFF).

Resumo: No século XXI, as informações são instantâneas e as infraestruturas estão mais dependentes dos meios computacionais, o que torna as infraestruturas críticas bastante vulneráveis aos ataques cibernéticos. A segurança e a defesa cibernética ganharam grande destaque, sobretudo após alguns acontecimentos que marcaram a ação de diversos governos: os ataques cibernéticos à Estônia, em 2007, a Guerra da Geórgia, em 2008, e o ataque ao programa nuclear do Irã. Através do estudo da realidade do sistema internacional no contexto das transformações tecnológicas, do exemplo empírico da Geórgia envolvendo um conflito cibernético e dos investimentos em capacidade cibernética de alguns Estados, o objetivo deste trabalho é mostrar a influência que as atividades de guerra cibernética têm exercido nas relações internacionais no século XXI.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Guerra Cibernética, Século XXI.

Abstract: In the 21st century, information is instantaneous and the infrastructure are dependent on the computational means, which makes critical infrastructure very vulnerable to cyber attacks. The cyber security and cyber defense won prominence, especially after some events that marked the action of several governments: the cyber attacks on Estonia in 2007, the Georgian War in 2008 and the attack on Iran's nuclear program. Through the study of the reality of international system in the context of technological change, the empirical example of Georgia involving a cyber conflict and investments in cyber capacity of some States, the aim of this work is to show the influence that cyber war activities have played in international relations in the twenty-first century.

Keywords: International Relations, Cyberwarfare, 21st century.

1 Introdução

A guerra cibernética é uma consequência das transformações tecnológicas ocorridas no mundo e possui um aspecto tanto ofensivo quanto defensivo de utilização de informações para explorar, corromper ou destruir redes de computadores dos adversários, por exemplo, para assim obter vantagens na área militar e civil. O caso da Geórgia é um bom exemplo para mostrar o contexto desse tipo de guerra no século XXI.

A relação desse país com a Rússia tem passado por complicações desde o início do século XX, relação essa envolvida em um ambiente de invasões e declarações de independência e que atualmente tem como seu principal antagonismo o controle da Ossétia do Sul. Com o objetivo de recuperar esse território, a Geórgia o invadiu em 2008. Porém, o exército russo recuperou a região, além de avançar sob uma pequena fração da área georgiana. Foram realizados ataques DDoS¹ a websites do governo e da mídia da Geórgia.

Em seguida, houve a continuação desse tipo de ação com a ampliação do número de objetos, como instituições financeiras, de ensino, empresas e até a mídia ocidental. Os ataques aos bancos causaram um grande número de transações bancárias falsas, provocando assim o cancelamento de operações dos bancos internacionais com os bancos do país.

Simultaneamente a essas paralisações, houve a suspensão do serviço telefônico da Geórgia, o que resultou no isolamento de sua comunicação com os outros países. A última fase do conflito consistiu na utilização de uma manobra simultânea de operações tradicionais com ofensivas contra redes de computadores (ao mesmo tempo em que o exército russo se mobilizou, os guerreiros cibernéticos desse Estado também se movimentaram), mostrando a potencialidade dos ataques virtuais.

O fato das tropas georginas não terem conseguido se comunicar nem entre elas mesmas nem com o mundo exterior no período da "guerra dos cinco dias" favoreceu a reconquista do território pelo exército russo. Diante do acontecimento descrito é possível observar que a guerra cibernética tem ganhado bastante importância no cenário internacional.

¹ "Um ataque simultâneo de negação de serviço, denominado *distributed denial of service attack* (DDOS), caracteriza-se pelo bombardeio de interfaces eletrônicas de acesso à websites ou sistemas de computador, gerando inúmeros acessos falsos simultâneos que congestionam a rede, tornando-a inutilizável" (Agostini, 2014, p.42).

2 Desenvolvimento

2. 1 A realidade do sistema internacional

Buscando mostrar a relevância que a questão cibernética representa para as relações entre os Estados, faz-se necessário considerar a realidade do sistema internacional atual. As relações internas nos Estados são determinadas por um governo centralizado, porém, as relações dos Estados em âmbito internacional são caracterizadas por uma descentralização e anarquia.

No plano internacional, as relações entre os Estados soberanos acontecem de uma forma complexa em uma estrutura anárquica. A anarquia é própria das relações interestatais, uma vez que estas relações não estão subordinadas a um governo mundial. Assim, com a ausência de um representante hierárquico superior, os Estados vivem em um ambiente de conflitos, equilíbrio e cooperação.

Ao lado dos Estados, atores não estatais também exercem um papel importante no sistema internacional. Estes atores, como as empresas multinacionais, tornam-se decisivos num número considerável de crises e hostilidades mundiais. Porém, é preciso reconhecer que no momento das provas de força, são os Estados que as realizam. Os Estados, que monopolizam as forças, são os atores cruciais no cenário das relações internacionais.

A paz de Vestfália (1648) representou um momento determinante no estabelecimento do monopólio da força no interior do Estado. A soberania absoluta deste foi afirmada formalmente no ambiente mundial e as bases do direito internacional foram estabelecidas de forma oficial. O acordo vestifaliano indicou a conquista do Estado no domínio de seus assuntos internos e em sua independência externa.

O sistema estatal é determinado por relações entre agrupamentos humanos ordenados politicamente em diferentes territórios, em uma realidade de independência entre esses grupos. Os Estados são soberanos e independentes uns dos outros, porém não há um isolamento; eles necessitam de meios de coexistência e acabam se influenciando.

A anarquia é um elemento estrutural importantíssimo que deve ser levado em consideração ao estudar as relações internacionais. Porém, existem outros elementos estruturais, sendo estes capazes de deixar o ambiente internacional menos caótico. As relações de força entre os Estados resultaram em uma hierarquia que envolve as chamadas grandes potências, Estados esses com a capacidade de defender seus interesses com seu próprio esforço, e as pequenas e médias potências, as quais muitas vezes precisam obter proteção de uma das grandes potências.

Essa hierarquia, que se desenvolve em torno de uma distinção econômica, política e tecnológica dos integrantes, indica que as principais decisões responsáveis pela evolução do ambiente internacional são feitas pelos Estados mais bem preparados segundo o sistema, ou seja, as grandes potências; as decisões então são tomadas por um número sintetizado de Estados comparado ao total, representando um fator de ordem.

Além da hierarquia, há ainda outro elemento estrutural que também implica um fator de ordem: o equilíbrio. Em uma realidade marcada pela prioridade do interesse individual dos Estados soberanos, torna-se indispensável um sistema de equilíbrio de poder com o intuito de conciliar as ambições desses Estados. Através do equilíbrio, é possível harmonizar os poderes e assim instaurar a paz e estabilidade.

As relações interestatais estão sempre passando por mudanças, e essas mudanças ocorrem paralelamente a questões como a economia, a política, a ciência e a tecnologia. A inovação tecnológica tem influenciado de forma considerável as relações entre os Estados, mostrando que cada um possui seu próprio dinamismo e que há automaticamente uma desigualdade entre as nações em termos de capacidade nesse campo.

Ao longo dos anos, a tecnologia bélica tem exercido bastante influência na balança de poder, nas alianças militares e até mesmo na natureza da guerra. Além disso, os descobrimentos da ciência tornaram possíveis novas tecnologias, como a da informação, tornando as fronteiras dos Estados mais permeáveis. É inegável o fato de que a tecnologia, no século XXI, é um fator fundamental para medir o poder de uma nação.

Recordando a lógica realista das relações internacionais, é possível reconhecer que o melhor para um Estado é ter o máximo de desenvolvimento científico e tecnológico próprio comparado a seus adversários; a história tem mostrado que a conduta e os efeitos do combate, real ou virtual, podem estar associados à tecnologia acessível.

Dessa forma, é evidente que o domínio da tecnologia tornou-se crucial na análise das Grandes Potências, assim como na distribuição do poder no ambiente internacional. Para que um Estado possa se firmar como um poder mundial, ele precisa controlar o conjunto desses métodos os quais conduzem o processo produtivo; a tecnologia tem adquirido um valor estratégico cada vez maior.

Com o passar dos anos, a Internet tornou-se um elemento fundamental de busca por informação e de meio de comunicação para a sociedade civil, representando assim um mecanismo revolucionário para o mundo. Constata-se que as pessoas estão cada vez mais dependentes dela, e, juntamente com essa dependência, vulnerabilidades de softwares e de sistemas computacionais permanecem presentes, vulnerabilidades essas relacionadas a um tipo de ameaça conhecida como cibernética.

As vulnerabilidades mencionadas prejudicam indivíduos, mercados e governos que contam com a segurança de suas redes. Visto que os sistemas de informação e de comunicação estabelecem a base do desenvolvimento econômico e social de um Estado, a ameaça cibernética, que ignora fronteiras, é capaz de provocar consideráveis prejuízos financeiros, além de imobilizar estruturas essenciais de um país. O investimento em segurança cibernética de pessoas, documentos, informações e infraestruturas tornou-se uma necessidade na convivência dos Estados.

Levando-se em conta questões empresariais, os conhecimentos do parque industrial nacional que possibilitam as vantagens comparativas e especializações entre os países precisam ser mantidos em sigilo. Voltando-se para assuntos governamentais, é possível afirmar que as infraestruturas críticas, como o sistema elétrico e o de transportes, por exemplo, precisam ser protegidos de ataques. Dependendo do nível tecnológico de um país, todas as funções de um sistema de governo se baseiam em soluções cibernéticas. Além disso, não seria equivocado afirmar que a economia global também é dependente de conhecimentos cibernéticos.

2. 2 O espaço cibernético

A rápida evolução tecnológica que tem ocorrido no mundo possibilitou que Tecnologias de Informação e Comunicações se tornassem presentes em inúmeros campos da atividade humana. Os benefícios resultantes dessa evolução são inegáveis, como a facilidade do trânsito de informações. Porém, vale ressaltar que vulnerabilidades também são originadas nessa realidade, com instrumentos de intrusão nas redes e sistemas de computadores.

“A esse ambiente de interação entre pessoas, empresas e instituições, nacionais e internacionais, baseado em redes de computadores e de comunicações para intercâmbio de informações, convencionou-se chamar de ambiente ou espaço cibernético” (Costa, 2014, p.2). Esse ambiente cibernético, que desafia considerações tradicionais como o das fronteiras geopolíticas ou organizacionais, estabelece um novo cenário para o exercício de diversas atitudes ilícitas, como o crime, o terrorismo e o contencioso bélico entre nações. O terceiro é o foco do presente trabalho.

2. 3 A guerra cibernética

Buscando uma definição para a guerra cibernética, Alvaro de Souza Pinheiro (general-de-Brigada do Exército Brasileiro) em seu artigo científico intitulado “A Tecnologia da Informação e a Ameaça Cibernética na Guerra Irregular do Século XXI” afirma que o conceito mais disseminado na

sociedade ocidental é o indicado por Campen, Dearth e Godden na obra *Cyber War: Security, Strategy and Conflict in the Information Age*. Segue abaixo esse conceito:

"a Guerra Cibernética corresponde ao uso ofensivo e defensivo de informações e sistemas de informação para negar, explorar, corromper ou destruir valores do adversário baseados em informações, sistemas de informação e redes computadorizadas" (Pinheiro, 2008, p.9-10).

Além do pensamento apresentado, seria igualmente interessante indicar as principais características da guerra cibernética para um melhor entendimento do assunto. O papel que os Estados manifestam nessas atividades é um ponto importante a ser destacado, uma vez que uma guerra cibernética é determinada essencialmente pela participação direta ou indireta de um ator estatal. Sendo assim, ações de indivíduos com estímulos pessoais não se enquadram nesse fenômeno.

A territorialidade é vista de uma maneira diferente no contexto da guerra cibernética. Os elementos tecnológicos modernos ultrapassam barreiras territoriais convencionais, sendo o espaço virtual, desse modo, alheio às fronteiras físicas. Outra característica que merece destaque é a assimetria, ou seja, o alto impacto e baixo custo que esse tipo de conflito proporciona.

Mesmo que um número significativo de recursos, tempo, sigilo nas operações e investimentos em tecnologia sejam necessários para a composição de armas cibernéticas, essa forma de guerra, observada puramente, é consideravelmente mais barata do que uma guerra clássica, podendo ser responsável também por consequências devastadoras. Ademais, a guerra assimétrica também diz respeito ao fato de que o Estado mais desenvolvido tecnologicamente não é necessariamente o que causa mais estragos nem o menos vulnerável diante de um ataque cibernético.

Em um ataque virtual, um agressor pode se esconder por trás da rede de um computador localizado próximo ou distante de seu alvo. É possível também que os comandos de ataque sejam espalhados pelo mundo antes de alcançarem seu objetivo. Entretanto, apesar da dificuldade de identificar a origem da ofensiva, esse rastreamento não é impossível; Estados Unidos e Rússia informaram, inclusive, que caso identificassem qualquer ameaça, esta poderia receber retaliação por meio de forças não só cibernéticas, mas também militares cinéticas.

Outro ponto importante da guerra cibernética remete às infraestruturas críticas de um país. O nível de interligação das infraestruturas críticas às redes de computadores, assim como o de dependência à tecnologia, acabam sendo fatores determinantes da vulnerabilidade de um

Estado no espaço cibernético, até mesmo quando esse país apresenta uma ampla capacidade de ataque. E essas infraestruturas, se paralisadas ou destruídas em um contexto de guerra cibernética, acarretam significativo impacto social, econômico e político na sociedade.

Deve-se ainda indicar como aspecto da guerra cibernética o fato desta ser responsável por efeitos no mundo real. Ataques no campo virtual podem resultar em vantagens sobre o Estado afetado e superioridade no combate tradicional, o que mostra que essa guerra assimétrica se manifesta de forma concomitante a um conflito convencional. Constata-se que os instrumentos de ambos os tipos de guerra são capazes de se relacionar, além de servirem como auxiliares uns dos outros.

Considerando as informações contidas no presente tópico, é razoável afirmar que a guerra cibernética apresenta características fundamentais como a participação direta ou indireta de Estados. A internet foi desenvolvida para elevar a simplicidade, e não a segurança da comunicação, o que acaba gerando um ambiente de oportunidades para atores se aproveitarem das vulnerabilidades da rede. Seguem no próximo tópico acontecimentos que envolveram a exploração dessas vulnerabilidades.

2. 4 A postura de alguns Estados no setor cibernético

2.4.1 Estados Unidos

A *National Security Agency* é o principal órgão estadunidense responsável pela direção da política nacional de segurança da informação e compõe a estrutura do *Department of Defense* (DoD) do país. É interessante destacar que com o seu papel de propulsora da segurança das comunicações e tecnologias de informação das instituições federais do governo, a NSA financiou a formação da Internet nos anos 1960.

Atualmente, as infraestruturas críticas estadunidenses dependem intensamente das redes de computadores. Dessa forma, o país tem sofrido muitos ataques cibernéticos por meio tanto de suas redes domésticas quanto de suas principais instituições, como a NASA e a CIA. Respondendo a essas ofensivas, o governo dos EUA criou o *United States Cyber Command* em junho de 2009 com o intuito de centralizar o comando das operações no espaço cibernético, organizar os recursos já existentes e sincronizar a defesa de suas redes militares.

O *U.S. Cyber Command* (USCyberComm) foi criado em resposta à grande preocupação com a ameaça de espionagem digital derivada de países como a China e Rússia. O Comando Cibernético tem a função de administrar ações de prevenção e defesa cibernética, além de, no domínio do Departamento de Defesa, ser considerado a organização de mais alto nível

se tratando das ações cibernéticas. É importante lembrar, porém, que até antes de sua criação, práticas no ambiente cibernético já faziam parte da *National Security Agency*.

O USCyberComm foi criado essencialmente para fortalecer as defesas contra as consideráveis ameaças às redes de computadores através da coordenação das atividades do sistema de proteção dos EUA, interagindo assim com diversos órgãos do governo.

Em 2011, os Estados Unidos lançaram a sua Estratégia Internacional para o Espaço Cibernético. Esta salienta a importância do setor para o progresso da humanidade, destacando a importância de parcerias e abertura comercial, assim como reconhece posturas associadas ao estímulo da liberdade de expressão, da privacidade e da movimentação livre de informações. Algo igualmente relevante é a consideração que o documento tem sobre o direito de defesa, o qual poderá não adotar meios diplomáticos. O espaço cibernético não é limitado ao virtual quando se trata de respostas a ataques desse tipo, ou seja, retaliações com forças militares poderão ser empregadas como consequência de ofensivas cibernéticas.

A atividade cibernética tem um valor tão significativo para os Estados Unidos que além das decisões abordadas anteriormente, o país foi responsável por executar três *Cyber Storm*, grandes exercícios de simulação de ataques cibernéticos. Os *Cyber Storm* ocorreram nos anos de 2006, 2008 e 2010 e possuem como objetivo testar a capacidade do governo e das corporações em identificar, em tempo real, as ameaças cibernéticas em andamento e sua capacidade de acabar com as vulnerabilidades.

2.4.2 Brasil

Em 2012, na abertura do III Seminário de Defesa Cibernética, Celso Amorim fez um discurso reconhecendo a importância das atividades cibernéticas na atualidade. O ministro da defesa brasileiro afirmou que a Internet foi responsável por modificar os padrões das ações humanas e a cibernética se estende ao conflito se posicionando como um novo domínio para a Defesa, juntamente com o mar, terra, ar e espaço.²

As palavras do ministro indicam que é preciso considerar o domínio cibernético como recurso de poder. Por ser um país com destaque na esfera internacional devido a sua emergência econômica, comportamento político e avanços sociais, o Brasil não poderia ignorar o espaço virtual nem a complexidade que o acompanha no sistema internacional da atualidade. Deste modo, nos próximos subtópicos serão explicados aspectos da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa para demonstrar a importância que o espaço cibernético tem exercido sobre o Brasil.

² Discurso realizado no dia 24 de outubro de 2012 no III Seminário de Defesa Cibernética em Brasília. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dkUcymtvckUk>. Acesso em 10 out. 2014.

A END foi aprovada pelo Decreto de número 6.703 de 18 de dezembro de 2008 e se apresentou como o primeiro instrumento para que esforços expressivos na área cibernética fossem estabelecidos na segurança e defesa. Segundo a estratégia citada, apesar do Brasil ser pacífico por tradição e convicção, ele precisa estar preparado para se proteger de agressões e ameaças. Por ser um território pouco acostumado a uma realidade de guerras, recursos necessários para a defesa exigem uma transformação de consciências para que uma estratégia de defesa brasileira seja estabelecida (Brasil, 2008).

A Estratégia Nacional de Defesa possui diretrizes diversas para o arranjo e emprego das Forças Armadas, determinando ações até mesmo em períodos de paz. Dentre essas diretrizes a que merece destaque neste trabalho é a sexta, a qual defende o fortalecimento dos setores espacial, cibernético e nuclear, considerados de importância estratégica e essenciais para a defesa nacional (Brasil, 2008).

A primeira prioridade do Estado na política dos três domínios citados é a composição de recursos humanos nas ciências pertinentes com o financiamento de programas de pesquisa e formação nas universidades brasileiras e nos centros nacionais de pesquisa e no acréscimo de bolsas de doutorado e pós-doutorado em instituições internacionais. Além disso, segundo o dispositivo legal, as capacitações cibernéticas serão voltadas para uma extensão de usos industriais, militares e educativos e irão abranger principalmente as tecnologias de comunicação entre todos os contingentes das Forças Armadas para que se possa garantir sua eficiência para atuar na rede (Brasil, 2008).

A END ainda destaca que todas as instâncias do Estado devem auxiliar no progresso da Segurança Nacional. Com uma relação integrada entre os domínios do país, as infraestruturas críticas, estas ligadas ao setor cibernético e ao desempenho dos serviços basilares nacionais, são protegidas. Um ponto bastante importante da Estratégia Nacional de Defesa de 2008 que não poderia deixar de ser mencionado é a necessidade do aprimoramento de ferramentas de segurança capazes de diminuir fragilidades dos sistemas associados à Defesa nacional contra ataques cibernéticos e promover sua resiliência.

O Livro Branco é um documento que apresenta a interpretação do governo a respeito da defesa. O exemplar de 2012 dedicou um espaço ao setor cibernético já que considera que a ameaça nessa área é uma preocupação por arriscar a integridade de infraestruturas sensíveis, as quais são fundamentais para a operação e controle de vários sistemas e órgãos ligados de forma direta à segurança internacional.

Para o Livro Branco de Defesa, a proteção do espaço cibernético envolve muitos campos, como "a capacitação, inteligência, pesquisa científica, doutrina, preparo e emprego operacional e gestão de pessoal.

Compreende, também, a proteção de seus próprios ativos e a capacidade de atuação em rede” (Brasil, 2012, p.69). E o estabelecimento do Setor Cibernético tem o objetivo de tornar os dados que circulam nas redes confiáveis, disponíveis, íntegros e autênticos, e desempenha um projeto de longo prazo capaz de gerar resultados positivos para as áreas de ciência e tecnologia e operacional.

3 Conclusão

Mesmo que não seja possível defender que a guerra tradicional tenha sido substituída pela guerra cibernética, é inegável que esta tem ganhado cada vez mais importância na realidade dos Estados e que ela pode ter como consequência uma agressão cinética de legítima defesa (Teixeira; Santos; Ramazzini; Silva, 2013, p.5). O poder cibernético consiste em saber utilizar o espaço cibernético adquirindo vantagens e influenciando ações em outros ambientes operacionais.

Comparadas aos outros domínios de conflito, as barreiras do ambiente cibernético são consideradas pequenas e, tornando-se alvo de um ataque cibernético bem planejado, um Estado pode sofrer prejuízos consideráveis. Diante desses fatos, os Estados têm buscado maneiras de maximizar sua soberania no espaço cibernético, assim como proteger-se das vulnerabilidades que a rede proporciona.

Diante da realidade das inovações tecnológicas, investimentos em capacidade cibernética são desenvolvidos em alguns países com o intuito de manter a integridade de sua estrutura de transmissão de dados. A partir de medidas de segurança e defesa a ataques cibernéticos, os Estados buscam não só continuar se beneficiando da rede, mas também a garantia de sua soberania no espaço virtual.

Referências:

AGOSTINI, Marcos Tocchetto. A cibernética sob a ótica do fenômeno da guerra e a agenda de segurança. 2014. 92 f. Monografia (Graduação)- Departamento de Ciências Econômicas e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa. Decreto Nº 6.703, De 18 de Dezembro de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em 25 out.2014.

BRASIL. Livro Branco de Defesa Nacional. 2012. Disponível em:<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 27 out. 2014

COSTA, Alan Denilson Lima. O Centro de Defesa Cibernética: uma visão de futuro. Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares, Rio de Janeiro, jul. 2014. ISSN 2316-4891. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/217>>. Acesso em: 13 set. 2014.

FERREIRA NETO, Walfredo Bento. Territorizando o “novo” e (re) territorializando os tradicionais: a cibernética como espaço e recurso de poder. Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares, Rio de Janeiro, v. 8, n. 31, mar. 2014. Disponível em: <http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/368/453> >. Acesso em: 15 out.2014.

PINHEIRO, Alvaro de Souza. A Tecnologia da Informação e a Ameaça Cibernética na Guerra Irregular do Século XXI. Coleção Meira Mattos - Revista das Ciências Militares, Rio de Janeiro, n.18, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/83>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

A IMPLEMENTAÇÃO DA END COMO INDUTORA DA INDÚSTRIA DE DEFESA

Barbara Dutra L. Ottero (UFF),

Leandro Pinotti (UFF)

Lucas Pinheiro (UFF)

Resumo: A Estratégia Nacional de Defesa (END), publicada em 2008, é um documento que estabelece as orientações para alcançar os objetivos de defesa nacional. Entre eles a de estruturação e organização da indústria nacional de defesa, e para esse desenvolvimento tecnológico, além de programas e projetos, a END corrobora a necessidade do envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas (ICT) civis e militares, da indústria e da universidade. O presente artigo tem por objetivo analisar a relevância da Estratégia Nacional de Defesa (END), em particular no seu segundo eixo, na formulação de políticas públicas que visam incentivar a capacitação tecnológica nacional. Para isto, serão analisadas as alterações na legislação no que tange ao desenvolvimento de tecnologias de defesa; nas garantias às indústrias do setor de defesa nacional; e, por fim, os principais projetos estratégicos em curso.

Palavras chave: Estratégia Nacional de defesa, Capacidade Tecnológica Nacional e Políticas Públicas.

Introdução

A Estratégia Nacional de Defesa, publicada em 2008, é um documento inovador e almeja, em suas diretrizes, uma reestruturação e transformação do Ministério da Defesa, das Forças Armadas, uma reorganização da indústria nacional de defesa e fortalecer três setores estratégicos para o Brasil alcançar autonomia tecnológica: o nuclear, o cibernético e o aeroespacial: o espacial, o cibernético e o nuclear. Segundo a END, estes setores atravessam a divisão entre “desenvolvimento e defesa, entre o civil e o militar”, incentivando uma aproximação e interlocução maior entre sociedade e defesa.

A Estratégia Nacional de Defesa tem três eixos principais: reorganização das Forças Armadas; reestruturação da indústria brasileira de material de defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas.

1º Reorganização das Forças Armadas, que redefiniu seus papéis enumerando diretrizes estratégicas para cada Força e tentando fortalecer a relação entre elas. E definiu os três setores: Cibernético, Espacial e Nuclear.

2º Reestruturação da indústria brasileira de materiais de defesa, que seria necessária e incentivada para que fosse possível atender às demandas das Forças Armadas diminuindo a dependência da compra por meio de importação.

3º Política de composição dos efetivos das Forças Armadas, onde cita o Serviço Militar Obrigatório, para que as Forças representem a sociedade brasileira como um todo.

É possível observar que a partir de 2003 as indústrias brasileiras de defesa começaram a receber maior investimento e a representar uma parcela maior na balança comercial do Brasil. Segundo o Ministro da Defesa Celso Amorim, neste período o investimento no setor passou de 0,9 Bilhão para 9 Bilhões.

O presente artigo tem por objetivo analisar a relevância da Estratégia Nacional de Defesa (END), em particular no seu segundo eixo, na formulação de políticas públicas que visam incentivar a capacitação tecnológica nacional. Para isto, será analisada a importância deste documento, seus objetivos e as principais atitudes tomadas para a realização deles, entre elas: alterações na legislação no que tange ao desenvolvimento de tecnologias bélicas; nas garantias às indústrias do setor bélico nacional; e, por fim, os principais projetos estratégicos em curso. Além disso, buscamos identificar e elencar os principais problemas que impedem a execução das diretrizes almejadas.

Principais Projetos

Do Exército Brasileiro foram selecionados o SISFRON, o PROTEGER, o GUARANI, o ASTROS 2020, o Defesa Cibernética, e o Defesa Antiaérea. Da Marinha do Brasil, o ProSub, o ProSuper, o ProNAe, o ProNAnf, o SisGAAz, o Programa de construção de Navios Patrulha de 500 toneladas, o Programa de construção de Corvetas, e o Construção do Complexo Naval da 2ª Esquadra. E por fim, da Força Aérea Brasileira, o KC-390, o FX-2, o Projeto VANT, o Projeto de Controle do Espaço Aéreo, e o Projeto de Sistemas Espaciais. Cabe ressaltar que todas as forças possuem ainda um programa de recuperação da capacidade operacional.

Ao custo estimado de R\$ 10 bilhões, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) consiste de um conjunto integrado de sensores, satélites, veículos aéreos não tripulados e radares posicionados por toda a fronteira terrestre brasileira de modo a garantir a capacidade de ação das forças governamentais contra qualquer tipo de invasor, seja por forças regulares, como uma força armada inimiga, ou irregulares, como traficantes, contrabandistas, etc.

O Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER) tem por objetivo a proteção das infraestruturas críticas nacionais, ou seja, centros de poder político, usinas de geração de energia elétrica, linhas de transmissão, portos, aeroportos, centrais de telecomunicações, ferrovias, entre outros, que podem causar grande impacto (social, econômico, político, ambiental) caso sejam total ou parcialmente avariados. Dentre os países que compõe os BRICS, o Brasil ainda é o único que não conta com um sistema deste tipo. As estimativas mais recentes indicam um custo de R\$9,6 bilhões¹ ao longo de 12 anos de implementação.

O blindado Guarani é parte da Família de Blindados Média sobre Rodas, desenvolvida para substituir os antigos blindados Urutu e Cascavel da ENGESA, além de transformar as unidades de infantaria motorizada em mecanizada e modernizar estas últimas com um equipamento no estado da arte, propício para as atuais condições de uso. O projeto é uma iniciativa do Exército Brasileiro em parceria com a IVECO, subsidiária da FIAT. O contrato-quadro do projeto, assinado em 2009 estipula R\$ 6 bilhões² para a compra de 2044 blindados até 2030.

O sistema ASTROS 2020 é uma evolução do bem-sucedido ASTROS II, uma unidade de artilharia de foguetes. A principal evolução é a possibilidade do lançamento de um míssil tático de cruzeiro com alcance de 300km, com grande precisão e poder de fogo. Este sistema é produzido pela empresa brasileira Avibras, no interior de São Paulo, e já recebeu um total de R\$1,4 bilhão.

A defesa cibernética foi elencada como um dos setores estratégicos pela END e delegada ao Exército Brasileiro (assim como o Nuclear foi delegado à Marinha e o Aeroespacial à Força Aérea). Tem por objetivo o treinamento de pessoal, desenvolvimento de novas tecnologias, criação de um centro de defesa cibernética que atuará na proteção de setores civis e militares.

Ao custo de R\$ 3,2 bilhões, o último projeto do exército é o de reequipamento das unidades de artilharia antiaérea com equipamentos de última geração e alto nível de nacionalização³, para atuar na proteção dos pontos de elevado valor estratégico no território nacional.

O principal projeto da Marinha do Brasil é o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB), orçado em aproximadamente •6,7 bilhões (o que equivale a cerca de R\$21,5 bilhões)⁴, se encontra em estágio avançado e tem por objetivo o desenvolvimento e construção de submarinos convencionais e nucleares. É importante ressaltar que a tecnologia de propulsão nuclear é totalmente nacional, desenvolvida pela própria Marinha.

¹ Dados obtidos em: MONTEIRO, T. *PROTEGER - Governo terá plano de proteção de R\$ 9,6 bi.* DEFESANET, 2012.

² Dados obtidos em: AMARANTE, J. *Processos de Obtenção de Tecnologia Militar.* Ipea, Rio de Janeiro, 2013.

³ EBLOG (2014)

⁴ CAPOZZOLI (2013)

O Programa Obtenção de Meios de Superfície (ProSuper) visa prover a esquadra com novos navios patrulha de 1800 ton e fragatas de 5000 ton. Estes novos meios substituirão os antigos nas missões de proteção da área marítima brasileira, que incluem plataformas petrolíferas e por onde praticamente toda o comércio é escoado. Ainda bastante incertos, os custos podem chegar a até •5 bilhões (equivalente a cerca de R\$15,6 bilhões)⁵.

Seguindo na mesma linha que o ProSuper, o Programa de Obtenção de Navios-Aeródromos (ProNAe) visa a capacidade de projetar e construir nacionalmente navios-aeródromos. O Brasil é um dos poucos países que possuem a capacidade de operar este sofisticado tipo de embarcação, que possui uma grandiosa capacidade de projeção de poder. Ainda não há qualquer estimativa de custos por se tratar de um programa ainda em estágio embrionário.

Ainda na mesma linha, o Programa de Obtenção de Navios-Anfíbios (ProNanf), também conhecidos como Navios de Múltiplos propósitos, visa a capacidade de projetar e construir este tipo de embarcação visto que os atuais estão obsoletos e sendo descomissionados. Estes navios podem ser utilizados para transporte de tropas, equipamentos militares ou mesmo em apoio à sociedade civil em casos de desastres. Assim como o programa anterior, ainda não há dados de custos.

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) é semelhante ao SisFron do Exército Brasileiro, ou seja, consiste em uma série de sistemas integrados para o monitoramento da região marítima brasileira. Ele tem seu custo estimado entre 10 e 14 bilhões de reais⁶.

Já em fase de implementação, o Programa de construção de Navios Patrulha de 500 toneladas dará à Marinha cerca de 20 novos navios, com um custo total de aproximadamente R\$2 bilhões⁷. Estaleiros de Fortaleza e do Rio de Janeiro estão envolvidos no processo.

O Programa de construção de Corvetas prevê a construção de quatro unidades da versão modernizada das corvetas da Classe Barroso, de projeto nacional. Este navio de escolta é de extrema importância para a reestruturação da indústria naval nacional, sendo que cada unidade custa aproximadamente R\$1 bilhão.⁸

Ainda faz parte dos planos da Marinha a Construção do Complexo Naval da 2ª Esquadra na região nordeste do Brasil, aumentando consideravelmente a presença do componente naval na defesa desta região.

⁵ PADILHA (2014)

⁶ Dados obtidos em: DEFESANET. *SISGAAZ – um projeto ambicioso*. 2014

⁷ PADILHA (2014)

⁸ PADILHA (2014)

Atualmente a força naval brasileira está concentrada no sudeste, notadamente no estado do Rio de Janeiro, muito distante do nordeste e com reduzidas possibilidades de ação rápidas na região. Assim como o caso do ProNAe, este é um projeto que ainda se encontra em fase embrionária e não há estimativas sobre custos ou prazos.

É de interesse da Força Aérea Brasileira (FAB) a construção do cargueiro militar KC-390 pela Embraer. Este cargueiro possui as soluções em aerodinâmica e aviônica mais avançadas que podem ser encontradas atualmente para uma aeronave desta categoria. Está sendo construído em momento propício, visto que dentro de poucos anos os cargueiros C-130 (de mesma capacidade de carga que o KC-390), de origem dos Estados Unidos, estarão sendo aposentados, sendo a aeronave da Embraer a escolha natural para a substituição. Segundo dados da Força Aérea Brasileira, foram investidos R\$12,1 bilhões de reais para o desenvolvimento e aquisição de 28 unidades.

O principal programa da FAB é o FX-2, concorrência para a escolha das novas aeronaves de combate que equiparão a força. O Gripen NG foi anunciado como vencedor no fim de dezembro de 2013 e será projetado e construído nacionalmente pela Embraer, em parceria com a sueca SAAB, em um projeto com custo aproximado de R\$13,9 bilhões. O Gripen é uma das aeronaves mais capazes de sua categoria e será a aeronave mais poderosa da América Latina e conta com uma grandiosa participação de diversas indústrias brasileiras que desenvolverão diversos componentes que integrarão a versão brasileira da aeronave, como, por exemplo, um único display panorâmico, que substituirá os atuais três displays menores utilizados atualmente pelos Gripen suecos. O Gripen será a segunda aeronave do mundo que utilizará tal tecnologia, sendo ela utilizada apenas pelo F-35 Lightning II.

O projeto de Veículo Aéreo Não-Tripulado (VANT) visa fornecer à FAB este tipo de tecnologia que tem se provado de importância vital tanto para operações militares quanto operações para a sociedade em casos de desastres ambientais ou de segurança pública. A FAB almeja dotar a indústria nacional da capacidade de construção deste tipo de aeronave, barata e extremamente eficaz.

O projeto de ampliação da cobertura de controle do espaço aéreo visa a implementação de novos sistemas de radares e ampliação da cobertura dos mesmos, tornando a aviação mais segura e mantendo a vigilância constante do espaço aéreo.

Por fim, é de responsabilidade da FAB a obtenção da tecnologia de operação do setor aeroespacial e, para isto, é necessária a capacidade de desenvolvimento e lançamento de foguetes e satélites. Este é um programa de extrema importância pois fará com que o Brasil não seja mais dependente

de outros países para operações deste tipo, tornando mais seguras as operações civis e militares.

Vale ressaltar que as três forças possuem programas de recuperação da capacidade operacional, que se traduzem na modernização das frotas, compra de armamentos, fardamento, munição, adestramento e outros itens considerados de primeira necessidade para garantir a operacionalidade das forças. Para se ter uma ideia do montante de gastos, apenas no Exército serão gastos aproximadamente R\$11,5 bilhões⁹ até o ano de 2022, e todos esses programas são *outcomes* da END.

Estímulos à Base Industrial de Defesa

Entre 2008 e 2013, o orçamento do MD cresceu 160,21% (de R\$44,8 bilhões para mais de R\$70,8 bilhões), no mesmo período a parcela do orçamento do MD para investimentos (projetos de aquisições, revitalizações etc) aumentou em 272,5% (de R\$3,495 bilhões para mais de R\$8,9 bilhões)¹⁰.

A maior parte do aumento do investimento em defesa é destinado para pagamento de pessoal e a END não promoveu um ciclo de investimentos contínuo. O Brasil aumentou em 77,4 % seus investimentos em defesa entre 2006 e 2009¹¹. Um aumento superior ao do crescimento do PIB e dos investimentos totais da União para o mesmo período. É importante ressaltar, contudo, que nem todos os investimentos feitos pelo Ministério da Defesa (MD) destinam-se a Produtos Estratégicos de Defesa, sendo utilizados também para obras de infraestrutura de caráter não estratégico como atividades de apoio administrativo, serviços de saúde e de ensino.

Dentre a parte do investimento utilizada como estímulo, o principal destino é para a obtenção de novas tecnologias e para reconquistar a capacidade de desenvolver e construir equipamentos de ponta em grande escala. É possível observar isto através do crescimento do número de funcionários das empresas deste setor, da necessidade cada vez maior por trabalhadores qualificados e pela constante busca governamental por transferência tecnológica. Segundo dados da Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança (Abimde), o Brasil exportou US\$ 2,6 bilhões no ano de 2013 e essa quantia deve chegar a quase US\$ 3 bilhões em 2014.

Uma outra iniciativa que está dando grandes incentivos ao setor é a criação de Empresas Estratégicas de Defesa (EED), que contam com diversos tipos de incentivos fiscais e tributários (*carrots*¹²) de forma a torná-las mais

⁹ Cifra disponível no blog do Exército: eblog.eb.mil.br

¹⁰ Dados disponíveis em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/despesas>

¹¹ Informação extraída de ABDI (2011)

¹² VEDUNG et ALLI; Carrots, Sticks and Sermons (2003)

competitivas no mercado nacional e internacional. Além disso, as EEDs fomentarão o desenvolvimento da BID por mobilizarem toda uma cadeia produtiva, criando cerca de 300 mil postos de trabalho diretos e indiretos. Contudo, as empresas de origem de capital externo, mas que atuem no país não podem se beneficiar da lei, apenas as que tem sede, administração e seu estabelecimento no Brasil. Outro aspecto importante da lei é que ela estimula a parceria entre empresas do setor de defesa e Institutos Científicos e Tecnológicos através de procedimentos licitatórios exclusivos para o setor considerando inovações desenvolvidas no país.¹³

Pelo fato de a END se tratar de um documento que projeta um modelo de médio a longo prazo, fica evidente que muitos dos projetos estratégicos das Forças Armadas poderão passar por alterações significativas, principalmente quanto às regulações (*sticks*¹⁴) e os incentivos (*carrots*).

Obstáculos e Desafios

É importante notar que os principais projetos incluem transferência de tecnologias estrangeiras para as indústrias nacionais, contudo, é preciso garantir que estes conhecimentos fiquem no país, que engenheiros brasileiros tenham pleno acesso às tecnologias envolvidas nestes projetos, que haja um grande treinamento de pessoal, que gere novas inovações e produtos e que não sejam apenas uma transferência da matriz para uma filial estrangeira no país. Esta prática evidencia a gigantesca dependência tecnológica em que o Brasil se encontra, onde boa parte dos lucros das empresas de defesa é utilizado para a importação de insumos de alto valor agregado que não são produzidos aqui.

Cabe uma outra crítica sobre a transferência de tecnologia, quando se trata desses contratos o que está em jogo é a transferência de *Know How* não de *Know Why* que permita ao país uma verdadeira autonomia e independência no setor. Além disso, ainda encontramos pouca interação entre a indústria, as universidades e as Forças Armadas, visto que as duas primeiras não foram consultadas para a elaboração do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED), principal meio para a realização das diretrizes estipuladas na END. Essa falta de integração gera também um déficit de pessoal com formação especializada para invenção e inovação em termos de tecnologias nacionais e números de patentes.

¹³ OLIVEIRA (2012)

¹⁴ VEDUNG et ALLI; Carrots, Sticks and Sermons (2003)

Apesar destes avanços, o Brasil ainda está longe de seu objetivo de consolidação das indústrias de defesa e autonomia tecnológica. Segundo dados do Stockholm International Peace Research Institute (Sipri), a Embraer é a única empresa brasileira a aparecer na lista das 100 maiores indústrias militares do mundo e mesmo assim, boa parte do faturamento dela não vem da venda de suas aeronaves para aviação regional (civil).

Uma possível solução que garantiria, ao mesmo tempo, autonomia tecnológica, fortalecimento e consolidação do setor industrial e grandes possibilidades de lucro, é a instituição do complexo militar-industrial-acadêmico estadunidense adaptado às condições brasileiras, como defendido pelo Dr. Vitelio Brustolin¹⁵. Desta forma, a interação entre a academia, a indústria e o governo (através das Forças Armadas, principalmente) se daria de forma plena, tornando o desenvolvimento de novas tecnologias e inovações, nas mais diversas áreas (devido a seu uso múltiplo), muito mais rápido e de modo que garanta a sustentabilidade de todo este complexo.

Conclusão

Embora existam muitos projetos, ainda há uma grande dificuldade de implementação, pois eles exigem investimento constante de recursos, conscientização no âmbito governamental e da sociedade sobre a importância estratégica da ciência e tecnologia. No campo das universidades brasileiras, o número de doutores formados é cada vez maior, mas pesquisas geram poucas patentes, indicador usado para medir o nível de inovação tecnológica de um país. O pequeno número de patentes nacionais e a carência de maiores incentivos à inovação e à pesquisa e desenvolvimento comprometem a competitividade brasileira.

O Brasil procura aumento de sua importância no âmbito internacional e isso não condiz com tamanha dependência tecnológica e baixo investimento no setor. O investimento nessa área trata-se primeiro de autonomia e independência nacional, através do monitoramento de fronteiras, reservas marítimas, florestas, regiões afastadas dos grandes centros, distúrbios de qualquer natureza, questões meteorológicas e informações relevantes na prevenção de catástrofes. Estes aspectos são vitais do ponto de vista estratégico da nação. Ainda do ponto de vista estratégico, mas também fundamentais para a economia do país, destacam-se o controle do espaço aéreo e as comunicações, que só via satélite podem ser estendidos a todo o território nacional, e até mesmo além das regiões fronteiriças.

¹⁵ Dr. Vitelio Brustolin é pesquisador visitante da Harvard Law School e Harvard History of Science Department. A ideia a que se refere o texto está contida em sua tese "Inovação e Desenvolvimento via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil" (UFRJ), de 2014.

Ao vincular estreitamente Defesa a desenvolvimento, alinhando-se a objetivos expressos na política externa, a END favorece a realização de sinergias em ações de vários setores da economia e da sociedade brasileira, e coloca o esforço a ser feito na promoção da Defesa a serviço do desenvolvimento socioeconômico. Os recursos do Orçamento da União que vêm sendo destinados nos últimos anos à defesa não serão suficientes para atender aos projetos contemplados na Estratégia Nacional de Defesa, até porque 75%¹⁶ dos recursos vão para o pagamento da folha salarial, aposentadorias e pensões, um contingente de 350 mil pessoas, é necessário então minimizar os problemas de execução durante o processo de formulação da política.

Com a atual inserção internacional do Brasil, a implementação dos eixos da END torna-se cada vez mais necessário. O momento é favorável para que se repense a distribuição do orçamento e sejam aprimorados os processos de avaliação dessas políticas e seus *outcomes* para uma implementação mais efetiva de seus programas e suas atualizações. A estratégia ambicionou que o país investiria, não só no rearmamento, mas também na indústria de material de Defesa. A verba prevista ano a ano para a Defesa, além de não ser considerada suficiente para todos os investimentos, ainda está sofrendo os contingenciamentos que as outras pastas estão sofrendo, como tentativa do governo de equilibrar as contas públicas e controlar a inflação.

Tendo em vista a complexidade e a grandeza dos empreendimentos que são demandados das Forças e do MD devido às ambiciosas e necessárias propostas que traz a END, a obtenção de alguns meios para o atingimento da quantidade estratégica necessária de investimentos torna-se então um grande desafio. O desafio consiste exatamente em como fazer esse reaparelhamento e essa reestruturação da defesa do Brasil, necessários para se atingir a posição ambicionada, adequando as demandas à realidade econômica e social do país. E não se trata apenas de alocar recursos e reduzir custos, mas assegurar que os recursos públicos alocados para as Forças Armadas proporcionem meios e profissionais capazes de efetivamente cumprir com a sua missão determinada constitucionalmente.

¹⁶Fonte: Ministério da Defesa

Referências

BRASIL. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências.

_____. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa, 2008.

_____. Ministério da Defesa - Plano de Articulação e de Equipamentos de Defesa (PAED). 2012.

_____. Ministério da Defesa. – Plano de Articulação e de Equipamentos da Marinha (PAEMB).. <https://www.mar.mil.br/paemb/paemb.html>

_____. – Ministério Defesa – MB – PROSUB, PROSUPER

_____. Estado-Maior da Aeronáutica – EMAER 2010 – Plano Estratégico Militar

BRUSTOLIN, Vitelio M. Inovação e Desenvolvimento via Defesa Nacional nos EUA e no Brasil. 2014. 147f. Tese (Doutorado em Ciências, em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2014

CAPOZZOLI, R. Brasil terá submarino nuclear em 2025. Defesanet, disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/11537/Brasil-tera-submarino-nuclear-em-2025>>. Acesso em 20 Nov. 2014.

DEFESANET. III BID BRASIL - ABERTURA DO EVENTO. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/bid/noticia/16673/III-BID-BRASIL-Abertura-do-Evento/>>. Acesso em 12 Nov. 2014

_____. SISGAAZ – UM PROJETO AMBICIOSO . Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/sisgaaaz/noticia/13964/SisGAAZ-%E2%80%93-Um-projeto-ambicioso/>. Acesso em: 20 de Nov. 2014

EBLOG. RECOP. Disponível em: < http://eblog.eb.mil.br/?page_id=769>. Acesso em: 20 Nov. 2014

FOLHA DE SÃO PAULO. Exército terá investimento bilionário nas fronteiras. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0901201102.htm>. Acesso em: 20 de Nov. 2014

MONTEIRO, T. PROTEGER - GOVERNO TERÁ PLANO DE PROTEÇÃO DE R\$ 9,6 BI . Disponível em: <<http://www.defesenet.com.br/front/noticia/6992/>

PROTEGER—Governo-tera-plano-de-protacao-de-R\$-9-6-bi/ >. Acesso em: 20 de Nov. 2014

OLIVEIRA, L. Perspectivas existentes da aplicação da Lei n. 12.598/2012 – Regime de contratações e desenvolvimento de PRODE, no desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa. CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO, 2012.

_____ OTTERO, Barbara - o processo de formulação da estratégia nacional de defesa. Monografia de graduação. UFF. 2011.

PORTAL BRASIL. Estratégia Nacional de Defesa responde por avanços na indústria do setor, dizem especialistas. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/09/estrategia-nacional-de-defesa-responde-por-avancos-na-industria-do-setor-dizem-especialistas>>. Acesso em: 12 Nov. 2014

SENADO FEDERAL. É preciso mais dinheiro para investir em Defesa Nacional. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/defesa-nacional-e-prioridade-do-brasil/e-preciso-mais-dinheiro-para-investir-na-defesa-nacional.aspx>>. Acesso em: 20 Nov. 2014

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE . The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world excluding China, 2012. Disponível em: <<http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>>. Acesso em: 12 Nov. 2014

_____. Military Expenditure Database. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database/milexdata1988-2012v2.xls>. Acesso em: 20 Nov. 2014

VEDUNG, E. Public Policy and Program Evaluation. Transaction Books, London, UK, 1995.

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E A “AMAZONIA AZUL”

Suzana Vasconcelos Cortez Bispo (UFF-INEST)¹

Resumo: Essa pesquisa tem por objetivo a análise da Estratégia Nacional de Defesa (END) no que se refere aos projetos de defesa da Marinha para a chamada “Amazônia Azul”, região do Atlântico Sul sob jurisdição brasileira, e a consequente capacitação da indústria de defesa nacional. Os projetos abordados são: o PROSUB, o PROSUPER, O SISGAAZ e o SISTRAM. Os acordos para esses projetos são pautados na transferência de tecnologia permitirão às empresas nacionais um grande desenvolvimento, permitindo que, no futuro, o suprimento da demanda de produtos e armamentos seja pelas indústrias brasileiras.

Palavras-chave: END; Amazônia Azul; Indústria Nacional de Defesa.

Abstract: This research aims to analyze the National Defense Strategy (END) with regard to the Navy defense projects for the so-called “Blue Amazon”, South Atlantic region under Brazilian jurisdiction, and the consequent empowerment of the national defense industry. The projects discussed are: the PROSUB, the PROSUPER, the SISGAAZ and the SISTRAM. The agreements for these projects are based on technology transfer, which will allow national companies a major development, so that, in future, the demand of products and military weapons be supplied by Brazilian industries.

Key-words: END; Blue Amazon; National Defense Industry.

Introdução

O petróleo, recurso natural utilizado como fonte de energia e também para fabricação dos mais variados produtos, é encontrado em grandes quantidades em território brasileiro. É a matriz energética de diversos países.

Estratégia Nacional de Defesa (END) 2008, apesar de não utilizar o nome “Amazônia Azul”, ressalta a extrema importância do Atlântico Sul como uma das principais preocupações da defesa. A prioridade da estratégia de defesa marítima do Brasil é a negação do uso do mar ao inimigo, segundo destacado na END.

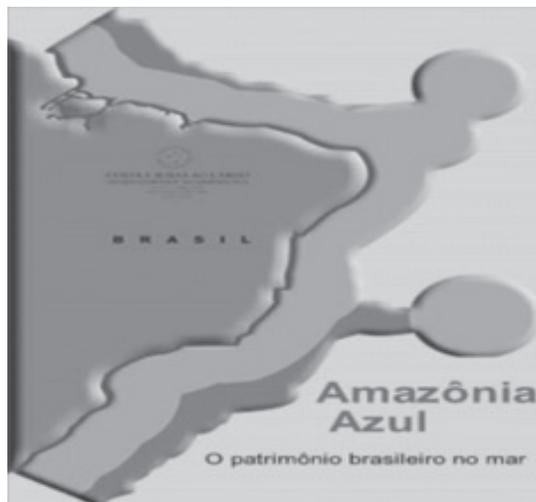
¹ Graduada em Relações Internacionais no INEST/UFF. Integrante do Laboratório de Pesquisa Defesa e Política[s].

O problema encontrado no Brasil é que os aparelhos de defesa estão defasados e são insuficientes para atender as preocupações do governo. Com uma grande quantidade de recursos no mar, a Marinha precisa estar equipada para dissuadir qualquer ameaça e, caso não consiga, precisa estar pronta para enfrenta-la.

Outro problema é falta de capacitação das indústrias de defesa nacionais. O Brasil comprava a aparelhagem pronta ou em peças prontas, o que não estimulava os produtores nacionais que não possuíam tecnologia avançada para a fabricação desses materiais de defesa.

O objetivo dessa pesquisa é analisar a END e relacionar seu plano estratégico para a “Amazônia Azul” com os projetos da Marinha: o PROSUB, o PROSUPER, o SISTRAM e o SISGAAZ.

A importância dos estudos sobre o tema se refletem no fato de que o país precisa estar preparado para ocupar um lugar de destaque como de um país possuidor de grandes recursos e, para defendê-los, como um país com capacidade de poder dissuasório.



Metodologia

Esta é uma pesquisa exploratória, considerando a baixa produção acadêmica de estudos sobre o tema. A coleta de dados foi realizada, principalmente, em documentos oficiais, incluindo a Estratégia Nacional de Defesa 2008 (END), de 2008 até o momento.

Os quatro projetos analisados foram: o PROSUB, o PROSUPER, o SISGAAZ e o SISTRAM e a possibilidade de capacitação da indústria nacional de defesa a partir desses projetos.

Desenvolvimento

Por ser signatário da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), desde 1994, o Brasil possui soberania da Zona Econômica Exclusiva (ZEE) que garante 200 milhas marítimas como território jurisdicional brasileiro. Ainda assim, por ser uma região rica em recursos naturais, pode sofrer uma ameaça, segundo Roberto de Guimarães Carvalho: “Toda riqueza acaba por se tornar objeto de cobiça, impondo ao detentor o ônus da proteção” (2005, p.17).

Tendo em vista a percepção da defasagem e insuficiência de meios para repelir algum possível ataque a soberania nacional, foi elaborado a END, um plano de ações estratégicas de médio e longo prazo para modernizar nossa estrutura nacional de defesa (2008, p.5).

Tomando por base as ações estratégicas referentes ao Atlântico Sul, colocado como uma das principais preocupações da defesa nacional, para garantir um adequado nível de segurança às riquezas e soberania brasileira foram e serão estabelecidas parcerias, junto a empresas estrangeiras, nacionais em regime de transferência de tecnologia.

Segundo Geraldo Cavagnari Filho (1987), é preciso que o Brasil construa sua autonomia estratégica nacional com capacidade de dissuasão militar, é preciso capacitar a indústria de defesa nacional.

Seguindo a diretriz 22 da END, o Brasil começou a desenvolver em parceria com a França, em 2008, um programa para construção de submarinos convencionais e de propulsão nuclear com transferência de tecnologia:

“Serão buscadas parcerias com outros países, com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa nacional, de modo a eliminar, progressivamente, a compra de serviços e produtos importados”(2008, p.18).

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) tem como responsável a Itaguaí Construções Navais (ICN), formada pela empresa francesa DCNS e a brasileira ODEBRECHT. Inicialmente serão entregues quatro submarinos convencionais diesel-elétricos e um submarino de propulsão nuclear. Foi assinado um contrato de 4,1 bilhões de euros.

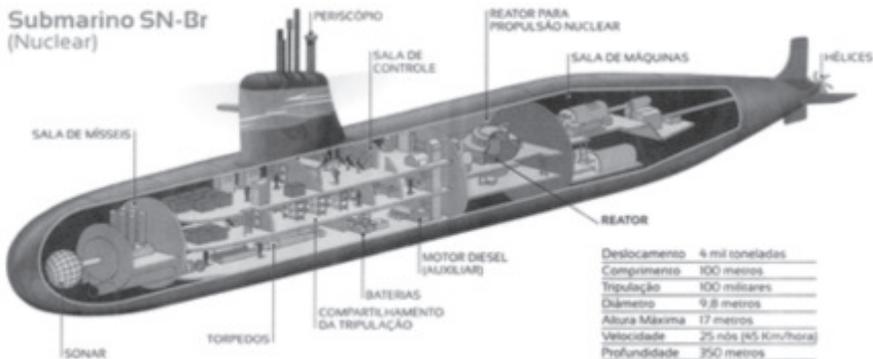
A entrega do primeiro submarino convencional esta prevista para 2017, mesmo ano previsto para o inicio da construção do submarino nuclear, cuja previsão de entrega é 2025.

As vantagens do submarino nuclear sobre o convencional são:

- Poder ficar submerso por muito mais tempo por não precisar ir à superfície pela necessidade de ar ou baterias elétricas. Quando os submarinos submergem, se tornam detectáveis.

Conheça os submarinos

**Submarino SN-Br
(Nuclear)**



Deslocamento	4 mil toneladas
Comprimento	100 metros
Tripulação	100 militares
Diâmetro	9,8 metros
Alcance Máximo	17 metros
Velocidade	25 nós (45 Km/hora)
Profundidade	350 metros
Autonomia	ilimitada
Armamento	Torpedos e mísseis
Extra	Capacidade para lançar grupos de Forças Especiais

**Submarino S-Br
(Convencional)**



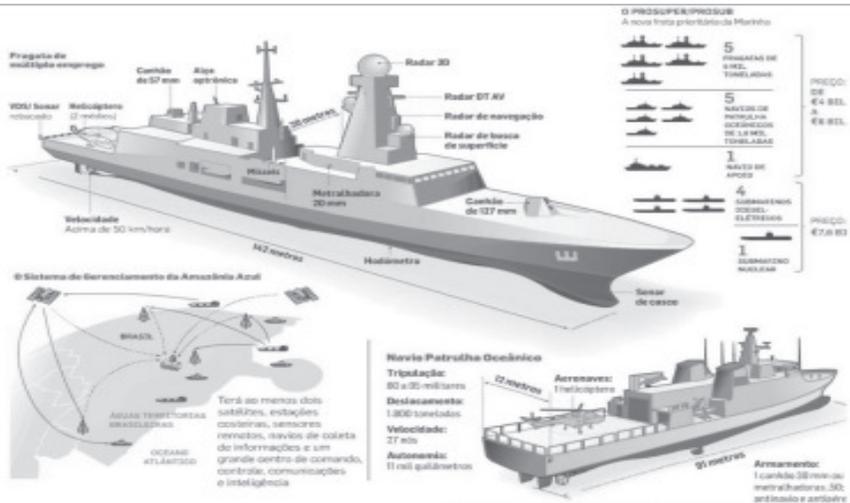
Deslocamento	2 mil toneladas
Comprimento	75 metros
Tripulação	31 militares
Diâmetro	7,5 metros
Profundidade	300 metros
Autonomia	50 dias de mar
Alcance	12 mil km
Armamento	Torpedos e mísseis
Extra	Capacidade para lançar grupos de Forças Especiais

<http://www.naval.com.br>

Esses submarinos irão substituir os cinco submarinos convencionais diesel-elétricos (TUPI S-30), construídos em um estaleiro na Alemanha e incorporados ao Brasil em 1989, pois estão no fim de suas vidas úteis.

Já o Programa de Obtenção de Meios de Superfície (PROSUPER) contará com cinco fragatas, cinco navios de patrulha oceânica e um navio de apoio logístico. Esse programa também inclui transferência de tecnologia, apoio logístico e compensações tecnológicas e industriais (OFFSET).

A previsão é que seja implementado ao longo de 12 anos e os navios serão construídos em estaleiros brasileiros escolhido pelo estaleiro pelo estaleiro estrangeiro que for selecionado na concorrência do PROSUPER. O montante financeiro total aproximado, 4,060 bilhões de euros, considera as estimativas para transferência de tecnologia e apoio logístico.



<http://www.defesabr.com>

O monitoramento do mar, atualmente, é feito pelo Sistema de Informações sobre o Tráfego Marítimo (SISTRAM), em conjunto com sistemas menores, que utiliza um processamento eletrônico de dados para acompanhar os Navios Mercantes na Área SAR (Search and Rescue).



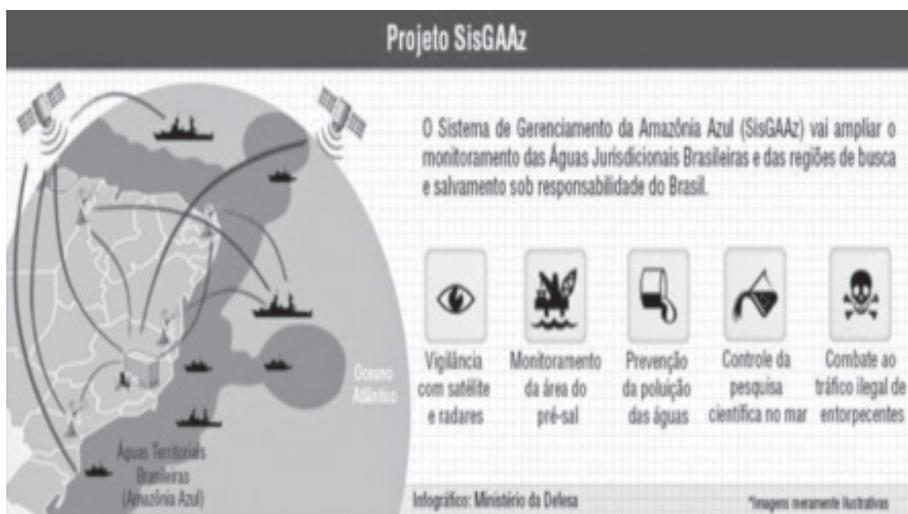
<http://www.mar.mil.br>

Os Navios Mercantes de bandeiras estrangeiras podem se aderir voluntariamente ao SISTRAM, porém quando estiverem no mar territorial ou em águas interiores brasileiras eles são obrigados a aderir.

O objetivo desse sistema é acompanhar a movimentação marítima na área de responsabilidade brasileira. A versão online foi instalada em setembro de 2011, permitindo a visualização em tempo real de todo o tráfego marítimo.

Foi concebido apenas para ser um auxílio às buscas SAR mas acabou se expandindo para atuar no controle do tráfego comercial marítimo brasileiro ao redor do mundo.

A Marinha do Brasil pretende colocar em funcionamento o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ), que está estimado entre 10 e 14 bilhões de reais e possui um prazo de instalação de 10 anos. A divulgação da empresa vencedora deverá ocorrer em meados de 2015 e a assinatura do contrato no fim do mesmo ano.



<http://gnadefesa.blogspot.com.br>

Pela lei 12.598, o processo do SisGAAZ vai privilegiar as empresas nacionais, que podem participar sozinhas ou em consórcios com empresas estrangeiras com transferência de tecnologia.

Esse sistema monitorará as Águas Jurisdicionais Brasileiras e as áreas internacionais de responsabilidade para operações de Socorro e Salvamento (SAR), somando, aproximadamente, 14.411.000 km². Segundo a END "O monitoramento da superfície do mar, a partir do espaço, deverá integrar o repertório de práticas e capacitações operacionais da Marinha".

Conclusão

Para atender a essa nova demanda por material de defesa, essas parcerias com regime de transferência de tecnologia e compensação por OFFSET poderão tornar a nossa indústria nacional mais capacitada para que, no futuro, ela possa desenvolver os projetos de defesa inteiramente nacionais.

O Brasil mantém uma política externa presente e pautada na diplomacia, não recorrendo ao aumento do poderio militar em grande escala. Ainda assim, no atual cenário de grandes descobertas de pré-sal e também pelas grandes quantidades de outros recursos naturais no mar, o país necessita de capacidade de poder dissuasório.

O país emergente, com crescente importância no cenário mundial, integrante dos BRICS e um dos criadores do Novo Banco de Desenvolvimento e que busca um assento no Conselho de Segurança da ONU precisa ter um poder militar preparado, como já demonstrava o pensamento de Raymond Aron, pensador realista "A razão recomenda, ao contrário, que pensemos na paz a despeito do fragor do combates; e que não esqueçamos a guerra quando as armas silenciarem" (ARON, 1979).

Nesse sentido, os objetivos relacionados na END de monitoramento, patrulhamento e negação do uso do mar são cruciais. Uma nova estrutura militar naval, e também das outras forças, é essencial para possuir o poder de dissuasão que se vê necessário no país.

No momento atual, o investimento nas indústrias de defesa nacionais e nesses projetos deve ser intenso e direcionado. Há também outros projetos cuja necessidade esta destacada na END que precisam de investimento.

Com a construção do submarino de propulsão nuclear, o Brasil entrará para um grupo seleto de países que o possuem. São eles os Estados Unidos, a França, a Rússia, a China, a Inglaterra e a Índia.

Possuir equipamentos militares de qualidade e modernos é essencial para garantir a defesa da soberania nacional e o favorecimento do desenvolvimento tecnológico da indústria de defesa brasileira.

Apesar desses projetos estarem em andamento e serem bem articulados, esse plano de defesa ainda não está concluído, permitindo uma certa vulnerabilidade para repelir alguma possível ameaça. Quando esses programas estiverem concluídos, o país possuir uma capacidade de mobilização rápida, isto é, transformar o poder potencial em efetivo, e de transformar o estratégico em operacional, o Brasil poderá dispor de poder potencial dissuasório.

Referências

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Tradução de Sergio Bath

BRASIL: Estratégia Nacional de Defesa (END) 2008

CARDOSO, Jose Carlos. A Marinha e a Amazônia Azul. In OLIVEIRA, Eliezer Rizzo de (org.). Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. São Paulo: Fundação Memorial da America Latina, 2007

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIFAS SOBRE O DIREITO DO MAR (CNUDM)

OLIVEIRA, Lucas Kerr de; CEPIK, Marcos A. C.; BRITES, Pedro Vinicius P. O Pre-Sal e a Segurança do Atlântico Sul: A Defesa em Camadas e o Papel da Integração Sul-americana. SEBREEI, UFRGS, 21-23 de Maio de 2013.

PARTIKA, Carlos Eduardo; MALVEZZI, Marcelo Silva; TSCHOEKE, Werner. O Poder Naval e a Defesa do Patrimônio e da Integridade Nacionais. Wanderley Messias da Costa. Desafios do pré-sal. Revista USP, São Paulo, n.95, p.9-22, set/out/nov 2012.

Portal Brasil: Marinha do Brasil detalha a Operação "Amazônia Azul" – 18/02/14 12:16

Simpósio: A importância do controle e da defesa do Atlântico Sul para o Brasil. Jessica Ribeiro Querino e Valeria de Moura Sousa (UFPB). Encontro Estadual da Associação Brasileira de Estudos de Defesa, João Pessoa, nov. 2012.

Teses, Trabalhos e Teorias:

Carlos Vasconcellos – Brasil reivindica extensão maior da Amazônia Azul – 26/09/11

Jose Augusto Abreu de Moura. Defesa: O Brasil em dois tempos. Revista Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.19, p.41-59, jan/jun 2013.

Luiz Carlos Torres e Hundrsen de Souza Ferreira – Amazônia Azul: a fronteira brasileira no mar

Roberto de Guimarães Carvalho e Alexandre Tagore Medeiros de Albuquerque. A Amazônia Azul in: O Mar no Espaço Geográfico Brasileiro. Coleção explorando o ensino geográfico, v.8, Brasília 2005.

GT 3 – A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Coordenadores: Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa (INEST/UFF)

e Prof. Dr. Jorge Calvário (INEST/ESG)

O IMPACTO DA CONSTITUIÇÃO DA UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL) NA RELAÇÃO CIVIL-MILITAR NACIONAL

André Marcus Blower (EGN)

Resumo: Esta pesquisa tem como objetivo analisar o impacto da constituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) na relação civil-militar nacional. Na América do Sul, após as iniciativas integracionistas do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL - 1991) e da Comunidade Andina de Nações (CAN - 1996), formula-se a proposta brasileira do estabelecimento de um bloco de poder que abranja os doze Estados do subcontinente, aprovada pelo Tratado de Constituição da UNASUL (Tratado de Brasília), em 23 de maio de 2008. A UNASUL tem aberto perspectivas para a conformação de um Complexo Regional de Segurança (CRS), com base na teoria apresentada pelos autores da Escola de Copenhague. Assim, configura-se uma agenda de segurança regional, que importa às agendas de segurança dos Estados-membros da UNASUL e às suas respectivas relações civis-militares. Tendo em conta, na análise da relação civil-militar nacional, o papel da organização militar como instituição, este trabalho considera referenciais as pesquisas realizadas por Andreski (1968) e Campos Coelho (2000). São também do interesse da pesquisa, além do desenvolvimento teórico de Huntington (1996), a visão de Stepan (1975 e 1986) e o aporte de outros autores que reflitam sobre a perspectiva cívica da agenda de segurança nacional. É por meio das fontes secundárias citadas, além da consulta a documentos e normas, que se pretende analisar, com fundamento no Tratado de Brasília, se a iniciativa do Brasil de conformar o complexo regional sul-americano proporciona, aos signatários da UNASUL e a si próprio, uma relação civil-militar democrática e republicana, com o incremento da segurança militar nacional, mediante novas condições institucionais.

Palavras-Chave: UNASUL, Relação Civil-Militar no Brasil, Política de Segurança Militar.

Introdução

O fim da Guerra Fria (1989) marca mudanças no Sistema Internacional (SI) e na agenda da segurança internacional. Processos, como os de integração regional, de incremento no número de organizações intergovernamentais (OIG) e de elevação do número de influentes organizações não governamentais (ONG) dedicadas às causas internacionais, caracterizam um SI diferente ao que se fez registrar até a segunda metade da década de 1980 (GONÇALVES in FREIXO *et al.*, 2011). Segundo Pagliari (2009): “as mudanças ocorridas, no SI, com o término da bipolaridade afetaram, de uma maneira geral, tanto o nível nacional quanto o regional e o global, por estarem extremamente articulados e interdependentes” (p.22).

Diante dessas mudanças, quer na concepção da segurança internacional, quer no regionalismo, e do seu impacto na dimensão político-estatal brasileira, considera-se que a produção dos autores da Escola de Copenhague – como Barry Buzan, Jaap de Wilde, Lene Hansen e Ole Waever –, auxiliada pela perspectiva de Andrés Malamud (2010) acerca da temática integracionista, constitui o marco teórico à verificação que se busca realizar. A opção por essa Escola fundamenta-se nos estudos de segurança internacional por ela desenvolvidos, nos quais é possível constatar uma síntese entre as premissas das correntes realista e construtivista, tendo como consequência a visão de interesses e identidades comuns entre os diferentes atores do SI, em especial, fazendo com que os Estados e as organizações existentes persigam objetivos semelhantes – tal como ocorre no regionalismo e na formação de um Complexo Regional de Segurança.

Com efeito, para os autores da Escola de Copenhague, o conceito de segurança é abrangente, possuindo cinco campos do conhecimento: político, econômico, ambiental, societal e militar. Este último possui como objetivos a proteção territorial e populacional. Com a legitimidade do uso da força pelo Estado, no que se refere ao binômio território-população, as suas elites governamentais e militares são os condutores dos “processos sociais pelos quais se concebe algo como ameaça” (BUZAN e HANSEN, 2012, p. 72). Ou seja, tornam-se os principais “agentes securitizadores” das ameaças ao campo da segurança militar (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998, p.49).

Ressalva-se que, no recente processo histórico do subcontinente, a concepção da ameaça comum facilitou, em alguma medida, a solidariedade entre as Forças Armadas sul-americanas, particularmente durante os períodos ditatoriais. De fato, o processo de securitização, no campo da segurança militar regional, propiciou a interlocução dos seus agentes e construiu um espaço de diálogo em que os governos da América do Sul enxergaram no combate à ameaça comunista, em detrimento de uma possível ameaça externa aos seus Estados, um interesse comum.

Agindo assim, tais Estados não fortaleciam a segurança das suas instituições sociais, econômicas e políticas. Ademais, inobservavam o equilíbrio da tríade Estado-sociedade-Forças Armadas, ou seja, a gestão da força sendo determinada por uma *intelligentsia* política – o núcleo da relação civil-militar nacional e o seu produto, a segurança da *polis*¹. Portanto, não conduziam eficientemente, segundo Huntington (1996), “o principal componente institucional” de uma “Política de Segurança Militar”, que é conceituada como: “o programa de atividades destinado a minimizar ou neutralizar esforços tendentes a enfraquecer ou destruir um país através das forças armadas que operam de fora de suas fronteiras institucionais e territoriais” (p.19).

Vale mencionar que a pressão dos EUA sobre os governos locais, no que tange ao combate ao inimigo interno, também contribuiu para minimizar a probabilidade de um conflito armado na América do Sul, administrando tensões e mediando o citado espaço de diálogo. Foi nesse contexto, que a rivalidade histórica entre as maiores economias sul-americanas, Brasil e Argentina, que remontava aos conflitos no Prata, foi cedendo lugar a uma outra agenda regional de segurança, fomentadora da interdependência e da integração (ROCHA, 2011).

Ocorrendo a redemocratização dos Estados do subcontinente, a partir dos anos 1970 e 1980, em particular do Brasil, com a sua nova ordem constitucional (1988) – advinda de um processo de fortalecimento da sociedade civil e das instituições político-democráticas –, e consumando-se a Guerra Fria, a América do Sul experimentou mudanças significativas nos campos da segurança.

No decurso dos anos 1990 e início do Século XXI, observaram-se, dentre outro fatores: a perda de credibilidade do modelo econômico neoliberal e do ufanismo globalizante; o recrudescimento das ameaças ambientais ao bioma amazônico; o aumento da tensão político-social no arco andino-amazônico; a militarização da agenda dos EUA para a região – com o fortalecimento do Comando Sul, o Plano Colômbia e a reativação da Quarta Esquadra – revelaram a necessidade de modelar-se uma liderança brasileira no subcontinente, com perspectivas a uma projeção mundial.

Com respaldo em positivas mudanças em sua economia, na sua estabilidade política e no fomento diplomático de um institucionalismo sul-americano, o Brasil pavimentou o caminho para a sua iniciativa à criação de uma OIG que congregasse os doze Estados do subcontinente, com a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL). Ademais, buscou a conformação de uma agenda de segurança regional, que, na perspectiva teórica do Complexo Regional de Segurança, desdobra-se nas agendas de segurança dos Estados-parte, securitizando as ameaças comuns. Ora, tal

¹ Segundo Stepan (1986), “termo que resgata a velha preocupação aristotélica sobre a forma como as pessoas se organizam tendo em vista a excelência coletiva” (p. 9).

desdobramento interfere no produto da relação civil-militar nacional, isto é, na segurança e sobrevivência da *polis* – na sua política de segurança militar (BATTAGLINO, 2009).

Este trabalho possui como objeto o impacto da UNASUL na relação civil-militar do Brasil pensada a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a política de segurança militar nacional.

Admite-se a hipótese de que há condições institucionais para que a iniciativa do Brasil à construção de um Complexo Regional de Segurança sul-americano proporcione aos signatários da OIG e a si próprio uma relação democrática e republicana entre Estado, sociedade e Forças Armadas, e, em contrapartida, seja incrementada a sua segurança militar.

Integração Regional e UNASUL

Na América do Sul, são observadas duas iniciativas que ratificam o regionalismo no pós-Guerra Fria. A primeira, protagonizada por Brasil e Argentina, que decidem estabelecer um processo de integração econômica, por meio da Ata de Buenos Aires (1990). Tal iniciativa, somada às anuências do Paraguai e do Uruguai, conduz à formação do Mercado Comum do Sul (1991), decisivo passo para a constituição da mentalidade sul-americana e que atualmente congrega também a Venezuela como Estado-Parte (MONIZ BANDEIRA, 2009). A segunda iniciativa é a criação da Comunidade Andina de Nações (1996), a qual possui histórico atrelado ao Pacto Andino (1969), cuja atual composição é: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

No ano 2000, ocorre a proposta brasileira de formar um bloco que abrangesse os doze Estados do subcontinente, com a realização da I Cúpula de Presidentes da América do Sul. Decorridos oito anos e percorrido um processo com várias intercorrências diplomáticas, reúnem-se os Presidentes em Brasília, no ano de 2008, para discutirem a ata do Tratado de Constituição da UNASUL, o qual obtém aprovação.

O papel que a UNASUL vem exercendo no subcontinente, desde a aprovação do seu tratado constitutivo, busca ser agregador – diante de um contexto multicultural e assimétrico – esperando contribuir para a construção de uma comunidade sul-americana, observados os diferentes objetivos políticos dos signatários dessa OIG (BRASIL, 2008). Com efeito, por meio da UNASUL, o Estado brasileiro, no sentido dado por Deutsch (1982), busca estabelecer uma comunidade política no subcontinente, como numa reunião de atores, cuja interdependência é suficiente para alterar as decisões importantes de cada um deles, no viés da cooperação, visando atingir a um objetivo comum. Nesse prisma, considera-se que a UNASUL busca ainda abrir caminhos para uma articulação político-estratégica e para a formação de um Complexo Regional de Segurança, o qual é definido por Buzan, Waever

e Wilde (1998, p.201) como: “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e “dessecuritização”, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma separada”.

A proposta brasileira de formar um bloco que abrangesse os doze Estados do subcontinente é o resultado da convergência de fatores internos e externos ao Estado brasileiro, bem como uma resposta política e uma iniciativa estratégica, para além da retórica dos discursos fundacionais, à necessidade de um consenso em termos de uma agenda de segurança regional em face de suas aspirações geopolíticas internacionais.

Dessa forma, considera-se ainda que a UNASUL, buscando conformar-se como um Complexo Regional de Segurança, vai ao encontro da determinação do Estado brasileiro pela inserção estratégica sul-americana e internacional, com reflexos na sua política de segurança militar. Adentra, assim, necessariamente, ao campo das vinculações e das demandas entre Estado, sociedade e Forças Armadas, ou seja, à própria segurança militar do Estado – produto tangível da relação civil-militar nacional (SOARES, 2006).

É diante da condução da política de segurança militar, que se considera que, para o Brasil manter a estabilidade no seu entorno estratégico e continuar a proteger as suas próprias vulnerabilidades, deve a UNASUL buscar fomentar sua institucionalidade sob os preceitos democráticos assinalados no Tratado de 2008. De fato, ao permear o campo democrático, essa OIG objetiva assegurar que o poderio armado de cada Estado signatário esteja sob o controle da classe política dirigente, subordinado à sua *intelligentsia* política. Assim, revelam-se relações civil-militares bem definidas, tendo em vista a política de segurança militar dos participantes de um Complexo Regional de Segurança em formação.

O governo brasileiro tem dado incentivo político para o funcionamento da UNASUL e vem atuando em diferentes áreas de cooperação, tentando aprofundar o processo institucional da integração regional. Esse processo necessita possuir um ou dois Estados que o financiem. Tais Estados podem ser denominados de *paymaster* (do inglês, financiador), como citado por Burges (2005, p. 437, tradução nossa): “um Estado proeminente que absorve os custos da construção do processo de integração regional” – papel que o Brasil vem conduzindo em sua política externa regional, ciente de que o cenário do subcontinente abre perspectivas para que ele seja colocado no centro da agenda político-estratégica (SARAIWA, 2011).

Alinhada a essa posição de destaque, a análise acerca da política de segurança militar do Brasil passa por ponderar que, não obstante haja a percepção da sociedade de que o Estado brasileiro não sofra riscos provenientes de inimigos externos e não utilize suas Forças Armadas para a defesa do território desde a Guerra do Paraguai (1864-1870), existem situações recorrentes de instabilidade regional desafiando a conformação de um entorno estratégico estável para o Brasil.

Preponderando, mantém-se a questão colombiana, em função da irradiação dos ilícitos decorrentes do narcotráfico e a forte penetração dos EUA na região. Existe o invariável retorno à discussão do bioma amazônico como patrimônio mundial. Há ainda disputas territoriais remanescentes entre os Estados, como a existente entre o Chile e a Bolívia, em que essa ainda busca conseguir a sua saída para o mar; a da Colômbia com a Venezuela, as quais discutem limites territoriais na plataforma continental do Golfo de Maracaibo; a da Venezuela e da Guiana, acerca da bacia do Rio Essequibo; além da questão permanente entre Argentina e Reino Unido, no que se refere à soberania das Ilhas Malvinas.

A UNASUL vai ao encontro de uma política externa brasileira em que um ordenamento integrativo da América do Sul, sob a liderança brasileira, passa a ser considerada prioridade. A aproximação com os Estados vizinhos, com o reforço ao multilateralismo e à cooperação, é assim percebida como o caminho para melhor inserção internacional do subcontinente, possibilitando, em contrapartida, a realização dos objetivos brasileiros. Nesse condão, a diplomacia brasileira volta-se à garantia do desenvolvimento nacional, aliada à corrente autonomista do Itamaraty, que defende uma projeção mais autônoma e ativa do Estado na política internacional. Todavia, nesse processo, não se olvida do aprofundamento da integração política e social.

Sob a perspectiva regionalista, o Brasil apresenta-se com a retórica própria de potências regionais à semelhança da África do Sul, China, Índia e Rússia, objetivando desenvolver uma estrutura global multipolar. Tal perspectiva é primordial na teoria dos complexos regionais de segurança, pois, no mundo pós-guerra fria, o nível regional suporta com maior clareza as questões de conflito e cooperação entre Estados (LAKE e MORGAN, 1997).

Nesse enfoque, Buzan e Waever (2003) justificam a utilidade da teoria dos complexos regionais de segurança por três principais razões: "1) proporciona um nível de análise adequado em estudos de segurança; 2) possibilita organizar estudos empíricos; e 3) torna possível a criação de cenários baseados em teoria" (p. 45, tradução nossa). Conjugando tais razões, a Escola de Copenhague busca concluir a construção teórica do conceito de Complexo Regional de Segurança, o qual interessa à pesquisa, já que provém, de um lado, das relações entre as estruturas anárquicas e as consequências de suas balanças de poder, e do próprio papel de potência regional; e, de outro, das pressões da proximidade geográfica local, além da construção da representação do mundo pós-guerra fria para uma região.

Nesse aspecto, tendo majoritariamente como base a diplomacia do governo do presidente Lula (2003-2010), o Estado brasileiro, por conta da debilidade dos interesses transnacionais do subcontinente, toma a iniciativa pelo processo de integração e o faz valer segundo os dois fenômenos que Malamud registra:

Debaixo do rótulo de integração são estudados dois fenômenos diferenciados: de um lado, a **integração propriamente dita** ou *polity-making* – enquanto um processo de formação de novas comunidades políticas; e do outro, a **governança regional** ou *policy-making* – os mecanismos por meio dos quais se regulam essas novas comunidades (2010, p.5, tradução nossa).

Por esse prisma, diz Saraiva que:

O governo de Lula reflete a coexistência das correntes autonomista/pró-desenvolvimentismo e progressista. Esta combinação articula, por um lado, a visão autonomista formulada no Itamaraty, que vê a integração sul-americana sob a liderança brasileira como objetivo e prioriza uma ampliação do MERCOSUL através da entrada de novos Estados ou a formação da UNASUL. Sua prioridade não é o comércio, mas sim o desenvolvimento. [...]. Por outro, os progressistas que defendem o aprofundamento da integração política e social [desenvolvimento de institucionalidades, com visão prospectiva] (2011, p.10).

Com a conjugação da visão progressista – com o seu enfoque internacionalista – ao autonomismo do Itamaraty, o processo de integração, objetivado pela diplomacia do governo Lula, ganha dimensão política de longo prazo, com a visualização das variáveis de um Complexo Regional de Segurança e da temática da segurança militar diante de terceiros Estados. Sobretudo, observa-se a preocupação com o enfoque dissuasório da segurança militar, “no sentido de [evitar] ações deliberadas [de Estados, extra-subcontinente] para manipular o comportamento de outros por meio de ameaças condicionadas” (FREEDMAN, 2004, p.6, tradução nossa).

Por meio da visão progressista, Malamud e Castro citado por Saraiva (2011) entendem ainda que o processo de integração fortalece a importância geopolítica da América do Sul, no SI. Propõem, assim, um processo cuja base seja uma identidade comum, na qual a ênfase estaria na participação da sociedade civil e no fortalecimento da parte institucional, esta, em especial, com influência direta sob uma variável central na relação civil-militar de argumentação *huntingtoniana*, ou seja, “na emergência de um profissionalismo militar fundado em novos valores” (SOARES, 2006, p.36).

Considera este autor que interessa ao Estado brasileiro a posição do governo Lula, que incentiva a governança regional e a institucionalidade da UNASUL. Ratifica-se o interesse, uma vez que, para uma relação civil-militar exitosa e a decorrente política de segurança militar bem definida, há necessariamente que se distinguir um nível institucional elevado. Sendo esse viabilizado, no contexto da OIG, abrem-se perspectivas, para que se proporcione segurança militar ao Estado brasileiro no seu entorno estratégico. Nesse escopo, Moniz Bandeira (2009) lança três proposições que marcam a iniciativa brasileira à integração regional e ao fortalecimento institucional da UNASUL:

O Brasil pode gozar de poder, prestígio e influência nas relações internacionais sem que isso implique assumir o papel de potência regional; a região pode funcionar como um escudo protetor da "autonomia" nacional na era da globalização; e a região pode funcionar como uma plataforma de lançamento para o acréscimo de poder, prestígio e influência nacional (p.38).

Relação Civil-Militar e Política de Segurança Militar

As relações entre civis e militares importam na condução política de um Estado. Desprezar as Forças Armadas como agente político é um erro. Ambas as afirmações podem ser verificadas com facilidade na História do Estado Moderno. Sendo assim, não constitui novidade o fato de os Estados vencedores da Segunda Guerra Mundial debruçarem-se sobre a área que estuda "o papel do poder militar na política internacional, em face dos meios econômicos, políticos e militares (mas não apenas desses), tendo em vista a consecução dos objetivos de Estado" (FIGUEIREDO, 2010, p. 272).

Tal área, os Estudos Estratégicos, por sua interdisciplinaridade, abrange temas variados. O entendimento aqui proposto, entretanto, é o de que a relação civil-militar ocupa posição pivotal nos estudos relativos à inserção dos Estados no contexto internacional de poder. Nesse viés, o papel da força militar no Sistema Internacional, como campo epistêmico consolidado para diversos Estados do centro do poder mundial, não deve prescindir de amplo e refinado debate da *expertise* civil e de especialistas militares (Idem, *ibidem*).

A importância dada aos Estudos Estratégicos pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial não implica no direito dos outros Estados descuidarem da temática. Estados são, antes de tudo, provedores de segurança. A literatura produzida nos "Estados centrais" serve, assim, como agenda de pesquisa, jamais como modelo do que seguir ou fazer. Considerada

dessa forma, a temática desenvolvida por Huntington, no clássico *O Soldado e o Estado* constitui interesse de estudo para este artigo, na medida em que conduzem os debates sobre a relação civil-militar nacional, permitindo-se a inserção de outras realidades num quadro analítico maior.

A questão central do controle civil, desenvolvida por Huntington (1996) é verificar quais são as condições necessárias, com sua estruturação e problemática decorrente, à existência de Forças Armadas eficazes e leais simultaneamente ao Estado e à classe civil dirigente. Sua resposta revela que o “controle civil se efetiva via redução ao mínimo do poder militar, sendo que o [seu] modelo [analítico] considera a subordinação como um **dado** estabelecido” (SOARES, 2006, p. 35) e, acrescenta-se, estabelecido através do que Huntington chama de militarização do militar, isto é, pelo profissionalismo.

O controle civil pode ser subjetivo quando existe a prevalência de civis, arregimentados numa instituição governamental ou compondo um estrato social específico, impondo seus interesses sobre os demais estratos. Os militares são cooptados por esses civis e, progressivamente, envolvidos na política – institucional ou classista – descaracterizando a sua autonomia profissional.

Em contraposição, denomina-se controle civil objetivo a antítese da participação dos militares na política. Enquanto o poder político dos militares é reduzido ao nível mais baixo, é promovida a ascensão do profissionalismo do estrato castrense. As Forças Armadas são reconhecidas como instrumento do Estado, ficando à disposição de quem detenha a autoridade legítima para o uso do poder militar.

O controle civil objetivo corresponde ao tipo de equilíbrio da relação civil-militar que supera o mero *push-pull* (do inglês, as forças e as contraforças) – inerente e saudável à interlocução e ao dinamismo dialéticos da relação civis e militares – e proporciona a maximização da política de segurança militar. O controle civil objetivo encarna e consome a gestão do poder militar por uma *intelligentsia* política (Idem, p. 99-104).

Assim é que, sob uma agenda de segurança *polis*, a sociedade política (no Legislativo) e as lideranças do governo devem manter a tarefa permanente de reestruturar o poder militar, segundo as demandas geopolíticas e os objetivos estratégicos nacionais, tal como ocorre no advento da política integracionista e no fomento de uma agenda de segurança regional. É ainda sob a agenda de segurança da *polis* que se faz necessário um fluxo contínuo de informações alimentando o *push-pull* entre civis e militares, a fim de que seu equilíbrio dialético contribua para “diminuir a tendência do pêndulo alternar, violentamente, das aspirações militares radicais, por um controle total do aparelho do Estado, para as fantasias civis liberais de total isolamento dos militares” (STEPAN, 1986, p. 108).

E, na análise dessa agenda, Rocha (2011), em seu artigo *Militares e Política no Brasil*, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), verifica que:

Desde a redemocratização, sucessivos governos tentaram reordenar o setor de Defesa no Brasil, obtendo êxitos parciais. Decorreu mais de uma década entre a promulgação da Constituição de 1988 e a criação do Ministério da Defesa [em 1999]. O esboço de política de Defesa escrito em 1996 somente foi atualizado em 2005, pela primeira vez mediante o envolvimento de acadêmicos, jornalistas, empresários e representantes da sociedade civil nos debates sobre objetivos e estratégias para a Defesa nacional. Ainda que não esclareça, por exemplo, o projeto de força ou os critérios de alocação de recursos, esta política, ainda vigente, avançou ao reafirmar tradições de inserção internacional do Brasil e estabelecer limites importantes para a atuação militar: no plano físico, o entorno estratégico (América do Sul e Atlântico Sul); e, na esfera institucional, a articulação sob o controle do Ministério da Defesa (p. 37).

É após a redemocratização do Brasil, em especial depois da promulgação da Constituição Federal de 1988, e ao término da Guerra Fria que surge um cenário difuso de antigas e de novas ameaças não relacionadas diretamente aos Estados, tais como o terrorismo internacional e o crime organizado transnacional, os quais possuem em seus inventários meios e armamentos, como as armas de destruição em massa e os vetores cibernéticos. Questões atinentes à política, à economia, à sociedade e ao meio-ambiente sobressaem na agenda de segurança internacional, sendo exemplos: falência de Estados; escassez de recursos naturais e energéticos; óbices na produção e armazenagem de alimentos; e aumento dos fluxos migratórios, advindas de pobreza, pandemias e desastres naturais.

O Realismo já não é suficiente para explicar o sistema e a temática da segurança internacional, abrindo espaço à teoria liberal-institucionalista e às abordagens construtivistas, a exemplo da desenvolvida pela Escola de Copenhague. Os Estados já não são necessariamente os atores dominantes.

Admite-se a cooperação entre os atores por meio de organizações, instituições e regimes, à luz do que ocorre na formação de um Complexo Regional de Segurança. São consideradas a cooperação e a interdependência entre os Estados, tendo em conta um processo de integração regional, como exemplificado, na América do Sul, pela UNASUL.

Sob o governo Lula, o Estado brasileiro procura relacionar política externa com o incremento da sua política de segurança militar – entendida, no viés *huntingtoniano*, como o conjunto de normas, políticas e procedimentos direcionados à consecução de um ambiente em que inexista a sensação de ameaça externa iminente –, culminando numa política de Defesa. Esta é normatizada como “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2005), a qual busca romper os bloqueios impostos pelas potências que modelaram a ordem internacional segundo seus próprios interesses.

Através desse prisma, é possível verificar que, na presidência de Lula, fatores externos e internos unem-se e interagem, objetivando a condução de políticas públicas em segurança militar e, por conseguinte, em defesa.

Externamente, pela via da UNASUL, há a implantação de medidas de confiança recíproca, os acordos de cooperação celebrados em matéria de defesa, a participação em operações conjuntas, o reforço pelo entendimento diplomático conjunto no tocante à multipolarização do SI – de modo a refletir com mais fidelidade a nova distribuição do poder mundial e regional –, bem como a intenção expressa pela criação de uma instância de coordenação em matéria de segurança militar e defesa. Tal intenção conduz a iniciativa do Brasil, em maio de 2008, à proposta de criação de um órgão de defesa regional, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), o qual incrementa a institucionalidade da UNASUL e recobre de inteligência política a gestão da força no âmbito nacional. O presidente Lula, ao lançar a proposta, diz que o CDS serviria “para fortalecer a posição da América do Sul nos foros multilaterais de segurança” (GAMA, 2010, p.348).

Internamente, busca-se construir um arcabouço legal sobre a relação civil-militar e a segurança militar, objetivando a defesa do Estado, sob a perspectiva regionalista, como é o caso da Política de Defesa Nacional (PDN-2005) e da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Ressalta-se a aprovação da END, em 18 de dezembro de 2008, sete meses após a assinatura do Tratado de Brasília, formalizando o processo de normatização dos documentos condicionantes de mais alto nível de planejamento político-estratégico, bem como contribuindo para que o Brasil alcance seus objetivos constitucionais e reforce a sua segurança militar -- em especial quando tal norma é formulada por um comitê interministerial, o qual abordou multidisciplinarmente os assuntos e os processos sociais -- em que se insere a relação civil-militar -- concebidos como ameaças ao Brasil, na perspectiva nacional e regional (BRASIL, 2008). É a END que salienta as diferenças entre os objetivos políticos e as relações políticas (internas e externas), e afirma a necessidade de a política expressar a interação com a sociedade, o governo e as Forças Armadas, revelando a "trindade" *clauswitziana*.

Considerações Finais

A aspiração pela inserção regional e internacional do Estado converge na liderança brasileira da América do Sul, a qual é precípua ao processo de integração. Nesse aspecto, é possível considerar que, da conjugação da visão progressista, no seu enfoque internacionalista, com o autonomismo/desenvolvimentismo do Itamaraty, chega-se à *praxis* da política externa recente do Brasil, dinamizada, em especial, pelo governo Lula.

Dessa agenda diplomática, resulta a política regionalista do Brasil, revelando a condição estratégica que assumiram a América do Sul e a UNASUL, enquanto espaço geográfico e foro político de atuação do Estado brasileiro. Neles, relacionam-se, mais diretamente, os interesses estatais e os objetivos estratégicos brasileiros, impactando num processo em aberto, mas em construção, que é a relação civil-militar do Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Sob essa gestão cívica da força, o Brasil ainda procura estabelecer o arcabouço legal e lançar mão das políticas públicas inerentes a esse modelo regulatório, com os desafios sócio-políticos e econômicos ao incremento de uma política de segurança militar.

Referências

BATTAGLINO, Jorge. *O Brasil e a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano – Uma convergência de vantagens*. Revista *Nueva Sociedad* especial em português, dez./2009. Disponível em: < http://www.nuso.org/upload/articulos/p7-6_1.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2013.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a *Política de Defesa Nacional* e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 ago. 2012.

_____. Decreto nº 6.730, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a *Estratégia Nacional de Defesa* e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mar.mil.br/diversos/estrategiaNacionaldeDefesa.htm>>. Acesso em: 30 mai. 2012.

BURGESS, Sean. *Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region*. *Cambridge Review of International Affairs*, vol.18, n.3. Outubro/2005, p.437-454. In: SARAIVA, Miriam G. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*. Artigo apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, sob o tema Governança Global e Novos Atores. Universidade de São Paulo, 20-21-22 jun. 2011.

BUZAN, Barry e WAEVER, Ole. *Regions and powers: The Structure of International Security*. 3ª Ed. New York. Ed: Cambridge University Press, 2003.

DEUTSCH, Karl. *Análise das Relações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 1982.

FREEDMAN, Lawrence. *Deterrence*. Cambridge: Polity Press, 2004.

FIGUEIREDO, Eurico de L. *Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional*. In: Lessa, Renato (organizador). *Horizontes das Ciências Sociais, a Ciência Política*. Petrópolis: Vozes, 2010.

GAMA, Marcos Vinícius P. *O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua instrumentalidade*. In: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sérgio W., ALSINA JUNIOR, João Paulo (Orgs). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

GONÇALVES, Williams. *Panorama da Política Externa Brasileira do Governo Lula da Silva*. In: *A política externa na era Lula: um balanço*. FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago M.; e ALVES, Vágner C. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Soldado e o Estado: Teoria e Política das Relações entre Civis e Militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1996.

LAKE, David; MORGAN, Patrick. *Regional Orders: Building Security in a New World*. Pennsylvania: Penn State University Press, 1997.

MALAMUD, Andrés. *Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*. Trabalho apresentado no V Congresso Latino-americano de Ciência Política da ALACIP, Buenos Aires, 28-30 jul. 2010.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de V. *Geopolítica e Política Exterior. Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: Editora FUNAG, 2009.

PAGLIARI, Graciela De Conti. *O Brasil e a segurança na América do Sul*. Curitiba: Juruá, 2009.

ROCHA, Antônio Jorge R. da. *Militares e Política no Brasil. 1670 – Texto para Discussão (com as informações disponíveis até abril de 2010)*, Brasília, Governo Federal, Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), outubro/2011. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15230>. Acesso em: 11 mai. 2013.

SARAIVA, Miriam G. *Integração regional na América do Sul: processos em aberto*. Artigo apresentado no 3º Encontro Nacional da ABRI, sob o tema Governança Global e Novos Atores. Universidade de São Paulo, 20-21-22 jun. 2011.

STEPAN, Alfred. *Os Militares: da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

A PROFISSIONALIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS E O TRIÂNGULO IMPERFEITO ENTRE CIVIS, MILITARES E ESTADO

Ana Amélia Penido Oliveira (UFF)

Resumo - Antes do oficialato como profissão, imperava a concepção do generalato como fruto de um talento natural, não existindo um conjunto sistematizado de conhecimentos empíricos, teóricos e práticos que fosse objeto de um ensino escolar. Mudanças no mundo (consolidação dos Estados Nacionais) e na própria guerra (aumento da relevância da artilharia e da engenharia nos combates) provocariam alterações nesse entendimento, constituindo as bases da profissionalização. Para Huntington (1996), a profissionalização era uma maneira de controlar o poder militar. Esta proposta de artigo se propõe a fazer uma reflexão teórica sobre a profissionalização das Forças Armadas a partir das premissas levantadas Huntington (1996); Finer (1962); e Perlmutter (1977). Em função desta variável, serão discutidas diferentes perspectivas de análise das Forças Armadas a partir do espírito de corpo, do comportamento político, da organização da profissão enquanto uma burocracia do Estado, do corporativismo e sua conformação como uma instituição total. Por fim, serão levantadas questões para pensar o triângulo entre civis, militares e o Estado no Brasil moderno.

Palavras chave: profissionalização, relação civil-militar, Forças Armadas.

Antes do oficialato como profissão, imperava a concepção do generalato como fruto de um talento natural, não existindo um conjunto sistematizado de conhecimentos empíricos, teóricos e práticos que fosse objeto de um ensino escolar. Ou seja, a competência militar era inata, e não derivada do ambiente ou do processo de socialização. Dessa maneira, não fazia sentido falar em profissionalização militar, pois:

A formação para o oficialato era incompatível não só com o estado primitivo da ciência militar, mas também com o ponto de vista aristocrático segundo o qual os únicos requisitos para o comando eram dons inatos de coragem e honra. Um tornava impraticável a formação militar, outro a tornava desnecessária. (Huntington, 1996, pg.42 e 43)

Mudanças no mundo (consolidação dos Estados Nacionais e centralização do poder) e na própria guerra (aumento da relevância da artilharia e da engenharia nos combates) provocariam alterações nesse entendimento, constituindo as bases para o surgimento da profissionalização após as Guerras Napoleônicas. Nas linhas que seguem, será discutido o triângulo imperfeito das relações entre militares, civis e Estado a partir da variável profissionalização.

1 Forças Armadas profissionais e participação política

O autor fundante da discussão sobre a profissionalização dentro da relação entre civis e militares foi Samuel Huntington, em seu livro *O Soldado e o Estado*, publicado em 1957. Para o autor, as Forças Armadas modernas são profissionais e têm três diferentes tipos de responsabilidade perante o Estado: representativa, ou seja, cabe ao extrato castrense a tarefa de representar a preocupação com as questões de segurança dentro da gestão do Estado; consultiva, pois embora os militares não detenham o poder de decisão política, eles analisam as implicações militares de cada uma das opções políticas que estão sendo visualizadas pelos governantes, municiando-os com considerações que influenciem sua tomada de decisão; e a responsabilidade executiva, pois efetivamente concretizam as decisões do Estado a respeito da defesa e segurança nacionais. (Huntington, 1996)

Huntington propõe cinco variáveis para a discussão sobre a profissionalização: as exigências para acesso ao oficialato; os meios de ascensão profissional; o caráter do sistema educacional militar; a natureza do sistema do Estado-Maior militar; e o *esprit de corps*. Porém mais que isso, ele pensa a profissionalização como uma arma para garantir o controle civil sobre os militares. No entanto, garantir o controle civil é uma tarefa extremamente complexa. Para Huntington, esse controle pode se dar de forma objetiva ou subjetiva. (Huntington, 1996)

O controle civil subjetivo ocorre quando na ausência da profissionalização dos oficiais e em ambientes onde os detentores do poder estatal contam com baixa legitimidade política entre as demais parcelas da sociedade. Trata-se, na verdade, do controle das Forças Armadas por algum dentre os diversos grupos civis organizados em partidos, sindicatos, movimentos... Por sua vez, o controle civil objetivo ocorre através da profissionalização dos militares, a partir da qual o corpo de oficiais forja uma ética profissional própria especializada, autônoma e corporativa, se tornando preparado para seguir as diretrizes políticas do grupo civil no comando do Estado. Para isso, é fundamental que haja instituições formalmente aceitas e um consenso sobre quem é o detentor legítimo da autoridade do Estado.

Nessa situação, o poder e as funções estatais são distribuídos entre os grupos militares e civis, ficando clara a separação e a diferenciação entre o profissional militar e o profissional político. Dessa forma, a intervenção dos militares na política é reduzida com civis e militares se percebendo como partes de um mesmo Estado. Em síntese, "O controle civil subjetivo atinge seu fim ao tornar civis os militares, fazendo deles o espelho do Estado. O controle civil objetivo atinge seu fim ao militarizar os militares, tornando-os o instrumento do Estado". (Huntington, 1996, pg. 102)

Muitos autores criticam essa ideia, e defendem que profissionalizar as Forças Armadas não necessariamente significa distanciá-las da política. Para Samuel Finer (1962), um Exército profissionalizado apresenta cinco características básicas: comando centralizado, hierarquia, disciplina, intercomunicação e *esprit de corps*, com seu correspondente isolamento e auto suficiência. (Finer, 2002, pg.6 e 7)

Para este autor, os militares apresentam três características superiores aos civis que lhes dariam condições para atuar politicamente: organização interna, espírito de corpo e posse de armas. Em virtude disso, as intervenções só não ocorreriam com frequência nos países com alta cultura política, e sua força e duração aumentariam segundo a diminuição da cultura política do Estado. Por baixa cultura política o autor entende um ambiente em que:

os partidos ou sindicatos são fracos e poucos, o procedimento para a transferência de poder é irregular ou inexistente, e a localização da autoridade suprema é uma questão de discordância aguda ou então de despreocupação e indiferença. (Finer, 2002, pg.21)

Para que as Forças Armadas não intervenham, elas precisam acreditar no princípio da supremacia civil. Isso independe do estágio de profissionalização dos militares, pois ser um profissional servidor do Estado pode ser confundido, a depender do interesse de quem emprega o conceito, com: servidor das leis que regem aquele Estado, servidor do governo do Estado, servidor da sociedade fundadora daquele Estado ou mesmo servidor dos interesses que determinado grupo identifique como os interesses permanentes do Estado. Ou seja, ser profissional não tem sempre o mesmo significado. (Finer, 2002)

Finer aponta ainda um possível problema decorrente da profissionalização, que é o sentimento das Forças Armadas de que são um grupo distinto dos demais, com capacidade e direito de definir autonomamente suas questões. Nesse caso, cabe à sociedade o papel de reserva de forças materiais. Em seu sentido extremo, esse sentimento pode gerar o corporativismo, um comportamento prejudicial à segurança do Estado.

Nesse caso, há uma confusão sobre o que são interesses de governo, o que são interesses nacionais e o que são interesses das próprias Forças Armadas. A partir do entendimento de que compõem um extrato diferenciado, os militares não mais precisariam disputar seus interesses na arena política. Assim, criam-se condições para que os militares substituam a noção civil e coletiva de interesses por aquela formulada pela própria corporação; o que em momentos extremos pode levar os militares a tentarem impor sua noção para o restante da sociedade. Por outro lado, o corporativismo também pode dificultar intervenções militares na política, servindo como um fator de inibição devido ao medo da divisão interna da corporação ou da perda de capacidade ofensiva devido às dissidências. (Finer, 2002)

Quem reconhece e aprofunda a relação entre profissionalização, o senso de identidade de grupo e o corporativismo é Amos Perlmutter em sua obra *The Military and Politics in Modern Times*, publicada em 1977. Para este autor, o que orienta o comportamento político objetivo e subjetivo dos militares não é a profissionalização, e sim o sentimento corporativo. Sob esse ponto de vista, as pessoas são autônomas antes da entrada nas escolas iniciais de formação de militares, que se dá de forma voluntária. Porém após esse momento, elas estão confinadas a uma estrutura burocrático-hierárquica. Devido ao fato de servirem ao Estado, os soldados nunca poderão ser neutros, pois eles fazem política ao pensar e implementar a Política de Segurança Nacional. Dessa forma, o controle civil deveria se dar do ponto de vista burocrático (através da hierarquia de comando) e profissional (obediência ao Estado). (Perlmutter, 1977)

Portanto, o autor também dissocia a questão da profissionalização da não intervenção na política. Uma maior profissionalização é exigência da complexificação da tecnologia de guerra, que por sua vez só é possível a partir do financiamento estatal. Por outro lado, pode gerar efeitos negativos como o corporativismo. A profissionalização depende do estabelecimento de:

- (1) Padrões universais, isto é, critérios objetivos com os quais se possa julgar casos específicos;
- (2) Uma expertise profissional específica, mas sem pretensão de uma sabedoria geral;
- (3) afirmação de autoridade - a confiança do subordinado na experiência do profissional;
- (4) neutralidade afetiva na relação entre os sujeitos, isto é, impessoalidade no tratamento;
- (5) julgamento de desempenho segundo os princípios estabelecidos pelos próprios colegas profissionais
- (6) proteção do sujeito não baseada em interesses próprios, mas é um fim em si mesma, garantindo proteção para indivíduos ainda dependentes e vulneráveis. (Perlmutter, 1977, pg.1)

Perlmutter ainda contribui oferecendo uma síntese do processo de surgimento e consolidação da profissionalização em cinco momentos. O primeiro deles tem relação com as vitórias de Napoleão, onde nasce a ideia de nação em armas e o recrutamento universal é visto não apenas como fonte de futuros militares, mas como instrumento de civilização. A segunda fase estava vinculada as guerras pós-independência, lutadas por Exércitos pequenos, disciplinados e divididos em unidades militares. Isso possibilitou o surgimento de um novo profissional, que já vinha treinado das academias modernas. A terceira fase serviu principalmente para deixar de lado as ideias da primeira fase através do debate da especialização. *“Na quarta e mais longa fase, profissionalismo, treinamento e especialização foram incorporados às academias. Normas de conduta militar foram institucionalizadas. A revolução profissional revolucionou a substância da organização militar”*. A quinta e última fase foi o desenvolvimento de uma doutrina estratégica. (Perlmutter, 1977, pg.31)

2. Possibilidade analíticas: Forças Armadas como burocracia, como corporação, como elite e como organização total

Para Weber (1974), a profissão militar corresponde a uma burocracia do Estado especializada na administração da violência e responsável pela segurança do Estado. Porém os autores da relação civil-militar ressaltarão características que permitem afirmar que esta não é uma corporação como as outras, pois apresentam características específicas como um estilo de vida próprio, um *status* social e um tipo de organização interna. Existe uma possibilidade de conflito horizontal entre a burocracia militar e outras burocracias do Estado nas situações em que os militares têm autonomia frente aos civis, pois neste caso, o extrato castrense pode imprimir uma orientação política para o seu trabalho diferente de outras burocracias. Essa separação reforça um sentimento de solidariedade interno à própria burocracia, que pode ser chamado de espírito de corpo.

Segundo Finer (2002) o espírito de corpo (*esprit de corps*) é uma unidade simbólica e emocional ao redor da corporação, que muitas vezes se expressa em símbolos, tradições e na cultura própria da instituição. O processo de construção da própria identidade é algo bastante complexo, pois ao mesmo tempo em que se afirma uma identidade de um grupo, também se identifica o que é externo àquela identidade, o diferente, o leigo. Em outras palavras, a auto identidade é construída mediante a diferenciação com o outro, o que no escopo deste trabalho, significa que o militar reconhece-se na diferenciação do civil. Além disso, são atribuídas escalas de importância às características próprias e as dos demais, assim como padrões de como devem se dar as relações entre os dois grupos.

O efeito combinado de todos esses sentimentos - o reconhecimento da sua missão única na sociedade, a complacência com suas virtudes de auto-sacrifício e a consciência de seu poder - fornece a base para a crença na 'confiança sagrada', ou dever intervenção do Exército para 'salvar a nação'. (Finer, 2002, pg.34)

Para Perlmutter (1977), esse processo é tão intenso que é possível falar em ideologia militar, seja a partir da perspectiva organizacional (comunidade de soldados), seja a partir da perspectiva ideológica (burocracia militar cumprindo um papel político) ou mesmo sob os dois pontos de vista. A base desse sistema de crenças é o binômio hierarquia e disciplina. Para Huntington (1996), a origem do pilar são as necessidades profissionais durante o exercício da guerra, como lealdade e obediência. Era uma lealdade simultaneamente ao ideal de bom soldado, às tradições da Força e aos companheiros. Em outros termos, os padrões morais que constituem o espírito de corpo não foram simplesmente 'inventados', e sim expressavam necessidades que surgiram a partir da natureza da função militar e do exercício profissional.

A necessidade de obedecer uma hierarquia é comum à muitas profissões, porém segundo Janowitz (1996), a visão dos oficiais sobre si próprios só é comparável ao caso dos padres ou monges. Eles apresentariam quatro características em comum: se consideram aristocratas; têm noção de missão, são vocacionados; participam de estruturas hierárquicas rígidas e são preocupados com a sua formação. Da mesma forma, a ideia de formar um grupo de pressão para que os interesses gerais coincidam com os seus próprios também é comum a outras profissões. Os militares, porém, estão melhor posicionados para fazê-lo. Em primeiro lugar, eles supostamente estão fora dos partidos políticos, tendo como única finalidade a defesa do próprio Estado. Em segundo lugar, porque suas reivindicações se apresentam apoiadas pelo público nas virtudes militares. Em terceiro lugar, os militares são doutrinados com o nacionalismo, o que conforma uma ideologia distinta dos demais e que alimenta o seu espírito de corpo.

Em termos comparativos com outras categorias também profissionais (como médicos ou advogados), os militares continuam apresentando diferenças. Os oficiais são formados exclusivamente a serviço do Estado, não tendo a opção de escolher entre atuar no setor público ou privado, assim como precisam servir compulsoriamente na região do país que lhe for designada. Sua formação profissional se dá com reserva de mercado, ou seja, todos os cadetes formados serão empregados dentro do próprio

Estado, pois foi ele mesmo quem abriu essas vagas. Em síntese, as Forças Armadas são sim uma burocracia e uma corporação, porém com várias diferenças em comparação com outras profissões.

Outra possibilidade de análise das Forças Armadas é como uma elite. Wright Mills, em *A Elite do Poder*, publicada em 1962 nos Estados Unidos, defende que as elites são um estrato social que detém em suas mãos as decisões de grandes consequências para o mundo, pois comandam as principais organizações da sociedade nos domínios econômico, político e militar. Outras instituições, como a família, a igreja ou a mídia subordinam-se as primeiras. Essas elites têm consciência da sua interdependência, e trocam entre si poder, riqueza e prestígio, construindo condições para permanecer acumulando. Elas também sabem que pertencem a uma elite (embora não admitam isso normalmente), com uma cultura e padrões sociais específicos, só se relacionando entre si. (Mills, 1962)

A classificação dos militares como uma elite por Mills acontece baseada na observação do caso norte-americano. Convém demarcar que o prestígio que as Forças Armadas desfrutam varia conforme a sociedade. Algumas vezes, os militares podem se considerar pouco reconhecidos diante dos seus serviços prestados, ou mesmo como vítimas da sociedade, responsáveis por corrigir através das guerras equívocos políticos cometidos pelos civis. (Huntington, 1996)

Por fim, outra possibilidade analítica das Forças Armadas é como uma instituição total. Existe uma farta discussão sobre o quão fechados os militares são como corporação e o quão permeáveis estão às influências externas. Para autores como Huntington (1996), Forças Armadas muito permeáveis a opiniões civis são pouco profissionais. Na opinião de parte dos militares, quanto mais os seus espaços institucionais forem fechados às pressões externas, melhores eles serão. O sociólogo Erving Goffman propõe um conceito para caracterizar manicômios, prisões e conventos que serviu de referência para pensar essa tentativa de isolamento da corporação militar – o conceito de instituição total.

O aspecto central das instituições totais pode ser descrito com a ruptura das barreiras que comumente separam essas três esferas da vida (dormir, brincar e trabalhar). Em primeiro lugar, todos os aspectos da vida são realizados em um mesmo local e sob uma única autoridade. Em segundo lugar, cada fase da atividade diária do participante é realizada na companhia imediata de um grupo relativamente grande de outras pessoas, todas elas tratadas da mesma forma e obrigadas

a fazer as mesmas coisas em conjunto. Em terceiro lugar, todas as atividades diárias são rigorosamente estabelecidas em horários, pois uma atividade leva, em tempo predeterminado, à seguinte, e toda a sequência de atividades é imposta de cima, por um sistema de regras formais explícitas e um grupo de funcionários. Finalmente, as várias atividades obrigatórias são reunidas num plano racional único, supostamente planejado para atender aos objetivos oficiais da instituição. (Goffman, 1999, pg. 17)

A maioria dos autores tomada como referência para esse trabalho não acredita que possa ser possível uma corporação como a militar permanecer alheia às demais disputas sociais e políticas em seu entorno. Embora discuta o poder da corporação, Perlmutter (1977) não chega a classificar as Forças Armadas como instituições totais. Ainda que em alguns momentos elas se aproximem disso (como nas escolas), o autor aponta que com o crescimento da importância das atividades meio no preparo para a guerra, as estruturas civis e as estruturas militares se tornaram cada vez mais interdependentes, se influenciando na guerra, estratégia e diplomacia, embora ainda haja dificuldades para coordenar todas essas esferas politicamente.

Perlmutter discute ainda a dupla identidade do oficial em virtude das diversas relações que mantém com o Estado. Ele é um profissional, ou seja, um expert em uma área específica do conhecimento, a administração da violência. Simultaneamente ele é também um burocrata, responsável por administrar a própria Força, disciplinando pessoas e procedimentos de trabalho. Enquanto profissional, ele se vê como um funcionário da burocracia do Estado, um servidor público; porém enquanto burocrata, ele se vê como protetor do Estado, muitas vezes sendo chamado a intervir na sua gestão.

Janowitz (1996) também não considera as Forças Armadas como instituições totais, e assim como Perlmutter, aponta que seus laços com outras instituições vêm se ampliando. O autor identifica na corporação militar características delimitadas por Goffman, como a inexistência de uma separação clara entre as esferas da vida e do trabalho dos militares, o que é diferente de quase todas as profissões. Manter os militares como uma comunidade fechada teria sido muito importante, pois mais que uma profissão, era necessário promover um estilo de vida diferente das demais profissões, um estilo que incorporasse valores como a necessidade de sacrificar a própria vida por uma missão. E mais que um estilo, era preciso que essas atitudes fossem consideradas 'naturais', o que só seria conseguido em um intenso processo de ressocialização nas escolas. (Janowitz, 1966)

Porém a revolução organizacional alterou as relações sociais, sob diversos aspectos. Assim como um oficial estabelece vínculos sociais com outros oficiais, ele também cria vínculos com o governo, com industriais, com a academia. Ainda que mantendo uma aparência de tradição, algumas ações veem sendo ressignificadas; ou em outras palavras, mantendo-se a forma, mudanças de conteúdo veem ocorrendo. Permaneceu a desaprovação à desordem e falta de autoridade do mundo civil, assim como ao seu hedonismo e consumismo, pois esses comportamentos confrontam com seus valores como o auto-sacrifício em nome da missão. Também permanece a defesa da intervenção governamental e a reivindicação por maiores investimentos em segurança e defesa nacionais. Por outro lado, embora permaneçam as críticas ao fato de que os filhos das elites civis quase nunca desejem seguir uma carreira militar, aumenta a percepção de que as elites dependem umas das outras, e conceitos da filosofia econômica como eficiência são incorporados. O planejamento, por exemplo, já é feito pensando qual o mínimo de recursos necessários para se atingir o máximo de eficiência na destruição do inimigo. (Janowitz, 1966)

Esse autor vai mais longe, apontando a redução das distâncias entre praças e oficiais, assim como entre militares e civis devido à ampliação da contratação de mão-de-obra especializada para a gestão da guerra. Pós II Guerra Mundial, não seria mais possível pensar em guerras sem uma alta porcentagem de inovação tecnológica ou sem o envolvimento da população de forma geral, ainda que apenas na produção industrial. Somando-se a isso o serviço militar obrigatório em diversos países, assim como os reservistas, as fronteiras entre civis e militares iriam gradualmente se dissolvendo. Da mesma forma, essa integração não poderia se dar apenas entre as elites. Seria imprescindível a participação de especialistas na tomada de decisões, tanto civis quanto militares. (Janowitz, 1966)

3 O triângulo imperfeito

Andreski (xxx) aponta que da mesma forma que as Forças Armadas são influenciadas pela organização do Estado que defendem, elas também o influenciam dialeticamente a depender: do tamanho do seu efetivo (quanto maior o efetivo, maior a influência); sua organização mais ou menos autônoma do restante da sociedade, com status similar ou superior a outros grupos (quanto mais autônoma e com maior status, maior a influência); do entorno estratégico e vulnerabilidade (quanto maior a possibilidade do país ser vítima de uma invasão externa, maior a influência do estrato militar); da Força analisada (a Marinha e a Aeronáutica tendem a ter menos influência que o Exército); da homogeneidade da sociedade (quanto maior a distribuição de poder do ponto de vista religioso, étnico e social, menor a

influência das Forças Armadas); da prosperidade econômica (que leva a diminuição da pressão demográfica, e por sua vez a uma menor influência militar); e da proporção da energia empregada para a guerra ou para a sua possibilidade em relação à energia total da sociedade (quanto maior a energia dispendida, mais a estrutura social é influenciada pela forma de organização militar).

Ou seja, os Estados mais sujeitos a atuação das Forças Armadas como árbitros da política são aqueles onde não há uma cristalizada e consensualmente aceita governança central, onde há dúvidas sobre quem pode exercer legitimamente o poder e que tipo de ordens está autorizado a emanar. Além, disso, quanto maior a desigualdade entre os diferentes estratos de uma sociedade, maior a necessidade daqueles que estão no topo da pirâmide social utilizarem aparelhos coercitivos para garantir seu status, dando mais poder aos militares. (Andreski, 1968)

Na América Latina, após as Independências, as Forças Armadas têm intervindo inúmeras vezes na política, atuando mais como reformadores sociais do que como agências da nova ordem estabelecida. Essas intervenções muitas vezes não ocorreram através dos canais institucionais, e sim por meio de golpes. Também é importante marcar que as intervenções foram feitas por soldados profissionais, e não por conscritos ou milicianos. Essas práticas são características daquilo que Andreski e outros autores chamaram de forças pretorianas. Perlmutter (1977) faz considerações semelhantes. Nos países latino-americanos, os militares são conservadores na defesa da corporação, porém reformistas na política interna e externa, intervindo diretamente na política com seus efetivos regulares, e justificando algumas dessas intervenções como forma de proteger a própria corporação. Em síntese, um comportamento pretoriano diante do Estado não significa um comportamento não profissional.

A ciência política é conhecida como a Ciência do Estado ou do poder, tendo como objetos de discussão a tríade sociedade – Estado – Forças Armadas. Num sentido amplo, os estudos estratégicos tratam do poder militar (os detentores do monopólio da força no Estado Moderno) na política, tendo em vista a defesa e segurança dos objetivos do Estado. O fenômeno do poder precede o da força e a formação do Estado. Em todos os casos, é preciso que o poder esteja revestido de legitimidade, seja ela aparente ou real, ou seja, é preciso que as pessoas 'consensuem' sobre qual a origem do poder e como deve ele ser exercido. Quando não existe legitimidade, as relações de poder são contestadas, gerando uma situação de instabilidade. Essas disputas ao redor de quem detém legitimamente o poder do Estado e qual a autonomia que tem para gerenciá-lo constituem o cerne do triângulo imperfeito de relações entre civis, militares e o Estado. A profissionalização

foi interpretada de formas diversas pelos autores, por vezes contribuindo para a estabilidade do triângulo, como na leitura de Huntington, por vezes aumentando as dificuldades devido ao corporativismo, como discutido por Finer e Perlmutter. A linha entre ser uma corporação distinta de todas aquelas que atuam no Estado e ser uma corporação separada, isolada, distanciada e autônoma das demais é bastante tênue, embora seja fundamental para a segurança da nação.

No caso do Brasil, a separação entre os mundos civil e militar é algo profundo. Permanece uma percepção geral de que a gerência do Estado, ou a ação política, são tarefas dos civis, e a defesa do Estado, ou o manuseio da força, são tarefas das Forças Armadas, isoladamente. Essa é uma visão equivocada, pois os civis também são fundamentais na defesa do Estado assim como os militares fazem política cotidianamente, especialmente em suas mais altas esferas. O controle das Forças Armadas não pode ser o fiel que sustenta um Estado e uma sociedade, porém em um país com baixa cultura política e pequena apropriação do povo sobre a sua própria história, esse é sem dúvida um grande desafio.

Nunca é demais retomar os autores clássicos, como Maquiavel. A ação política acontece na *polis*, que é o espaço da cidade, onde se organiza e vive a sociedade. Os civis são os cidadãos que habitam as cidades, sendo eles detentores dos instrumentos de violência ou não. Isso significa que, em última instância, não faria sentido nem mesmo a terminologia relação civil-militar, a não ser que ela fosse interpretada não como relações entre civis e militares, e sim como a relação dos militares com a cidade em que atuam. Essas e outras questões precisarão ser enfrentadas para a conformação do triângulo Estado, sociedade e Forças Armadas com o 'jeito' brasileiro.

Bibliografia

ANDRESKI, Stanislav. Military organization and society. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1968.

FINER, Samuel. The man on horseback. New Brunswick: Transaction Publishers, 2002.

GOFFMAN, Erving. Manicômios, Prisões e Conventos. Tradução de Dante Moreira Leite. 7ª edição. São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

HUNTINGTON, Samuel P. O Soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

JANOWITZ, Morris The Military in the Political Development of New Nations: an Essay in Comparative Analysis. Chicago, Chicago University Press, 1964.

MILLS, Carl .Wright. A Elite do Poder. Rio do Janeiro, Zahar Editores, 1962.

PERLMUTTER, Amos. The military and politics in modern times. New Haven and London, Yale University Press, 1977.

WEBER, M Ensaios de Sociologia. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

O MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO E A RELAÇÃO CIVIL-MILITAR DEMOCRÁTICA: UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA HISTÓRICA

Patricia Capelini Borelli (UFF) e Vivian Finger Krause (UFF)

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar a importância da criação do Ministério da Defesa (MD) para a consolidação de relações democráticas entre civis e militares no Brasil. Partindo de uma abordagem institucionalista histórica, busca-se, em primeiro lugar, ressaltar o papel que o MD desempenha na consolidação de um Estado democrático. Nesse sentido, será observado o caso brasileiro, com foco na dimensão simbólica da criação do MD em 1999, após diversos períodos de intervenções dos militares na política. Posteriormente, serão destacados os lentos avanços que a instituição tem apresentado desde então. A fim de analisar a eficácia do MD, foi escolhida a função de integração das três Forças Singulares no âmbito das operações de paz. Conclui-se que, apesar de a criação do MD ter representado um avanço, a histórica autonomia das três Forças continua dificultando a consolidação de relações civis-militares democráticas.

Palavras-chave: DEMOCRACIA, MINISTÉRIO DA DEFESA, BRASIL.

Introdução

Este artigo objetiva analisar a importância da criação do Ministério da Defesa (MD) para a consolidação de relações civis-militares democráticas, analisando a situação do Brasil, cujo MD fora criado em 1999. Em geral, a ideia é que, a partir de uma análise histórica, seja possível compreender a importância da criação da instituição para, num segundo momento, observar a eficiência do MD brasileiro.

Primeiramente, será feita uma breve descrição do institucionalismo histórico, abordagem que será utilizada para compreender a importância do MD. Reforça-se a importância de uma abordagem histórica para analisar a instituição, pois além de sua estrutura, é necessário compreender o significado de sua criação e o que isso representou para a sociedade. O caso brasileiro é particularmente interessante, dado o passado marcado pela ditadura militar e o afastamento entre os setores civil e militar desde então.

Em segundo lugar, será exposto um breve panorama histórico da participação militar na política do Brasil desde 1930 e, posteriormente, o processo de subordinação das Forças Armadas ao poder civil. Posteriormente, será discutido o papel do MD como instituição fundamental para a consolidação de uma relação civil-militar democrática em um país, focando nas funções que um MD deve cumprir e no contexto histórico em que ele aparece.

Por fim, serão estudados os avanços de 1999 até hoje relativos à função de integração das três Forças que um MD deve cumprir, com foco na política de envio de tropas brasileiras para operações de paz como indicador do êxito ou do fracasso dessa integração.

O Institucionalismo Histórico

Até 1950, predominou na Ciência política o institucionalismo. Os estudos até então eram focados em organizações políticas e em suas regras formais, as quais eram descritas e depois analisadas como “boas” ou “más”. Este “velho” institucionalismo entrou em crise entre 1950 e 1980, até finalmente se reerguer com maior sofisticação e diversidade, além de maior rigor metodológico. O “novo institucionalismo” adquiria novas características, as instituições passam a ser vistas como processos, e as regras informais também passam a ser levadas em consideração. As relações de poder são analisadas por meio do estudo do processo de produção de consenso entre atores e organizações. O “novo institucionalismo”, entretanto, contempla diversas concepções que têm as características descritas até aqui como base que as une, mas que seguem caminhos distintos de análise.

Nesse artigo, cabe ressaltar as características específicas do institucionalismo histórico – o qual considera as instituições em seu determinado tempo e espaço, impactando no desenvolvimento da história uma vez em que são criadas. A importância da História, inclusive, é primordial, visto que pensar em processos políticos soltos no tempo-espaço pode ser insuficiente. De acordo com Charles Tilly (2008, p.420), processos políticos ocorrem dentro da história e, portanto, se faz necessário observar o contexto histórico em que estão inseridos. Mais do que isso, *quando* e *onde* um processo ocorre pode, inclusive, influenciar em *como* ele ocorre.

Assim, acredita-se que uma análise da criação do MD, e o valor da instituição para a relação civil-militar no Brasil, seria pouco compreendida sem se considerar as circunstâncias e os eventos passados, principalmente no que diz respeito à participação das Forças Armadas no poder político.

Militares no Poder: Breve Panorama Histórico

O modo como ocorreu a criação do MD está intimamente ligado com as circunstâncias decorrentes do passado autoritário brasileiro. Desde que se constituiu como República, o Brasil contou com dois períodos peculiares em que os militares participaram mais diretamente na atividade política. O primeiro, de 1937 e 1945, com a ditadura do Estado Novo de Getúlio Vargas, que contou com o apoio e participação das Forças Armadas para se originar e se manter. E o segundo, de 1964 a 1985, com a ditadura militar, em que “o papel dos militares confundir-se-ia com o do próprio Estado” (FUCILLE, 2006, p. 40).

Vargas buscou apoio em diversas camadas sociais, contando principalmente com os generais do Exército Brasileiro para colocar em ação o processo de centralização e nacionalização do poder. Contudo, naquele momento as Forças Armadas se encontravam fragilizadas e desorganizadas, sendo ineficientes do ponto de vista político – era necessária reestruturação, a qual foi liderada pelos militares vitoriosos da Revolução de 1930, entre eles destaca-se o general Góis Monteiro, com apoio de Vargas. O golpe que instaurou o Estado Novo em 1937 contou com a participação direta de militares, com amplo apoio do Exército, além de grande adesão da Marinha. Os planos de Vargas para industrializar o Brasil contribuíam para alimentar essa aliança, pois se reconhecia a necessidade de reformar as Forças Armadas para se criar “bases econômicas da defesa nacional através do desenvolvimento industrial” (SILVA, 2007, p. 95).

É curioso ressaltar que os militares responsáveis por auxiliar no golpe e na sustentação do Estado Novo foram os mesmos que levaram à sua dissolução, em 1945, com a deposição de Vargas. Contudo, a modernização das Forças Armadas fora preservada após o fim da ditadura (CARVALHO, 1999; SILVA, 2007).

Embora o setor militar não tenha sido o ator hegemônico no cenário político, o forte apoio e aliança do Exército com Vargas faz com que muitos analistas considerem o golpe de 1937 como um golpe militar. Apesar das conquistas de direitos trabalhistas e do primeiro passo do país à industrialização, o período é marcado pelo forte caráter nacionalista e autoritário, pela repressão política, censura e abuso de poder. Vale ressaltar, porém, que a corporação militar ganhou certo reconhecimento da sociedade ao demonstrar um lado democrático tanto por auxiliar na deposição de Vargas, como também por lutarem ao lado dos aliados contra os países de governos autoritários na Segunda Guerra Mundial (SILVA, 2007).

O momento de democratização que se iniciou em 1945 foi logo interrompido, em 1964. Em 31 de março desse ano, militares derrubaram o então presidente João Goulart, assumindo o poder num cenário de crise nos mais variados setores: econômico-financeiro, político, partidário – junto a um contexto externo de disputas ideológicas com a Guerra Fria.

O período que se estendeu após o golpe até 1985 caracterizou-se “por um grau até então inédito de militarização da vida política e social do país” (FUCCILLE, 2006, p. 40). Em quase vinte anos, cinco militares estiveram à frente do governo. O caráter autoritário do regime é marcado, primordialmente, pela criação de instituições como o “Serviço Nacional de Informação” e a “Lei de Segurança Nacional”, e tem seu ponto alto no estabelecimento do Ato Institucional nº5 – o qual, por sua vez, delegava poderes excepcionais ao Executivo como, por exemplo, o direito de suspender direitos políticos de cidadãos. Como afirma Fuccille (2006, p. 42):

Paulatinamente, mas de forma linear e crescente, com a possibilidade de cassação dos mandatos, decretação de Estado de Sítio sem autorização pelo Congresso, eleições presidenciais indiretas, extinção dos partidos políticos, dentre outras medidas de exceção, o novo regime marchava a passos largos para um rígido controle das esferas política e social.

Criou-se, ao longo do regime, um complexo aparato com instrumentos de controle de informações e também de repressão que, nas palavras de Coimbra (2000, p. 7), marcou “um dos mais violentos e repressivos períodos de toda a história da República”. Dados disponibilizados pelo jornal *online* da Folha de São Paulo acerca da magnitude da repressão política no Brasil podem clarificar tal afirmação: foram 10 mil exilados, 25 mil presos políticos e cerca de 350 mortos ou desaparecidos (FOLHA, 2014). Esses números são ainda controversos, já que estudos recentes realizados pelo próprio governo federal reconhecem mais 600 mortes no período (FERRAZ, 2012).

Embora tenha havido períodos de menor repressão, a imagem do forte autoritarismo marcara a época que ficou também conhecida como “anos de chumbo” do Brasil. A transição para um regime aberto e democrático ocorreu vagarosamente – o primeiro governo civil desde 1964 contou, inclusive, com a “tutela militar”:

o próprio sistema político sentiria a força dessa tutela, quando os ministros militares – principalmente o ministro do Exército, general

Leônidas Pires Gonçalves – pressionaram a Presidência e o Congresso Constituinte no sentido de limitarem as reformas políticas e sociais exigidas por setores do PMDB (detentor de mais da metade dos Ministérios) e da oposição de esquerda (FUCCILLE, 2006, p. 54)

Ao mesmo tempo, observou-se pouca iniciativa da parte civil para balizar a autonomia militar. O próprio processo transitório foi sequencial, e mesmo em um governo civil, o de Itamar Franco (1993-1994), contava-se ainda com militares como ministros – não apenas em ministérios militares, mas também em ministérios civis. A instituição militar, porém, não apresentava mais o vigor do período anterior – visto que mudanças na conjuntura interna e externa levaram as Forças Armadas a certa “crise de identidade”, tanto no que diz respeito ao retorno às suas funções usuais, como em relação à adaptação a uma nova ordem que ali surgia. (CODATO, 2005; FUCCILLE, 2006).

O Processo de Criação do Ministério da Defesa

A história do país contou com longos períodos de governos autoritários, ligados à participação de militares no poder. O fechamento de partidos políticos, a censura e a repressão são apenas alguns exemplos das marcas negativas que remetem a tais momentos da história nacional.

Apenas no final da década de 1980 o gradual processo de transição abriu (tardiamente) espaço para o debate acerca de se estabelecer um controle civil sobre as Forças Armadas. A iniciativa se deu na Constituição de 1988, em que fica estabelecido o dever de obediência dos militares à figura do presidente da República. Um segundo passo foi dado pelo então presidente Fernando Collor (1990-1992), o qual suprimiu órgãos como o Serviço Nacional de Informação. Apesar de reforçar a importância do tema, pouco se avançou em direção à subordinação dos militares ao poder civil – e, dado o passado ainda recente, a instituição militar permaneceu sendo vista com desconfiança por grande parte da sociedade – dificultando o diálogo acerca da relação entre as partes (MELLO, 2011).

A participação das Forças Armadas em questões relacionadas à ordem e segurança pública, por sua vez, passou a ser aprovada por boa parte da população. Entretanto, a atuação das Forças em assuntos como o combate ao crime organizado estava longe de representar um controle civil efetivo sobre os militares, visto que o modo de ação e o planejamento ocorriam praticamente sem supervisão política (FUCCILLE, 2006).

Foi em meados da década de 1990 que uma nova relação entre civis e militares fora efetivamente estabelecida. Ao longo dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), iniciou-se uma série de levantamentos sobre assuntos relacionados à área militar – entre eles: o reequipamento e modernização das Forças Armadas e a criação do Plano de Defesa Nacional (PDN), cuja publicação tinha como objetivo o aprimoramento das relações entre civis e militares. Sobre a importância do PDN, Fuccille (2006, p. 88) afirma que o documento

fixou diretrizes claras e públicas para a Instituição Militar, procurando evidenciar com isso a subordinação dos militares ao poder civil e, paralelamente, mostrar à sociedade o substrato que serviria de norte quando da criação do Ministério da Defesa.

Desse modo, a principal mudança ocorreu com a criação do Ministério da Defesa em 1999 que, ao substituir quatro ministérios militares (da Marinha, da Aeronáutica, do Exército e do Estado-Maior das Forças Armadas), alterou significativamente o papel dos militares na estrutura de poder da República:

Tais ministros [dos antigos ministérios militares] foram substituídos pelos comandantes das Armas respectivas, subordinadas (as Forças Armadas e seus comandantes) à pessoa que, por contar com a confiança política do presidente da República, acha-se à frente do Ministério da Defesa (OLIVEIRA, 2005, XXI).

Enquanto de 1964 a 1985 era possível observar a autonomia política das Forças Armadas, o período que se seguiu com a democratização e, mais especificamente, com os governos FHC é caracterizado pela subordinação militar ao poder civil. No processo de criação do MD, o presidente Fernando Henrique Cardoso manteve-se firme ao definir que o comando da instituição deveria ter à frente um civil. Isso não significa, porém, perda absoluta de autonomia, já que o exercício militar exige certo grau de liberdade para ser realizado. Mas, a sujeição das Forças Armadas e de seus comandantes a um civil representou o maior avanço realizado no que diz respeito à aproximação entre as duas esferas.

Junto à criação do Ministério da Defesa, a renovação no quadro de oficiais militares auxiliou nesse processo. De acordo com Mello (2011, p. 12):

Isso [a renovação no corpo dos oficiais] devido ao próprio processo histórico, pois boa parte dos militares que estiveram à frente do período ditatorial já não se encontra na ativa, havendo assim, uma nova geração de oficiais que estão muito mais acostumados à convivência democrática.

Desde então, uma série de fatores foram elaborados a fim de aprimorar a relação entre sociedade civil e as Forças Armadas. Dentre esses fatores, é oportuno destacar a criação de centros de estudos e programas acadêmicos voltados para o tema de Defesa e Segurança Nacional.

O Ministério da Defesa e a democracia

A existência de um MD é um dos indicativos da boa qualidade de uma democracia. Entretanto, é preciso analisar o seu funcionamento e seu poder dentro do sistema político em que opera: a criação de um MD é condição necessária, mas não suficiente, para que se possa afirmar que existe um controle civil democrático efetivo dos militares. Além disso, não basta que o cargo de ministro da Defesa seja ocupado por um civil (BRUNEAU; GOETZE JR., 2006, p. 76). Em suma: é impossível escapar de uma análise mais aprofundada do funcionamento de um MD para concluir que as relações civis-militares de um país são democráticas.

Uma das maneiras de compreender o impacto do MD nos acontecimentos políticos de uma sociedade é por meio da análise de evidências empíricas de que o MD está cumprindo –ou descumprindo – suas funções. Para tanto, é preciso estabelecer, em teoria, quais são as funções que um MD deve cumprir como parte do sistema político democrático. Bruneau e Goetze Jr. (2006, p. 78-83) propõem quatro funções principais: estruturar as relações de poder entre os líderes civis e os comandantes das Forças Armadas; definir quais são as responsabilidades dos civis e quais são as dos militares; maximizar a eficácia no emprego das Forças Armadas; e maximizar a eficiência no uso de recursos à medida que as missões das Forças Armadas se transformam.

Além dessas quatro tarefas, os autores mencionam ainda a função de equilibrar o poder das três Forças (BRUNEAU; GOETZE JR., 2006, p. 82-83). Segundo os autores, essa função é ainda mais relevante se o país passou por um longo período de autoritarismo, porque nesse tipo de regime o Exército costuma tornar-se mais forte do que as outras duas Forças Singulares.

Embora seja necessário enumerar as funções de um MD para analisar empiricamente como essa instituição funciona, é preciso ressaltar que todas as funções se interconectam. O equilíbrio entre as três Forças Singulares auxilia, por exemplo, no cumprimento da função de maximização da eficácia das Forças Armadas na execução de suas tarefas.

Quanto à importância do momento de criação de um MD, Bruneau e Goetze Jr. (2006, p. 92-93) mencionam que, a fim de que essa instituição surja com potencial para tornar-se forte, ela depende (i) de um marco legal que defina as competências do MD e (ii) da existência de civis especialistas em defesa. Essa última exigência é fundamental, pois um Ministério da Defesa controlado por militares não está apto, por definição, a realizar o controle civil em suas quatro funções principais.

O Ministério da Defesa e a relação civil-militar democrática no Brasil

Desde sua criação, o MD apresentou pouco impacto no que diz respeito à relação de poder civil-militar (OLIVEIRA, 2004; PEDROSA, 2013; SOTOMAYOR, 2014). Essa dificuldade de fortalecimento do MD identificada por vários autores tem sido muito estudada e as causas apontadas para explicar esse fenômeno são diversas. A abordagem institucionalista histórica e os estudos de Bruneau e Goetze Jr (2006), Oliveira (2004) e Sotomayor (2014) sugerem algumas respostas.

A primeira delas está relacionada ao momento de criação do MD brasileiro. Porque a redemocratização no Brasil foi lenta e controlada pelos militares, estes conseguiram manter seu poder na área de Defesa, e conseguiram atrasar o processo de criação do MD de 1988 até 1999. Segundo Oliveira (2004, p. 133), "os militares sempre temeram a perda de estatura e de influência política junto a outros organismos do Estado, de poder no plano da sociedade e de valor simbólico no plano da construção da nacionalidade".

Além de os militares terem sido abertamente contra a criação do MD, em 1999 ainda não havia um grande número de civis especialistas em defesa, para que ocupassem cargos no Ministério, o que o enfraqueceu politicamente. Esse parece ser um problema até hoje, ainda que tenha sido mitigado. Como já foi mencionado anteriormente, sem civis no MD, não há verdadeiro controle civil democrático. Essa escassez de especialistas em defesa deriva de três possíveis causas: (i) a partir de uma perspectiva da escolha racional, líderes civis não têm incentivos para se interessarem por defesa (HUNTER, 2001); (ii) a partir de uma perspectiva da Escola de Copenhagen, os militares conseguiram manter o poder de serem os únicos atores legítimos a securitizarem temas (KENKEL, 2006); (iii) a partir de

uma concepção mais voltada para cultura política, pode-se entender que a sociedade brasileira como um todo não se interessa por defesa por não ter vivido grandes conflitos em sua história.

Quanto à base legal criada em 1999 para que o MD fosse criado, Oliveira (2004, p. 160) ressalta que as reformas constitucional e legal realizadas foram as mais profundas da história republicana, em se tratando de defesa. Portanto, não se poderia acusar a fraca atuação do MD entre 1999 e 2014 em razão de não haver regras claras relativas às funções que o MD deve cumprir.

Por fim, cabe mencionar que a criação de um MD gera tensões políticas naturais, porque um novo equilíbrio de poder precisa ser alcançado. O aumento de poder do MD é sinônimo de perda de poder relativo de outras instituições (Forças Armadas, Ministério das Relações Exteriores, etc). Essas tensões naturais tendem a se dissipar quando o presidente apoia a consolidação do controle civil democrático, o que significa indicar ministros da defesa politicamente capazes, que saibam lidar com as pressões que sofrem de todos os lados.

O foco a seguir será o de analisar se o MD obteve poder político suficiente para integrar as três Forças, por meio do estudo das políticas relativas a operações de paz (1999-2014). Infelizmente, os indícios parecem apontar para um lento avanço nessa área. Segundo Oliveira (2004, p.167), o MD conseguiu alterar muita coisa, mas as Forças singulares parecem ter mantido suas visões particulares sobre suas funções na sociedade.

A integração das três Forças e as operações de paz

Se o governo de Fernando Henrique Cardoso foi responsável por criar o MD, coube ao governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) consolidar essa instituição. Em 2010, foi criado o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), com a tarefa de aprofundar a coordenação das Forças, que ainda resistiam em abandonar sua autonomia. Ao comentar a criação do EMCFA por Lula, Sotomayor (2014, p. 83-84) ressalta:

Ele [Lula] buscou, por meio do EMCFA, não só melhorar a coordenação e a 'jointness' entre os vários ramos das forças singulares, mas também fortalecer o Ministério da Defesa, que vinha sofrendo de fraqueza institucional desde sua criação em 1999. Tradicionalmente, cada força gerencia suas políticas de maneira independente, como emprego de tropas, aquisições, treinamento, educação, e processos de recrutamento.

O Ministério não tem sido capaz de superar com eficácia o poder das forças singulares nem de formular políticas de defesa sem a contínua intervenção dos Comandantes das forças. (SOTOMAYOR, 2014, p. 83 e 84, tradução nossa)¹.

O MD, ao criar o EMCFA, dá um passo em direção ao aperfeiçoamento das relações civis-militares democráticas, entretanto, como a abordagem institucionalista histórica alerta, é preciso analisar se essa nova instituição tem atuado de maneira efetiva entre 2010 e 2014. Nesse sentido, o EMCFA tem atuado, desde sua criação, com o tema das operações de paz, uma vez que essa missão tem, em sua natureza, uma forte exigência de operações conjuntas. Entretanto, o EMCFA parece ainda ocupar-se majoritariamente com o esforço político de convencer as três Forças de sua importância.

Quanto às políticas específicas relativas a operações de paz, é possível afirmar que houve aumento de cooperação entre as Forças graças à atuação na MINUSTAH² (SOTOMAYOR, 2014, p. 97). Entretanto, se este trabalho busca entender o impacto do MD nos acontecimentos posteriores a sua criação, é interessante constatar que a atuação do MD relativa a operações de paz tem sido lenta e incongruente com suas funções.

Como exemplo de uma política mal-estruturada encontra-se o atraso do MD em criar um Centro conjunto para que as três Forças treinassem juntas e estudassem a mesma doutrina (o que ocorre somente em 2010). Entre 1999 e 2004, por exemplo, o treinamento para operações de paz acontecia de maneira improvisada, e cada Força decidia sozinha como atuar (SOTOMAYOR, 2014, p. 81). Além disso, raramente civis puderam auxiliar no treinamento dos militares, diferentemente do que ocorre na Argentina, por exemplo (SOTOMAYOR, 2014, p. 81).

Finalmente, em 2007 o Exército criou seu próprio centro de treinamento, assim como a Marinha (ambos na cidade do Rio de Janeiro). Somente em 2010 criou-se um Centro conjunto (CCOPAB – Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil), mas este fica no local do ex-centro do Exército, e está sob o comando do Exército, ainda que o Centro esteja subordinado ao MD. Isso causou descontentamento entre os militares das outras Forças, especialmente da Marinha. Para Braga (2010, p. 18):

¹ He [Lula] hereby attempted not only to improve coordination and 'jointness' between the various branches of the armed services but also to strengthen the Ministry of Defense, which has suffered from institutional weakness since its creation in 1999. Each force has traditionally managed policy issues, such as deployment, procurement, training, education, and recruitment processes independently. The Ministry has not been able to effectively override the power of the individual services or to formulate defense policies without continuous intervention from the various force commanders.

² MINUSTAH - Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti.

o modelo adotado, que subordina o novo centro ao Exército, (...) difere sensivelmente do adotado por outros países da América do Sul, cujos centros não pertencem diretamente à estrutura de nenhuma das forças e o comando é exercido em regime de rodízio, como é o caso dos centros chileno, peruano e argentino, por exemplo. O modelo adotado, além de gerar hegemonia de uma das forças no assunto, dificulta o verdadeiro comprometimento das demais forças interessadas. (BRAGA, 2010, p. 18).

Quanto a atuação dos militares nos dois primeiros anos da MINUSTAH, o papel quase nulo do MD afetou a eficiência dos militares:

foi surpreendente a baixa capacidade de coordenação operacional do Ministério da Defesa. Na prática, o MD abdicou da responsabilidade de preparação da tropa destinada à MINUSTAH, deixando o planejamento inicial a cargo do COTER³ e a execução a cargo de cada Força. (PEDROSA, 2013, p. 171-172)

O MD, portanto, mostrou-se sem real poder político nem disposição para atuar no âmbito das operações de paz, a fim de que as Forças Armadas realizem essa tarefa de maneira democrática e eficiente. Somente a partir de 2010 podem-se notar alguns avanços, mas ainda assim parecem mal-direcionados ou incipientes.

³ COTER – Comando de Operações Terrestres do Exército.

Conclusão

A relação civil-militar, no Brasil, passou por significativas transformações desde 1988. A criação do Ministério da Defesa representou um marco simbólico na consolidação da democracia brasileira, ao garantir que até mesmo as esferas da Defesa e da Segurança fossem orientadas pelo valor da supremacia civil. Entretanto, entre 1999 e 2014, observa-se que o MD não tem conseguido avançar em sua função de integrar as Forças Singulares, quando analisadas as políticas voltadas para operações de paz.

Interessante é perceber que a análise institucionalista histórica contribui tanto para a compreensão da grande vitória que representou para a sociedade brasileira criar o MD - tradicionalmente os militares brasileiros sempre intervieram na política -, quanto para a compreensão de por que o MD enfrenta dificuldades para consolidar-se como instituição com real poder político - visto que as três Forças Singulares sempre tiveram dificuldade de atuar em conjunto. A consolidação de relações civis-militares democráticas depende, portanto, de as instituições criadas hoje conseguirem superar o passado autoritário, que permanece ainda em algumas dinâmicas sociais.

Referências Bibliográficas e Fontes:

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios futuros para as operações de paz brasileiras. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, no 15, p. 11-23. 2010.

BRUNEAU, Thomas; GOETZE JR., Richard. Ministries of Defense and Democratic Control. In: BRUNEAU, Thomas; TOLLEFSON, Scott (eds.). **Who guards the guardians and how: democratic civil-military relations**. Austin, University of Texas Press, 2006, p. 71-99.

CARVALHO, J. M. DE. *Vargas e os Militares*. In: PANDOLFI, D. (Ed.). **Repensando o Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

CODATO, A. *Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia*. **Revista de Sociologia Política**, p. 83-106, 2005.

COIMBRA, C. *Doutrinas de segurança nacional: banalizando a violência*. **Psicologia em Estudo**, v. 5, n. 2, p. 1-22, 2000.

FERRAZ, L. *Lista oficial de mortos pela ditadura pode ser ampliada*. **Jornal Folha de São Paulo Online**. Publicado em 01 de Agosto de 2012. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/58032-lista-oficial-de-mortos-pela-ditadura-pode-ser-ampliada.shtml>>. Acesso: 23/07/2014.

FOLHA. [Plataforma Digital]. *O Acerto de Contas*. **O Golpe e a Ditadura Militar**. Disponível em: <<http://arte.folha.uol.com.br/especiais/2014/03/23/o-golpe-e-a-ditadura-militar/o-acerto-de-contas.html>>. Acesso: 23/07/2014.

FUCCILLE, L. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2006.

HUNTER, Wendy. Reason, Culture, or Structure?: Assessing Civil-Military Dynamics in Brazil. In: PION-BERLIN, David. **Civil-military relations in Latin America: new analytical perspectives**. Raleigh: The University of North Carolina Press, 2001, p. 36-58.

KENKEL, Michael Kai. New tricks for the dogs of war, or just old w(h)ine in new bottles?— securitisation, defence policy and civilian control in Brazil, 1994-2002. **Liu Institute for Global Issues**. University of British Columbia, Vancouver, 2006.

MELLO, W. **Forças Armadas, Nova República e conjecturas para um novo papel institucional.** (eletrônico). Centro de Pesquisas Estratégicas “Paulino Soares de Sousa”. Universidade Federal de Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <<http://www.ecsbddefesa.com.br/defesa/fts/FANRPI.pdf>>.

OLIVEIRA, E. R. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC.** Barueri: Manole, 2005.

PEDROSA, F. V. G. **República Dominicana e Haiti: tropas brasileiras em missões de paz (1965-2005).** 2013. 202 f. Dissertação (Mestrado em História) - Instituto de História, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

SILVA, L. Desenvolvimentismo e intervencionismo militar. **E-premissas - revista de estudos estratégicos**, v. 01, n. Dossiê Dreifuss, p. 92-119, 2007.

SOTOMAYOR, Arturo C. **The myth of the democratic peacekeeper:** civil-military relations and the United Nations. Baltimore: John Hopkins university press, 2014

TILLY, C. *Why And How History Matters.* In: GOODIN, R.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis.** New York: Oxford University Press, 2008. p. 417-437.

DITADURA CIVIL-MILITAR BRASILEIRA: A INFLUÊNCIA NORTE-AMERICANA NA CLASSE MILITAR E A SUA INSERÇÃO NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Clara Alves Silva¹

Resumo: O ano de 2014 marca os 50 anos do golpe civil-militar no Brasil. Essa data exige uma profunda reflexão por parte dos pesquisadores das áreas de história e política. O regime ditatorial que assolou o país não se limitou às fronteiras nacionais, ele constitui-se em um fenômeno que atingiu grande parte das nações latino-americanas nesse mesmo período histórico. A partir de um olhar mais abrangente, é possível evidenciar uma intensa participação da política estadunidense para a eclosão das ditaduras militares no continente latino-americano. Por meio dessa abordagem, propõem-se o estudo da influência ideológica norte-americana e do contexto de Guerra Fria na classe militar brasileira e a recepção da sociedade brasileira desses valores e princípios. Os Estados Unidos instauraram no Brasil diversos mecanismos de interação direta e indireta com a população. Mais especificamente, algumas instituições de relacionamento entre os países em questão foram direcionadas aos setores militares brasileiros. A criação da ESG pela influência da *National War College* exemplifica esse processo. E, mais ainda, a disseminação da Doutrina de Segurança Nacional pela ESG em setores civis da sociedade demonstra o amplo raio de alcance das premissas pregadas pela ideologia norte-americana baseada na Guerra Fria. Tal extenso campo de aceitação e interiorização das mesmas ideias gerou entre civis e militares uma concordância acerca do processo político brasileiro, levando, inclusive, a uma legitimação do Golpe de 1964 por uma parcela considerável da população brasileira. A partir do estudo da bibliografia que cobre o tema apresentado, pretende-se demonstrar a recepção civil das ideias e valores militares influenciados pelos Estados Unidos.

Palavras-chave: Brasil; Estados Unidos; Ditadura-Civil Militar, Guerra Fria.

A segunda metade do século XX, em dimensões globais, foi marcada pela Guerra Fria, que foi a polarização decorrente da emergência de duas potências ideologicamente conflituosas após a Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos da América (EUA) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Diante desse novo cenário de tensão, o resto do mundo se viu obrigado a se alinhar a um dos eixos em questão.

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF), vinculada ao Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN-UFF).

Na esfera ocidental, o continente americano se encontrou na condição imutável de subordinação político-ideológica à potência norte-americana. E qualquer comportamento que divergisse dessa subordinação foi tratado com austeridade. Simultaneamente, emergem na América Latina regimes ditatoriais de liderança militar os quais sobrevivem décadas até a redemocratização no final do século XX.

As ditaduras militares latino-americanas, mais especificamente a brasileira, inseridas no contexto da Guerra Fria não eram indiferentes ao polo ocidental e ao seu maior dirigente, os Estados Unidos, e vice-versa. Frente a essa circunstância, faz-se necessário avaliar como decorreu a relação desses atores no continente e de que forma se deu a influência norte-americana na classe militar, classe dirigente das ditaduras, e a sua inserção na sociedade brasileira. Para isto, por meio de um debate com a bibliografia específica sobre esta temática, pretende-se atingir os objetivos propostos.

1. Desenvolvimento

1.1 Antecedentes do Golpe

O golpe de 1964 que deu fim ao período democrático brasileiro possuiu uma clara sustentação político-ideológica acolhida pela classe militar. A legitimação do processo de intervenção nos trâmites da democracia, foi baseada na premissa de uma Segurança Nacional, que prevê a necessidade do estabelecimento de ordem para garantir a projeção dos interesses nacionais.

Para entender essa visão militar de envolvimento na política é necessária uma avaliação acerca da formação dessa classe. As Forças Armadas, desde seus primórdios, proporcionavam uma formação mais política do que profissional aos seus militares. Gerava-se um perfil militar consciente politicamente e crente de que eles eram os mais identificados com o interesse nacional. Portanto, os militares possuíam o dever e o direito de arbitrar crises políticas, através da intervenção, em nome da ordem interna (BORGES, 2007: 18).

A politização do setor militar e a disseminação dos valores da Segurança Nacional foram primordialmente executadas no Brasil na Escola Superior de Guerra (ESG). Criada em 1949 pelo Exército brasileiro, a ESG "assume um alto significado político de um 'movimento' que tem como objetivo o reforço de sua posição no aparelho de Estado" (GOMES e LENA JÚNIOR, 2014: 4).

Na ESG foi difundido mais especificamente a Doutrina de Segurança Nacional, elaborada na *National War College*, em Washington, que inclusive promoveu inúmeros intercâmbios de estudantes entre Brasil e Estados Unidos. O desenvolvimento moderno da Doutrina tem origem nos Estados Unidos e é uma resposta ao contexto de Guerra Fria. Ela nasce, então, do antagonismo entre leste e oeste e sugere um perfil de guerra permanente ao sistema, nesse sentido o combate ao inimigo (comunismo) é contínuo. Esse inimigo não se limita à área externa à nação, pois pode estar inserido nas fronteiras nacionais. Portanto, a agressão pode vir do ambiente interno ou externo.

Tal cenário inóspito requer uma estrutura específica de combate às ameaças da situação global. Por isso, a Doutrina reconhece a necessidade da instalação e manutenção de um Estado forte e/ou de uma determinada ordem social.

Sobre a situação de guerra permanente na esfera interna denunciada pela Doutrina de Segurança Nacional, Nilson Borges afirma que:

A essência da Doutrina de Segurança Nacional reside no enquadramento da sociedade nas exigências de uma guerra interna, física e psicológica, de característica antissubversiva contra o inimigo comum. A partir desse ponto de vista a Doutrina converte o sistema social em sistema de guerra (BORGES, 2007: 29).

O final da Segunda Guerra Mundial trouxe uma nova dinâmica ao continente americano. Com a ascensão da ameaça soviética ao bloco ocidental, os Estados Unidos abandonam o isolacionismo para adotar uma nova perspectiva de segurança coletiva. Os fundamentos da Doutrina de Segurança Nacional têm origem nessa noção de segurança hemisférica sugerida pela Doutrina Monroe. Frente à tensão leste-oeste, os norte-americanos se viram na obrigação de promover uma aliança com os Estados americanos. “Na esteira dessa aliança, os Estados Unidos enviaram [...] missões militares para diversos países da América Latina, inclusive Brasil, e lançaram um programa de assistência militar” (BORGES, 2007: 24).

No Brasil, a ESG se dispôs a propagar os valores da Doutrina através dos seus diversos cursos. Porém, essa disseminação não se limitou ao campo militar. Nilson Borges (2007) demonstra a profunda difusão das ideias ministradas na ESG em todo território brasileiro e em ambientes civis:

Os cursos programados pela Escola, que de início eram dirigidos somente a militares, atingem também segmentos civis, notadamente profissionais liberais, empresários, magistrados, sindicalistas, professores universitários e dirigentes de órgãos públicos. Tendo por base a sede da Escola, no Rio, esses cursos propagam-se por todo o país, onde cada Estado-membro se encarrega de implementar as filiais[...] (BORGES, 2007: 36).

Os brasileiros seguidores da Doutrina instalaram no pensamento dos estudantes militares um imaginário ameaçador o qual consistia na existência do inimigo inserido dentro de toda sociedade. Esses conspiradores apoiados por forças externas (comunismo internacional) ambicionam a tomada do

poder e a transformação do país em um regime totalitário, portanto é essencial que esse mal seja eliminado.

A intensa relação dos EUA com o período de ditadura militar, porém, não foi uma peculiaridade brasileira. Vale frisar que em toda a América Latina o governo norte-americano manteve uma política de contato próximo com os governantes do continente, influenciando, dessa forma, os dirigentes de cada regime doméstico e, conseqüentemente, a sociedade civil.

A expressão “pentagonização” da América Latina representa a instauração de um arsenal institucional originariamente norte-americano no sul do continente. Como esclarece Padrós, “em essência” esse fenômeno:

foi a expressão da ampliação gradual de uma complexa rede de relações, subordinadas ao poder norte-americano, que compreendeu: intercâmbio de informação, fornecimento de equipamento militares e munição, treinamentos diversos para fins de segurança interna, instrução para ações encobertas, acessos às escolas militares estadunidenses criadas ou reconvertidas para esses fins, oferta de linhas de financiamento específicas, etc (PADRÓS, 2007, p.13)

Além dos ganhos políticos que esse processo proporcionou aos EUA, houve também contribuição com o nível de lucro extraído pelos norte-americanos dos países latino-americanos, pois a “pentagonização” reafirmou o poderio militar-industrial dos EUA, assegurando o fornecimento de matérias-primas a preços baixos, obtendo máxima rentabilidade dos investimentos na região e garantindo a fidelidade dos Estados clientes.” (PADRÓS, 2007: 15). Também, a criação de Forças Armadas sólidas e pró-ocidente para atuar na América Latina diminuiria gastos norte-americanos com suas próprias tropas, dado que não havia mais necessidade de intervenção direta, deixando de desagradar a opinião pública e o direito internacional.

A Escola das Américas é um claro exemplo da presença norte-americana no continente. E mais especificamente, nos grupos militares latinos que passariam a exercer o poder em seus países principalmente a partir da segunda metade do século XX. A Escola foi fundada em 1946, no Panamá. Trata-se de uma instituição do Departamento de Defesas dos EUA e, com a intensificação da Guerra Fria, tinha como objetivo formar líderes capazes de confrontar a insurgência comunista no continente. A década de 1960, pós-Revolução Cubana, foi marcante para essas organizações de ensino, pois avivou a necessidade de lutar contra a emergência de aliados do leste no território latino-americano.

Destacavam-se na Escola cursos de operação técnica (engenharia, comunicação e manutenção de armas e veículos), de operação de apoio (curso de polícia militar, logística e sanidade) e operação de combate (contra guerrilha urbana e na selva) (PADRÓS, 2007). Esses treinamentos e formações de capacitação contra potenciais insurgências geraram nos seus alunos um sentimento de necessário protagonismo da classe militar na política nacional. Os estudantes da Escola, quando já diplomados, retornavam aos seus países de origem com uma mentalidade anticomunismo enraizada. A disseminação de teorias como a Doutrina de Segurança Nacional, referida anteriormente, instalou no ambiente militar um compromisso (quase uma missão) dos militares, únicos capazes, de conter as ameaças advindas do Leste.

Diante dessa intensa adequação da ideologia dos militares brasileiros, e latino-americanos, à problemática norte-americana no contexto de Guerra Fria, eles construíram ao longo dos anos uma comunidade civil de apoio às premissas da Doutrina de Segurança Nacional, sustentados por instituições como a ESG. As ideias norte-americanas foram fortemente acolhidas e adaptadas às percepções brasileiras e propagadas para todo o país. E, assim, a parcela civil favorável aos militares foi de substancial importância para a concepção da legitimação do golpe de 1964, visto como necessário em meio à crise política da época.

1.2 O Golpe de 1964

A historiografia brasileira produziu diversas interpretações acerca do golpe de 1964. Todas elas propõem uma possível justificativa para o acontecido e apontam também responsáveis pelo fim do período democrático instalado desde o fim do Estado Novo de Getúlio Vargas.

Estruturais ou conjunturais, as análises sobre o golpe não descartam o envolvimento norte-americano nesse processo, em parte dele ou no todo, de forma substancial ou secundária. O objetivo desta reflexão é avaliar a participação norte-americana, sem necessariamente culpá-los de imediato pelo relacionamento com os golpistas e a supressão da democracia no Brasil. A partir do nível de envolvimento dos Estados Unidos poderemos concluir a proporção da influência norte-americana no golpe brasileiro.

O contexto de Guerra Fria e a consequente política anticomunista no Ocidente fizeram o governo de João Goulart intolerável para os setores brasileiros fortemente alinhados às percepções norte-americanas e até mesmo aos próprios Estados Unidos. O perfil reformista do discurso de Goulart e seu excelente índice de popularidade ameaçavam o *status quo* e identificavam o presidente como simpático aos valores comunistas, segundo interpretações conservadoras da época. As ambições de Goulart, “aos olhos de certos setores da elite, poderiam levar à radicalização da democracia” (FICO, 2008: 75), o que era considerado inadmissível.

Além da intensa oposição interna, o presidente da República enfrentou uma árdua campanha externa de desestabilização, até então nunca evidenciada na história brasileira. Carlos Fico (2008) frisa a diferença entre essa “campanha de desestabilização” e “conspiração”. Esta seria a operação que objetivava efetivar o golpe e, então, derrubar Goulart. Aquela, no entanto, apenas seria encabeçada por organizações nacionais e norte-americanas que desestabilizaria o governo, não necessariamente desencadeando um golpe. Essas duas formas de oposição possuíam apoio da sociedade brasileira. Mais especificamente, a aceitação das premissas do movimento conspiratório pela parcela civil opositora se deu, em grande parte, pelo enraizamento da Doutrina de Segurança Nacional, a qual concede legitimidade ao golpe.

A campanha de desestabilização e a conspiração não deixam de ser processos interligados, porém deve-se considerar uma relativa autonomia entre eles. O golpe não era a única alternativa para aqueles que patrocinaram a campanha anti-Goulart. Outra opção seria enfraquecer uma possível candidatura do presidente nas eleições de 1965, barrando qualquer intenção de continuidade. A instabilidade interna provocada pela campanha seria essencial para esse anseio. De acordo com Fico (2008), Lincoln Gordon - embaixador norte-americano no Brasil - alegava que o objetivo inicial era manter a constituição até o final do mandato de Jânio e permitir eleições presidenciais em 1966.

Foi a partir das eleições parlamentares de 1962 que a intervenção norte-americana na política brasileira se acentuou, passando a desenvolver uma propaganda ideológica contra o comunismo além dos níveis “comuns” aplicados em outros países. Esse foi o começo “do processo que tornou a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro um ator político plenamente envolvido nos negócios internos brasileiros” (FICO, 2008: 77).

A campanha de desestabilização, porém, se encaminhou para o planejamento de um possível golpe. A discussão se fixa em como deveria se comportar o governo norte-americano na hipótese de uma tentativa interna de infringir a constituição brasileira. Em 1963 a embaixada dos Estados Unidos inicia a realização de um “plano de contingência”, ou seja, o desenho de cenários hipotéticos que podem vir a ser desdobrados, dado a conjuntura do país. Dessa forma, seria possível prever quais as iniciativas norte-americanas frente a cada possibilidade.

O plano estabelecia que, embora não se devesse estimular um golpe direitista, a embaixada norte-americana manteria contato secreto com os grupos conspiratórios brasileiros para se manter informado e exercer influência. Mais especificamente, o plano determinava que no caso de conflito no cenário brasileiro, nenhum apoio seria dado a Goulart. E ainda nesse contexto, recomendava-se que os EUA providenciassem apoio logístico aos golpistas, não de forma explícita, e sim secreta.

Existe, porém, um claro receio da embaixada norte-americana nas delimitações do seu projeto. Para que não fosse utilizado como documento acusatório contra os Estados Unidos, o plano negava o que ele realmente propunha: mudar o caráter do regime que governava o Brasil. Uma das iniciativas do plano foi a Operação *Brother Sam*. Para convencer seu Departamento de Estado, Gordon utiliza como argumento a existência de desordem (de protestos e guerrilhas) extensa e prolongada no Brasil, isso poderia sobrecarregar as forças de segurança, sendo, então, necessária a assistência norte-americana.

A intenção da operação era disponibilizar aos conspiradores brasileiros auxílio logístico durante o golpe, caso houvesse algum tipo de resistência. Ela contou com “um porta aviões, um porta-helicópteros, um posto de comando aerotransportado, seis contratorpedeiros [...] carregado com 100 toneladas de armas [...] e quatro navios-petroleiros” (FICO, 2008: 98). Porém, Castelo Branco estava, em 1º de abril, em contato com a embaixada norte-americana e comunicou que não precisaria do apoio dos EUA. A partir desse comunicado a operação começa a ser desmontada. Porém, não se descarta a existência da operação e suas intenções.

Considerações Finais

O contexto de Guerra Fria foi inegavelmente relevante para a consolidação da ditadura brasileira. Por trás da ação concreta que levou o país ao fim da democracia pelas mãos dos militares, com o apoio civil, está um conjunto ideológico arraigado aos líderes golpistas. De forma didática, esse conjunto ideológico pode ser dividido em duas partes. No primeiro, o anticomunismo disseminado pelo eixo ocidental, liderados pelos EUA, exigia um combate feroz a qualquer eminência esquerdista na esfera internacional e nacional. Então, no caso brasileiro a postura política de Goulart era inadmissível perante uma conjuntura tão polarizada. No segundo, desde os primórdios, os militares possuíam “uma formação mais política do que profissional” (BORGES, 2007: 18). Isso gerava um sentimento de competência para gerir a política nacional. Essa perspectiva se encaixou e se intensificou com a teoria norte-americana de Doutrina de Segurança Nacional.

As duas compreensões sobre inimigo - comunismo e heróis militares - possuem a influência norte-americana. A ESG, na dimensão brasileira, e a Escola das Américas, na dimensão latino-americana, são evidências da consolidação dessa presença dos EUA no território de seus aliados. Atribuir culpa integral aos EUA não faz justiça a todos os envolvidos nesse conjunto ideológico, em razão dos militares e de setores conservadores da sociedade civil do Brasil não terem sido indiferentes às condições e aos fundamentos da Guerra Fria. Pelo contrário, essa elite nacional foi bastante receptível às premissas recebidas, porque estas conciliavam com seus objetivos.

Frente à relação Brasil-EUA aqui exposta, é essencial uma reflexão acerca do envolvimento de uma potência com os países submetidos à sua hegemonia, em primeiro plano, e a relação civil-militar e seu intercâmbio ideológico, no segundo plano. Primeiramente, foi-se demonstrando que princípios democráticos acordados entre as nações de soberania e não-intervenção foram violados, direta ou indiretamente, em prol da manutenção e união do bloco ocidental. E, por fim, foi atestado que princípios democráticos de nível doméstico também foram violados. Isto, em prol de uma sujeita segurança ameaçada por uma instabilidade política e pela disseminação da esquerda no Brasil durante os anos anteriores ao golpe de 1964.

Nilson Borges sinaliza que os atentados de 11 de setembro de 2001 promoveram, nos Estados Unidos e nas Escolas de Guerra norte-americanas, uma "readaptação da Doutrina de Segurança Nacional" (BORGES, 2007: 41), cujos novos postulados centram-se no combate ao terrorismo internacional. Arno Dal Ri Júnior reforça esse diagnóstico quando frisa que a passagem entre o fim do século XX e o início do século XXI trouxe uma mudança significativa no que tange a interpretação do perfil do inimigo do ocidente. Assim, ele acredita que "não foi difícil encontrar no fundamentalismo islâmico e no 'terrorista árabe' ótimos sucessores para os velhos 'comunistas'" (DAL RI JÚNIOR, 2006: 355). É necessário atentar a tais novas proposições, dado que já foi reconhecida a amplitude que esses tipos de ideias conseguem alcançar.

Theotônio Dos Santos discorre sobre a instituição Diálogo Interamericano, criada em 1982, como um dos:

mecanismos pelos quais o governo dos Estados Unidos e os grupos de interesse organizados a partir daquele país intervêm ativamente na vida política do [Brasil] [...]. Isto é normal, pois a função de centro hegemônico do sistema mundial que este país ostenta o leva a desenvolver mecanismos de intervenção diversificados que atuam sobre vários setores da vida econômica, política, social e cultural. Entre estes mecanismos é pouco conhecida a criação de instituições voltadas para a formação e filiação de quadros políticos que se subordinam aos objetivos estratégicos colocados por estas entidades. Trata-se claramente do estabelecimento de um time de ponta a serviço dos poderosos interesses dos capitais nacionais e transnacionais que buscam operar cada vez mais com princípios e objetivos comuns. (SANTOS)

No trecho de Theotonio é interessante ressaltar expressões que fazem referência aos mecanismos de intervenção dos EUA como “isto é normal” e “pouco conhecido”. O autor denuncia uma prática comum da grande potência mundial e que também não é recente, vide as intervenções diretas e indiretas no Brasil durante o governo militar. Diante dessa característica intervencionista norte-americana, é essencial a busca pela mudança de tal cenário no Brasil. Pois, se ainda são desconhecidos ou ignorados os meios de imposição dos EUA, dificilmente o Brasil conseguirá agir com autonomia e a partir de construções ideológicas próprias, civis ou militares.

Referências Bibliográficas

BORGES, Nílson. A Doutrina de Segurança Nacional e os governos militares. In: FERREIRA, J. e DELGADO, L. (orgs.). *O Brasil Republicano: o tempo da ditadura - regime militar e movimentos sociais em fins do século XX*. Vol. 4. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. p. 15-42.

DAL RI JÚNIOR, Arno. *O Estado e seus inimigos: a repressão política na história do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOMES, Victor Leandro Chaves e LENA JÚNIOR, Hélio de. A construção autoritária do regime civil-militar no Brasil: Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais (1964-1969). *OPIS*, Catalão-GO, v. 14, n. 1, p. 77-98 - jan./jun. 2014. <http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/article/view/28996/16945#.VGIgynF9qU>. Acesso em: 16 nov. 2014.

FICO, Carlos. *O grande irmão: da Operação Brother Sam aos anos de chumbo. O governo dos Estados Unidos e a ditadura militar brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

PADRÓS, Enrique Serra. As Escolas Militares dos Estados Unidos e a Pentagonização das Forças Armadas da América Latina. In: *Outros Tempos*. Vol. 1 esp., p. 13-31. 2007. Disponível em: http://www.outrostempos.uema.br/vol_especial/dossieespecialart02.pdf

SANTOS, Theotonio dos. Marina Silva: É possível servir a dois senhores? Disponível em: <http://www.brasildefato.com.br/node/30050>, Acesso em: 4 de Outubro de 2014.

GT 4 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA.

Coordenador: Prof. Dr. Luiz Pedone (INEST/UFF)

PODER NAVAL: UM SALTO TECNOLÓGICO NO IMPÉRIO

Fernando Manoel Athayde Reis (INEST/UFF)¹

Resumo: O trabalho trata das mudanças ocorridas na Política Naval brasileira, por ocasião da criação da Marinha do Brasil e do seu aparelhamento para fazer face às campanhas da Independência. Discorre, de maneira breve, sobre o dilema da falta de pessoal e material, abordando a contratação de mercenários e, finalmente, se concentra na criação e evolução do Arsenal de Marinha da Corte. Os caminhos políticos para enfrentar o hiato tecnológico existente com a vinda do vapor para as Marinhas são mencionados, mostrando as veredas utilizadas para a evolução. Observa-se que, mais tarde, a Guerra contra o Paraguai incentivou a criatividade e a inovação. Este ciclo positivo da evolução veio a decrescer e posteriormente a se extinguir com a vinda da segunda Revolução Industrial e com a aceleração da evolução tecnológica.

Palavras-chave: Absorção de Tecnologia, Políticas Públicas de Defesa, BID

Foi política de Portugal, no período colonial, trazer para o Brasil a tecnologia de construção militar naval que detinha durante o descobrimento, àquela época de primeira grandeza, tornando-o um construtor naval de porte sob sua tutela. Disto nos dá conta Lemos Brito (1923, p.341), citando Carta Régia de 1650, que mandava construir no Brasil, anualmente, um galeão de 700 a 800 toneladas.

Apesar disso, não se tem nota de ter o Governo português estimulado em sua Colônia educação avançada nas ciências relacionadas à construção naval, mantendo esta formação longe do alcance dos brasileiros, uma característica do regime colonial. Esta atitude de cerceamento foi uma constante durante o período, se exacerbando ao longo do tempo, chegando a serem proibidas todas as atividades industriais, o que só veio a mudar tardiamente com a vinda da Coroa para o Brasil, elevando-o à categoria de Reino.

¹ Doutorando em Ciência Política com ênfase em Estudos Estratégicos na UFF.

Olhando sob a ótica da Coroa, não houve sequer vontade política suficiente para manter o próprio Reino em uma posição tecnologicamente de ponta no setor naval, nem para manter para si o domínio do mar, no conceito já citado e posteriormente firmado por Mahan (2004, p.25), ainda que a demanda mercantil imposta a suas colônias estimulasse esforços fabril e de transporte marítimo substanciais; afinal de contas, a economia do Reino dependia pesadamente dos bens advindos das Colônias e da mão de obra escrava importada da África.

Esta afirmativa fica mais clara quando se observa que, à época do descobrimento, Portugal dominava, como já dito anteriormente, tecnologias avançadas que eram copiadas por ingleses e holandeses, tanto na construção naval quanto em navegação e cartografia; já ao fim do século XVIII, esta posição de destaque não é mais observada: além de não se construírem navios que se equiparassem às naus capitâneas em Trafalgar ("Victory" de Nelson, "Bucentaure" de Villeneuve, "Santíssima Trinidad" de Cisneros), nada foi feito de novo em outras áreas: não há notícia de metalurgia avançada que levasse a inovações na artilharia, e não houve avanços na mecânica fina para fabricação de melhores instrumentos de navegação: a grande invenção naval do período, que permitiu a determinação exata da longitude, foi a do relógio de corda, fomentada pela Coroa Britânica (criado em 1714, pelo inglês John Harrison), que permitiu o cálculo exato da longitude no mar.

Os séculos XVII e XVIII, que tantas inovações trouxeram à indústria, quase não influenciaram os projetos navais portugueses em sua Colônia Brasileira. O início da grande revolução industrial passou ao largo; tudo indica que, apesar da matéria-prima farta e barata e da mão-de-obra abundante que se encontrava na Colônia Brasileira, esta foi utilizada apenas como estabelecimento fabril; sua construção naval praticamente não conseguiu inovar, mantendo-se fiel aos padrões e tradições, salvo no caso da substituição dos insumos usados além-mar por outros encontrados na terra. Este é um fato intrigante, que pode ser explicado por conservadorismo e contenção tecnológica, ambos procurando proteger a sede do Reino de uma possível expansão de sua Colônia.

Um dos raros exemplos de inovação naval no Brasil Colônia foi a que culminou no *caravelão* (Ministério da Marinha, HNB,V1,T1, p.103), nome que se dá a uma pequena embarcação (por volta de apenas 50 tonéis, ao contrário do que o nome sugere), bastante usada no Brasil, por razões de sua boa navegabilidade e baixo calado. Estas características a tornaram ideal para a exploração das enseadas e baías tão frequentes na costa brasileira, chegando até a navegar em rios mais profundos.

Talvez a ausência de mais inovações se deva também à dependência portuguesa da Inglaterra, que veio a provocar a decadência das políticas ligadas ao Poder Naval, e, com isto, trazendo conservadorismo e submissão em suas atitudes, que foram os legados trazidos pela Corte quando da sua transferência para o Brasil.

Finalmente, esta transferência, abrindo os portos, aumentando o capital circulante, criando escolas superiores e tentando incentivar a indústria, foi tardia, e, por isso, pouco eficaz. As medidas não chegaram a mudar o quadro, uma vez que já tínhamos perdido a iniciativa na Revolução Cultural e estávamos despreparados para a mesma.

O cenário acima descrito foi o alicerce em que se calcou a Marinha de Guerra do início do Brasil como nação, época em que a ele chegaram os primeiros produtos importantes concebidos e fabricados fora do País durante a revolução industrial, trazendo grandes inovações para o meio marítimo, entre as quais uma das mais importantes segundo Amarante (2009, p.345) – uma tecnologia de impacto – foi a máquina a vapor; mas estas inovações demoraram algum tempo a chegar à Marinha, como veremos a seguir.

É importante neste momento considerar que o Brasil na ocasião era um conjunto de províncias, quase todas atingíveis pelo mar, com governos e guarnições locais (estas em grande parte constituídas por portugueses). O País era povoado em sua quase totalidade por aglomerados ribeirinhos, fossem eles as capitais das províncias, suas vilas ou aldeias. O mar era a grande fonte de comunicação e, em muitos lugares, o supridor da alimentação básica da população.

A ausência de estradas era quase total, e as existentes eram escassas, extremamente modestas, algumas podendo ser utilizadas apenas por caravanas de animais. O interior do País era alcançado por estes caminhos e pelos rios, em sua maioria navegáveis.

O meio de comunicação e de união nacional era, pois, aquático, principalmente o mar.

Portanto, viabilizar a existência de um forte Poder Naval, baseado em uma Marinha de Guerra vigorosa, foi política prioritária, fundamental e por todos apoiada para a construção e manutenção do Império.

Em virtude da existência dos Arsenais, herdados da época colonial, bem como da possibilidade de apresamento de navios portugueses e de compra de outros no exterior, foi possível pensar em uma solução imediata para a obtenção de uma esquadra. A grande limitação para que isto se concretizasse era a ausência quase total de recursos, uma vez que D. João ao regressar à Corte levou os cofres do Reino, nada deixando para o Brasil. A solução foi o endividamento, principalmente com a Inglaterra, em troca de favorecimentos no acesso aos insumos do País, e de atendimento à demanda deste pelos seus produtos manufaturados.

O pagamento desta dívida viria a contribuir, seguramente, para a lentidão com que a revolução industrial chegou ao Brasil; não se pesquisava nem inovava, pois era mais barato e fácil adquirir os produtos importados.

Logo passaram para o comando imperial “15 vasos de guerra e uma dúzia de transportes e canhoneiras baseados no Rio de Janeiro”, o que pode ser lido na História Naval Brasileira (2002, V3,T1). Isto era totalmente insuficiente: segundo a mesma fonte, o balanço entre os recursos navais em oposição ficava em 176 canhões do lado brasileiro e 360 canhões do lado português. Por iniciativa da Coroa (D. Pedro I doou ao País, com seus próprios recursos, o brigue *Maipu*, rebatizado como *Caboclo*); por empréstimo tomado da Inglaterra e por subscrição popular (lançada em janeiro de 1823 pelo Ministro da Fazenda, Martim Francisco) foram sendo comprados navios para equipá-la. Por meio destas compras e de mais apresamentos, em 1823 a Marinha já estava razoavelmente pronta: segundo Vale (2002, p. 84), tinha uma nau, quatro fragatas, três corvetas, quatro brigues e cinco brigues-escuna, os quais portavam um total de 438 canhões, além de 32 navios menores. Pode ser assim observado que, pela primeira vez na história do Brasil, a população (pelo menos os que tinham algumas posses) se unia ao Governo, assim mostrando sua participação na Defesa (ou na formação) do novo País, assumindo-a como problema público, também de sua responsabilidade.

No entanto, principalmente àquela época, uma esquadra com possibilidade de enfrentar a Força Naval Portuguesa necessitava de tripulações capazes e comandos experientes e confiáveis. Este era um difícil problema logístico ainda por resolver.

Logo foi compreendido pelas autoridades fora da Marinha que a formação de combatentes do mar era bem mais complexa do que o simples recrutamento, e muito mais demorada que a do soldado, devido às suas características particulares; de todos, era requerida lealdade incondicional ao Imperador e o domínio do combate com armas de fogo portáteis e com arma branca; dos oficiais, exigia-se, além dos conhecimentos teóricos e práticos da marinhagem, uma liderança absoluta sobre seus subordinados; era também necessária experiência em combate a fim de, sob tensão e risco da própria vida, aproveitar os elementos da natureza para engajamentos favoráveis, e ser capaz de replanejar rapidamente as ações táticas; das praças, demandava-se conhecimento e experiência de marinharia e manobra do navio, habilidade no uso do armamento pesado e obediência absoluta ao Comando.

Apesar da Academia de Guardas-Marinha se encontrar no País desde a vinda de D. João VI, a quantidade de oficiais brasileiros ainda era pequena. Em que pese a adesão de muitos portugueses à causa brasileira, entre eles

estava a grande maioria dos Comandantes, e não havia sequer um Oficial General com reputação e experiência suficientes para comandar a Esquadra Imperial (Vale, 2002, p.72). Por outro lado, as guarnições, que naquela época eram recrutadas entre as mais baixas camadas da sociedade e que também continham portugueses em seu meio, careciam de conhecimento e de comando enérgico e eficiente. Esta situação era grave, em virtude dos prováveis combates contra navios portugueses, que poderiam dar causa a motins e deserções à última hora.

Mesmo com todas as recomendações de cautela feitas por Maquiavel (2005, p.182) – “[...] não estará seguro nem tranquilo aquele cujo estado depender de milícias mercenárias, porque elas são desunidas, ambiciosas, indisciplinadas e infiéis [...]” – com relação ao emprego deste tipo de tropas, foi este o caminho tomado.

Na ocasião, o término das guerras napoleônicas forçou a desmobilização de boa parte da Esquadra Britânica. Isto possibilitou a compra de vários navios, mas, mais importante ainda, permitiu a contratação de marinheiros ingleses, oficiais e praças. Foi através da utilização destes mercenários que foi parcialmente equipada a Marinha Imperial. O Consul brasileiro em Liverpool, Caldeira Brant, recrutou, por ordem do governo brasileiro, cerca de 450 oficiais e marinheiros para guarnecer os navios da Esquadra. Para comandá-la, foi convidado o Almirante Lord Cochrane, que já tinha mostrado sua competência combatendo sob Lord Nelson e no momento servia na Marinha do Chile, em situação semelhante à planejada no Brasil.

A decisão política de contratação de mercenários foi arriscada; a Inglaterra tinha tratados de amizade e cooperação há longa data com Portugal, e a Marinha Britânica, pouco tempo antes, tinha sido o esteio da Coroa Portuguesa, ao escoltá-la na sua transferência para o Brasil. Mas o fato é que os navios adquiridos e guarnecidos com tripulações mistas, constituídas de brasileiros e ingleses (às vezes mais ingleses que brasileiros), travaram as batalhas da Independência com raros pontos negativos, diretamente ou realizando operações de bloqueio, de assalto e de transporte de tropas, assim conseguindo a unidade nacional.

A contínua demanda por uma Marinha forte, portanto equipada com meios navais adequados, impulsionou uma política de construção naval no País durante a fase de implantação e consolidação do Império, perdurando quase toda a primeira metade do Século XIX. No entanto, sob o ponto de vista tecnológico, o setor evoluiu lentamente no período, muito aquém do que seria desejado e necessário.

Como já vimos acima, os navios que formaram a primeira esquadra brasileira eram à vela, de várias constituições clássicas, não incorporando inicialmente qualquer inovação tecnológica significativa.

Em contrapartida, o universo tecnológico mundial se encontrava em ebulição. A Europa estava vivendo a primeira fase da revolução industrial, e a aceleração do crescimento tecnológico, apoiado na ciência, se fazia sentir. A produção gerava excedentes em quantidades nunca antes imaginadas, e os países produtores tinham necessidade de encontrar novos mercados, tanto consumidores de bens industrializados quanto fornecedores de matérias-primas. O processo de endogeneidade da tecnologia, oriundo das ideias de Schumpeter (2011) e comentado por Nathan Rosemberg (2006), estava se iniciando, e fazia-se sentir no mundo desenvolvido.

O Brasil estava sendo alcançado por essa maré de progresso inteiramente desprevenido, com mão-de-obra inapropriada, sem educação nem infraestrutura que lhe permitissem acompanhá-la; como já foi mencionada, a política de abertura dos portos brasileiros tinha incentivado nossas exportações de produtos agrários e de matéria-prima, mas, ao mesmo tempo, transformou o país em mercado cobiçado pelos que comandavam o processo de desenvolvimento.

Nestes países, a caldeira de James Watt foi trazida para a área naval, e com ela a propulsão a roda de água, depois a hélice, aposentando as velas; os navios de ferro substituíram paulatinamente os de madeira. Os canhões raiados em torretas rotativas estavam sendo incorporados, e a energia alimentada pelo vapor penetrava nos navios, eliminando aos poucos a força humana. Os primeiros ensaios com navios submersíveis se encontravam em andamento.

Até então, no País só eram construídos navios à vela, em madeira, nossa matéria prima por excelência. O primeiro grande hiato tecnológico estava instalado desde a época colonial, e agora era ampliado. Segundo Silva Telles (2001, p.37), na Marinha do Brasil o vapor só chegou em 1825, com duas barcas adquiridas na Inglaterra.

A estratégia brasileira para não “perder o passo” neste cenário tecnológico, já com a Coroa Imperial ocupada por D. Pedro II, manteve inicialmente a construção naval militar primordialmente na esfera do Estado e adotou uma política de evolução tecnológica cujo modelo, sendo considerado em seu todo, pode ser dito notável: por volta de 1840 foi iniciada a modernização do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro, ou Arsenal de Marinha da Corte (AMC), sendo implantadas oficinas para abrigar as novas tecnologias baseadas no ferro e no vapor. A alavanca inicial foi a necessidade de manutenção dos novos navios a vapor que iniciavam sua penetração no País, acima mencionada.

Para a nova área de Mecânica, por absoluta ausência de pessoal brasileiro capacitado, foi contratado para a direção o engenheiro alemão Guilherme Weinschenck (pai), que especificou a compra de fornos para ferro, cadinhos de bronze, martinete para forjar, torno para canhões, serras para madeira; para o acionamento das novas ferramentas, foi adquirida uma máquina a vapor. A ele sucederam outros estrangeiros contratados, o belga Charles Rouhette e o inglês Robert Grundy, que deram continuidade às reformas. Só mais tarde engenheiros mecânicos brasileiros formados na Europa (Carlos Braconnot e Antonio Gomes de Mattos) vieram a ocupar tais posições (Silva Telles, 2001, p.41-43).

Concomitantemente brasileiros foram mandados para estudar na Europa, de onde voltaram com diplomas de engenheiros navais – os primeiros do País. Digno de destaque é o engenheiro Napoleão João Baptista Level, que em 1860 assumiu a Diretoria de Construções Navais do Arsenal e se tornaria um dos mais eminentes engenheiros brasileiros do Século XIX.

Sob sua direção, o Arsenal se equiparia continuamente e faria face aos desafios da revolução industrial na área naval. Já em 1842-1843, por exemplo, o Arsenal construía o seu primeiro navio a vapor, a barca *Thetis* (Silva Telles, 2001, p.46).

Ao mesmo tempo em que isto se realizava, mais recursos eram alocados ao AMC: de 1833 a 1850, o orçamento do AMC esteve acima de 17% do orçamento da Marinha, quantia substancial para a época (Brasil: *Orçamentos das Receitas e despesas do Império e do Ministério da Marinha*, apud Goularti Filho, 2011, p.5).

Estas ações políticas, ainda que modestas em relação ao ambiente país afora, permitiram um salto na construção naval, trazendo-a para uma situação de atualidade: Silva Telles (2001, p.46) relata que já em 1852 foi produzido o primeiro navio a hélice. A guerra contra o Paraguai veio estimular ainda mais o setor: a partir de 1865 foram lançados ao mar os primeiros encouraçados, em 1883 o primeiro navio de construção totalmente metálica, e em 1890 o Cruzador Tamandaré, de aproximadamente 4.500 toneladas. Para que se possa ter uma idéia razoável do salto tecnológico que levaria ao Poder Naval, desde 1865 até 1882 a Marinha contou com 17 encouraçados, sendo 8 de casamata e 9 monitores encouraçados (ver Furtado de Mendonça, 2001, p.29), inovação brasileira para fazer face à guerra do Paraguai, cuja função é mencionada a seguir.

Ressalte-se que, na época, o Arsenal da Corte não era apenas um órgão construtor: muito cedo tornou-se capaz de projetar e construir, além dos navios de guerra, todos os seus componentes, como a máquina de propulsão e o armamento; o índice de nacionalização chegava perto do máximo. Isto foi possível porque, tomando como alavanca o próprio AMC, surgiram à sua volta fabricantes e operadores dos insumos necessários: uma primitiva BID.

Este sucesso, por sua vez, interessou o setor privado a investir na construção e nos reparos navais: vários estaleiros começaram a surgir à volta do AMC, a partir de 1844, destacando-se o Estabelecimento de Fundação e Estaleiro Ponta da Areia (pertencente a Irineu Evangelista de Souza, mais tarde Barão e Visconde de Mauá – para detalhes, ver Caldeira, 1995), que, no correr dos anos seguintes, ultrapassou por larga margem a produção daquele (Goularti Filho, 2011, p.7).

A guerra, que quase sempre traz um efeito acelerador na tecnologia, exerceu este papel no caso da Guerra do Paraguai, quando a Construção Naval brasileira acompanhou incrementos tecnológicos de vulto trazidos por sua contemporânea, a Guerra da Secessão: a torreta, a couraça e o vapor; apenas o submarino, presente nos Estados Unidos, não chegou aqui a ser projetado e fabricado. O Arsenal contribuiu de maneira significativa para o esforço de guerra, produzindo os encouraçados brasileiros (acima mencionados) que vieram nela a combater, e ainda inovando, concebendo e construindo navios especiais para aquele cenário, os monitores-encouraçados, que, graças à sua couraça e pequeno calado, podiam passar por cima das correntes de proteção paraguaias sob fogo do inimigo.

Também foram resultados do esforço de guerra e de manutenção do Poder Naval projetar e construir, até 1890, um força de cruzadores de linha, sendo 8 construídos pelo Arsenal e 2 pelo estaleiro de Ponta d'Areia, num total de dez cruzadores (Furtado de Mendonça, 2001, p.43).

O esforço do Arsenal de Marinha da Corte foi de proporções avantajadas: em 1870, ao fim da Guerra do Paraguai, o historiador Vice-Almirante João Prado Maia coloca a Marinha Imperial entre as potências navais do globo, em grande parte devido à sua produção. Naquele ano, a Marinha, além dos Encouraçados e Cruzadores citados, era equipada com 1 Fragata, 6 corvetas, 19 canhoneiras, 2 bombardeiras e 7 vapores de guerra e avisos (Furtado de Mendonça, 2001, pp. 25 e 58).

Este ambiente de criatividade favoreceu a inovação, em todos os sentidos. Menção particular se deve fazer à carenagem projetada e patenteada em vários países pelo engenheiro Trajano Augusto de Carvalho, a partir de 1870, a qual trazia maior velocidade e menor consumo aos navios com ela dotados.

Ao mesmo tempo em que o Arsenal da Corte se destacava, tanto na construção quanto no reparo, os outros Arsenais – da Bahia, do Pará, de Pernambuco, do Mato Grosso e de Santos, continuavam suas produções em marcha lenta, sem progressos notáveis.

Enquanto isso, estaleiros particulares também contribuíam para o aumento da construção naval, particularmente com navios mercantes. Não se observou aqui influência semelhante à exercida na Inglaterra pelos

mercados do oriente, nem causou impacto substancial a demanda crescente de transporte de passageiros; mas a construção naval brasileira chegou a incorporar em uns poucos navios a tecnologia da mudança do seu perfil e do aumento da superfície vélica, objetivando o aumento da velocidade para competir com os navios a vapor - os famosos "clippers".

Por fim, após intensa fertilidade ao longo do Século XIX, relacionada com navios de guerra e mercantes, no fim da segunda metade do século a produção estagnou e praticamente veio a sucumbir por volta de 1890.

Observa-se, do que foi relatado, que a política imperial de atualização tecnológica da indústria naval contribuiu para que a engenharia naval brasileira inovasse. Mais precisamente, pode-se dizer que ela deu um salto tecnológico relevante, correspondente a um ciclo tecnológico. Neste salto, o Arsenal de Marinha conseguiu, em poucos anos, se aproximar do estado da arte na construção militar naval, e transformou o Brasil em uma potência naval relevante. Lamentavelmente, ao fim do século começou a ficar para trás.

Olhando para o exterior, observa-se uma importante razão para este declínio: aproximadamente em 1850 tinha-se iniciado no mundo uma nova fase de desenvolvimento: a segunda revolução industrial, como foi muitas vezes denominada. Era a fase do desenvolvimento da química, do aço, da eletricidade, das telecomunicações e das técnicas de gestão, nelas estando incluídos a racionalização administrativa e o financiamento (Hobsbawm, 1988, p.63). Apesar do sucesso de sua política de construção naval, a partir daí o Brasil recomeçava a se distanciar em termos tecnológicos.

Durante a segunda metade do século XIX, o surgimento de novas tecnologias acelerou, tornando-se cada vez mais rápido, com a utilização do aço e a entrada maciça da eletricidade nos navios. Estes, particularmente os de guerra, foram se tornando sistemas cada vez mais complexos; cada nova tecnologia a eles agregada demandava novas necessidades que, por sua vez, traziam outras tecnologias. Assim, à medida que a complexidade foi aumentando, na ausência de uma política de constante atualização científica que, em paralelo, conduzisse à pesquisa, à inovação e à formação de uma indústria periférica de base, a dependência de projetos externos e do fornecimento de peças aumentou, com um crescente percentual de subsistemas importados fazendo parte dos navios aqui construídos.

Esta época de aceleração tecnológica na construção naval, particularmente na área militar, era crítica, e diversos fatores fizeram com que nossa indústria de construção naval militar ficasse para trás. As causas deste fato avassalador, que só iniciará uma recuperação substancial, ainda que parcial, mais de setenta anos mais tarde, na década de 1960.

BIBLIOGRAFIA

AMARANTE, José Carlos. *O Voo da Humanidade e 100 Tecnologias que Mudaram a Face da Terra*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2009. 413p.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá - Empresário de Império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 557p.

FURTADO DE MENDONÇA, Lauro Nogueira. *A Marinha Imperial – 1870 a 1889*. In: *História Naval Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2001. Vol. 4.

GOULARTI FILHO, Alcides. *História Econômica da Construção Naval no Brasil: Formação de Aglomerado e Performance Inovativa*. *Economia*, Brasília, DF: V. 12, n. 2, 309-336, Mai/Ago 2011.

HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Impérios – 1875-1914*. 13ª. Ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1988. 583p.

LEMOS BRITO, José Gabriel. *Pontos de Partida para a História Econômica do Brasil*. 1923. Disponível em: <http://www.brasiliana.com.br/obras/>. Acesso em: 17/3/2012.

MAHAN, Alfred. *The Influence of Sea Power Upon History, 1660-1783*. 12ª. Ed. Boston: Little, Brown and Company, 2004, Rev. 2007. Disponível em: <http://www.gutenberg.org/>. Acesso em: 09/09/2014.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Ediouro Publicações. 2005. 286p.

MINISTÉRIO DA MARINHA. *História Naval Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2002. 5 Vol.

ROSEMBERG, Nathan. *Schumpeter and the Endogeneity of Technology: some American perspectives*. London: Routledge, 2000. 125p.

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. 5ª. Ed., Sydney: George Allen and Unwin, 1976. 437p. Disponível em: <http://digamo.free.fr/>. Acesso em 20/04/2011.

SILVA TELLES, Pedro. *História da Engenharia Naval*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.caisdoporto.com>. Acesso em: 08/10/2010.

VALE, Brian. *A Criação da Marinha Imperial*. In: *História Naval Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2002. Vol. 3, T. 1, p. 61-88.

**MINUSTAH: O APRENDIZADO E A APLICAÇÃO
NO CONTEXTO DOMÉSTICO.
POR UMA ANÁLISE DO EMPREGO DAS
FORÇAS ARMADAS NA GARANTIA
DA LEI E DA ORDEM NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

Ana Luiza Bravo e Paiva (UFRJ)¹

Daniele Dionisio da Silva (UFRJ)²

Resumo: É possível identificar um incremento na participação brasileira em operações militares internacionais nas últimas décadas, sobretudo após a criação do Ministério da Defesa, das quais se destaca a missão no Haiti. Além disso, uma análise dos documentos de Defesa Nacional brasileiros (END, PND e leis complementares) nos permite destacar a legitimação da atuação das Forças Armadas (FA) em ações de GLO no contexto da segurança pública. Levando isso em conta, o que se propõe nesse texto é avaliar de que forma os episódios recentes de participação militar em atividades de segurança pública estariam relacionados com o aprendizado adquirido nessas operações internacionais, principalmente na MINUSTAH. Com a finalidade de cumprir tal escopo, optou-se também por desenvolver um breve estudo de caso sobre as operações militares nas favelas do Rio de Janeiro, Complexo do Alemão em 2010 e Complexo da Maré em 2014, a fim de identificar similitudes entre a atuação das tropas militares brasileiras em operações domésticas e internacionais. Antes, contudo, será forjada uma análise sobre o marco jurídico que regulamenta o emprego dos militares em atividades ligadas à segurança pública.

Palavras-chave: garantia da lei e da ordem; militares e segurança pública; a participação do Brasil na MINUSTAH

¹ Doutoranda em História Comparada pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada – UFRJ, Professora Substituta no Curso de Defesa e Gestão Estratégica Internacional – UFRJ e Pesquisadora no Laboratório de Simulações e Cenários da EGN/MB.

² Doutoranda em História Comparada pelo Programa de Pós-Graduação em História Comparada – UFRJ, Pesquisadora no Laboratório de Simulações e Cenários da EGN/MB e Servidora do Instituto Federal do Rio de Janeiro.

Introdução

Logo no início da participação das Forças Armadas brasileiras na Missão das Nações Unidas de Estabilização no Haiti (MINUSTAH), ainda em 2004 e 2005, muitos analistas criticavam o desvio de função das Forças Armadas para ações consideradas “constabulares”, apontando principalmente o fato de que o contexto de conflitos urbanos no qual ela estava sendo empregada no Haiti era o mesmo das grandes cidades brasileiras com intensa violência urbana. Assim sendo, já naquela época questionava-se por que não utilizá-las aqui mesmo, ao invés de um dispendioso gasto para embarcá-las ao Caribe, em uma região que até então não era prioridade ou interesse estratégico brasileiro.

Essa discussão ia muito além do Haiti, ela pertencia ao âmbito doméstico brasileiro, e estava na essência de algumas das variáveis aplicáveis a temática de defesa nacional como: a mistura dos conceitos de defesa e de segurança e o papel de atuação das Forças Armadas nessa lógica; a reestruturação e revalorização da componente militar no âmbito doméstico; um histórico de atuação de militares na contenção de revoltas urbanas, a carência de ameaças externas e a densa problemática da segurança pública, bem como a interpretação da violência urbana na lógica das novas ameaças transnacionais.

Hoje, dez anos depois, pode-se pontuar que grande parte dos militares que participaram das operações no Haiti, ambiente onde tiveram intenso treinamento em contexto de violência urbana, foi empregado em pelo menos duas grandes ações de “retomada” de complexos de favelas cariocas pelo poder público, o Complexo do Alemão em 2010 e o Complexo da Maré em 2014. Essas ações militares denominadas de Força de Pacificação (FPac) é responsável pelo patrulhamento ostensivo das comunidades, revista e prisão em flagrante, apreensão de drogas e armas, em uma atuação da FAs em substituição das polícias civil e militar para garantir a lei e a ordem na área abrangida. Os acordos assinados pelo Ministério da Defesa e pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro definiam regras de engajamento para a operação da FPac delimitando as ações que podem ser executadas pelos militares na operação em áreas de atuação previamente determinadas, do mesmo modo e com estrutura burocrática similar a produzida pelas Nações Unidas para MINUSTAH. Além disso, as atividades da Força de Pacificação têm sido desenvolvidas em cooperação com o Governo do Estado do Rio de Janeiro e sua componente policial, do mesmo modo que a cooperação feita com a Unipol e a PHN no Haiti. Cabe ressaltar que a Força de Pacificação está subordinada diretamente ao Comando Militar do Leste e no caso do Complexo da Maré, as FAs têm o comando geral da operação. Além disso, as FPac

realizam atividades voltadas para o estreitamento da relação com os moradores dos Complexos, dentre as quais, a realização de reuniões periódicas com lideranças comunitárias e ações cívico-sociais (ACISO), que oferecem atendimentos médicos, palestras sobre assuntos diversos, prestação de serviços públicos e atividades lúdicas para as crianças e adolescentes, tarefas muito similares as que estão sendo realizados no Haiti.

Considerando esse contexto inicial de análise, torna-se premente uma avaliação dos documentos de Defesa Nacional (PND, END e leis complementares) que regulamentam a participação brasileira em Operações de Paz e a aplicação das Forças Armadas em Garantia da Lei e da Ordem. Pretendem-se identificar, nas linhas que se seguem, quais as variáveis políticas e militares que materializam essa dupla aplicação. Para tanto, propõe-se analisar retrospectivamente a atuação brasileira na Operação de Paz do Haiti, com vistas a verificar de que maneira as lições aprendidas no exterior puderam contribuir como forma de treinamento das tropas brasileiras em contextos de violência urbana.

A Participação Brasileira na Missão de Paz no Haiti: um breve retrospecto

As operações de paz (*Peace Keeping Operations*, doravante PKO) podem ser entendidas, grosso modo, como uma técnica aplicada pelas Nações Unidas para ajudar no controle e na resolução de conflitos armados. Ainda que inicialmente as PKOs não estivessem previstas na Carta da ONU, sua ideia teria sido derivada da noção de segurança coletiva proposta na criação da Organização. Para Dah Hammarskjöld, secretário da ONU na década de 1950, a base jurídica para as PKOs poderia ser encontrada no Capítulo VI e meio, isto é, estaria a meio do caminho entre a solução pacífica de controvérsias e a ação com respeito a ameaças à paz e atos de agressão, estabelecidos no capítulo VII.

Com base na definição acima, em 1948, fora organizada a primeira Operação de Paz da ONU - *United Nations Truce Supervision Operation* (UNTSO) -, cuja finalidade era supervisionar o cessar fogo entre Israel (recém criado) e os palestinos. Contudo, somente na Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) - criada em 1956 para garantir a conclusão da Crise de Suez - é que se pode verificar o estabelecimento do marco jurídico das PKOs. Desde então, pode-se verificar um aperfeiçoamento conceitual das operações de paz promovidas pelas Nações Unidas.

De forma geral, as Operações de Paz eram caracterizadas pelos seguintes princípios: 1) os efetivos empregados nas operações pertencem aos Estados-membros e não à ONU; 2) as operações de paz só podem ser

estabelecidas com o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito;
3) os membros devem ser imparciais em relação às partes do conflito;
4) os membros das operações só podem recorrer ao uso da força em caso de legítima defesa.

Contudo, o entendimento baseado nos preceitos supracitados foi contestado em diversas ocasiões. À medida que novas operações foram sendo criadas, as forças envolvidas em tal esforço enfrentavam dificuldades concretas não prevista inicialmente. Tomemos, por exemplo, o princípio número 4. Com o passar do tempo, o conceito de legítima de defesa teve sua definição estendida passando a incorporar outros componentes, como por exemplo, a noção de legítima defesa da missão, onde as forças estariam habilitadas a usar a força para executar a missão que lhes fora dada. Cabe aqui ressaltar que até a última década do século XX, as ações desempenhadas durante as PKOs eram de cunho puramente militar.

A partir dos 1990, sobretudo após o fim da Guerra Fria, é possível identificar um novo ativismo no que tange as operações em uma lógica denominada Operações de Paz de 2ª Geração. Neste contexto, é possível identificar uma racionalização das atividades da ONU relacionadas com a sua contribuição para a paz e a segurança internacional (DINIZ, 2006). A segunda geração de operações de paz, além das atividades militares tradicionais, assumirá atribuições de cunho civil, tais como: a repatriação de refugiados, atendimento médico e psicológico, acompanhamento do respeito aos direitos humanos e organização de eleições. Tais atribuições levaram analistas a chamá-las de operações complexas (Mignst e Karns, 2000), ou diria ainda multidimensionais.

Já no século XXI, após mais de 15 anos de aplicação do conceito de ações multidimensionais, a respeito das contradições inerentes dos princípios gerais que orientam as operações de paz; as missões atuais ditas de terceira geração, além da mudança de terminologia, apresentam alterações no que concerne ao entendimento do princípio de legítima defesa, consentimento e imparcialidade. No que concerne à utilização da força (com base no capítulo VII da Carta da ONU),

“essas missões representam uma evolução em relação às duas gerações anteriores, de forma que elas contemplam a possibilidade de uso da força para fins de autodefesa, para defesa de equipamento e pessoal da ONU, para a proteção de civis em ameaça eminente e contra partes que estejam impedindo o cumprimento do mandato (*spoilers*). Uma missão como a MINUSTAH pode ser considerada como uma missão de terceira geração (SOUZA NETO, 2010: 79).”

A participação do Brasil nas operações de paz é intensa, mas marcada por doses de ambiguidade. Inicialmente, o país mostrou-se bastante reticente em participar de operações com o consentimento do uso da força, Capítulo VII, uma vez que defende o princípio de não intervenção em assuntos internos dos países. Entretanto, em prol de seu tradicional respeito ao direito internacional em prol da paz e da segurança internacional e a recorrente proposição diplomática de equivalência multilateral dos Estados, percebeu que atuar nessas ações coletivas da ONU parecia ser um instrumento político de grande valia, principalmente a partir da década de 1990 quando o Brasil começa a requer um assento permanente no Conselho de Segurança. Até 1968, o país havia participado de 75% das missões estabelecidas pelas Nações Unidas. Nos anos do regime militar, em função adoção de uma proposta de política externa que evitava o engajamento em regimes internacionais, optou-se por não participar das operações de paz forjadas neste período.

Desde o fim da década de 1990, contudo, as participações nas operações de paz onusianas passaram a integrar a nova agenda da política externa brasileira, marcada fortemente pelo desejo de participação na nova ordem que estava sendo gestada. Para alguns analistas, esse engajamento brasileiro estaria relacionado com o desejo do país em concretizar a sua liderança na América do Sul e conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (DINIZ, 2010).

Dentre as participações em operações de paz nesse novo quadro, destaca-se o engajamento brasileiro na MINUSTAH; para alguns analistas, algo a ser entendido como uma mudança no tom da política externa, já que o Brasil tradicionalmente evitava se engajar em missões cujo mandato estivesse baseado no Capítulo VII. Mas, naquele momento em que requeria uma reestruturação da ONU, o país não poderia desperdiçar a oportunidade de atuar pela primeira vez como um líder político e militar de uma missão, sendo o *Force Commander*.

Embora a proposta de atuar na América Central e Caribe estivesse dentro do escopo da política externa da gestão do presidente Lula, inicialmente, o congresso resistiu a sua aprovação. No início de 2004, a discussão no âmbito legislativo girava em torno da questão da segurança pública. Para a maior parte dos deputados e senadores, incluindo alguns da base governista, o envio de tropas com o intuito de ajudar a estabelecer e manter a ordem no país estrangeiro atuando em contexto de violência urbana (similar as favelas brasileiras) poderia impactar negativamente na opinião pública, uma vez que o Brasil também vivenciava graves problemas de segurança pública. Todavia, apesar da resistência, o governo conseguiu demonstrar aos legisladores que tal feito, apesar dos gastos, poderia render bons frutos ao país e a proposta fora aprovada.

Com efeito, além dos benefícios externos, a participação militar do país no cenário haitiano, diante do quadro de ostracismo das Forças Armadas brasileiras nas décadas anteriores, pode também ser entendida como elemento incentivador da necessidade de modernização dessas FAs. Pode-se inferir que a atuação no teatro de operações haitiano auxiliaria ao aceleração da modernização material e profissionalização dos efetivos; ao aprimoramento dos sistemas operacionais e logísticos, assim como permitiria a manutenção o intercâmbio com tropas de outros países e o treinamento intensivo em operações conjuntas e combinadas em contextos urbanos. Sendo este último, fator imprescindível para a preparação dos militares em atividades de polícia que seriam utilizadas posteriormente nas favelas do Rio de Janeiro, cabe aqui ressaltar que a pesquisa feita para esse artigo não encontrou em 2004 ou 2005 indícios que sinalizem a intenção de aplicação desse aprendizado no contexto doméstico, apesar das FAs historicamente já terem sido utilizadas em ações de GLO.

De maneira geral, pode-se asseverar que três aspectos orientam a MINUSTAH: a manutenção da ordem e da segurança; o incentivo ao diálogo com vistas à reconciliação nacional e a promoção do desenvolvimento econômico e social. Além do objetivo principal, de cunho militar, de manutenção da ordem local, a missão executa ações do tipo cívico-sociais, dentre as quais se podem destacar a assistência eleitoral, a garantia de segurança pública, a ajuda humanitária, proteção aos direitos humanos, assistência médica e psicológica, acesso a serviços públicos (remoção de lixo, distribuição de água, criação de hortas comunitárias, instalação de iluminação pública, etc) e o apoio para o desenvolvimento econômico.

Muito do que foi apresentado no parágrafo acima parece estar em perfeita sintonia com o que foi proposto para as Forças de Pacificação, considerando que no Haiti é mais recorrentemente os militares atuarem simultaneamente nas componentes civil e militar se comparado com o contexto das favelas cariocas. Nesse contexto das FPac, os militares, apesar de realizarem frequentemente ACISOs, tem seu objetivo primordial na Garantia da Lei e da Ordem e na atuação como poder de polícia.

A Política de Defesa Nacional e a regulamentação da aplicação das FA na garantia da Lei da Ordem

No Brasil, desde o fim do regime militar, a reestruturação da arquitetura institucional de defesa nacional foi ganhando relevância nos debates políticos e na agenda da academia. No entanto, em virtude da fragilidade no relacionamento entre civis e militares, nos primeiros anos do período de redemocratização os movimentos em prol da reforma institucional foram poucos, limitando-se a extinção dos antigos serviços de informação

militares e a iniciativas inexpressivas. Este panorama começou a mudar, no entanto, a partir da aprovação da primeira política de Defesa Nacional em 1996. Desde então, é possível identificar movimentações concretas no sentido de promover uma política de defesa compatível com os interesses e aspirações nacionais.

Baseado em uma análise dos documentos primordiais (PND, END e Livro Branco), no que tange à participação das Forças Armadas em Operações de Paz, no âmbito internacional, e nas operações de Garantia da Lei e da Ordem, no contexto doméstico, é possível identificar um aprofundamento no marco jurídico e institucional. Na última década, foram aprovados documentos e leis complementares que redefiniram as bases da política e da estratégia nacional de defesa. Nestas referências, são definidos os contornos, os papéis a serem assumidos, a forma de organização, o preparo e o emprego dos militares brasileiros nos diferentes tipos de operação, um avanço legal tanto para a participação FAs em operações internacionais, como para operações de contexto doméstico. Cabe aqui ressaltar dois documentos:

- **MD33-M-10** (Portaria Normativa nº 3461, de 19 de dezembro de 2013) publicada pelo Ministério da Defesa e Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas que **dispõe sobre a Garantia da Lei e da Ordem**, cuja estruturação capitular seria: Introdução (Finalidade; Antecedentes, Base Legal e Referências, Conceituações e Aprimoramento); Disposições Gerais (considerações iniciais, sistemática do emprego de meios federais em Operações de GLO); Planejamento e Coordenação das Operações (generalidades, planejamento, coordenação, assistência jurídica e judicial); Operações de Garantia da Lei e da Ordem (generalidades, fundamentos das Operações de Garantia da Lei e da Ordem, forças oponentes, principais ameaças, ações a realizar em Operações de Garantia da Lei e da Ordem); Emprego das Forças Armadas (generalidades, preparo, emprego, Marinha, Exército, Aeronáutica); Esquema de acionamento do emprego de meios federais em Operações de GLO, na hipótese de esgotamento todos os instrumentos destinados a preservação da ordem pública (anexo A); e Modelo de exame de situação operacional (anexo B). Segundo esse documento embora a referência ao emprego das Forças Armadas em atividades de segurança pública já se fizesse presente em Constituições anteriores, a atuação das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem prevista no art. 142 da Constituição Federal de 1988 somente veio a ser disciplinada, em âmbito infraconstitucional, com o advento da Lei Complementar nº 97/99. A regulamentação desta forma de emprego veio a ocorrer somente com a aprovação do Decreto nº 3.897/2001. Além das normas mencionadas acima, serviu como referência, para a elaboração desse documento, dentre outras, a Lei nº 11.473, de 10 de maio de 2007

que dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública. O documento conceitua Operação de Garantia da Lei e da Ordem como uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, bem como conceitua também os que seriam ameaças e forças oponentes. O documento ressalta ainda que a decisão do emprego das FAs na garantia da lei e da ordem compete exclusivamente ao Presidente da República, por iniciativa própria, ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais. O Presidente da República, à vista de solicitação de um Governador de Estado poderá, por iniciativa própria, determinar o emprego das FAs para a garantia da lei e da ordem. Esse documento torna-se uma base legal inovadora a esse tipo de aplicação das Forças Armadas.

- **MD51-M-04** (Portaria Normativa nº 113 /SPEAI/MD de 1º de fevereiro de 2007) que **dispõe sobre a Doutrina Militar de Defesa** publicada pelo Ministério da Defesa e Secretaria de Política, Estratégia e Assuntos Internacionais, cujo Capítulo IV versa sobre Crises Internacionais Político-Estratégicas, conceituando-as; fazendo considerações e estruturação da Manobra de Crise; definindo a aplicação do poder nacional e do poder militar nessas crises. Ainda nesse documento, no Capítulo VI versa sobre o emprego das Forças Armadas em ações sob a égide de Organismos Internacionais e em apoio à Política Externa em Tempo de Paz ou Crise. Esse documento, além da PND, END, torna-se uma base legal inovadora a esse tipo de aplicação das Forças Armadas. Para o contexto de análise desse artigo, cabe mencionar que esse documento pontua que o emprego de forças militares em operações de paz engloba ações de três naturezas: Militar (observação de armistícios e de cessar fogo; supervisão de retirada das forças antagônicas; monitoramento de zonas desmilitarizadas; aquartelamento e desmobilização; prevenção de ingerência de terceiros; retirada de minas; proteção da infra-estrutura econômica de países; entre outros); Política (garantia da lei e da ordem; assistência para o estabelecimento de instituições democráticas; assunção da administração transitória de países sob a intervenção da ONU; organização, coordenação e monitoramento de eleições); e De assistência à população civil (ajuda humanitária e outras formas de cooperação). Pode-se acrescentar que essas mesmas três naturezas estão presentes na atuação da FAs nas Forças de Pacificação com pesos diferentes para cada uma delas dependendo da situação e da tarefa a ser cumprida. No que concerne à manutenção da ordem, segundo essa doutrina, para o caso de GLO, a atuação dos efetivos

militares somente ocorrerá em consonância com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após o esgotamento instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Dessa maneira, este ato deverá possuir caráter excepcional, episódico e temporário. Ademais, caberá ao Ministro de Estado da Defesa o estabelecimento, a coordenação da missão e as condicionantes do emprego, os órgãos envolvidos e outras informações necessárias.

Em relação às questões atinentes ao adestramento dos efetivos militares para a participação nas operações de paz, destacam-se ainda dois documentos: Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa. Desde a aprovação da END, em 2008, a promoção do incremento do adestramento e da participação das FAs em operações de paz tornou-se prioridade. Para a consecução de tal propósito, criou-se o Centro de Instrução de Operações de Paz, de maneira a estimular o adestramento de civis e militares, bem como de contingentes de Segurança Pública.

Tal como os demais documentos, o Livro Branco de Defesa reforça a prioridade que as operações de paz assumiram na agenda política e diplomática, sendo um dos aspectos que mais reforçam a articulação entre a política externa e de defesa brasileira. No documento em questão, além dos aspectos gerais relativos à participação brasileira nas PKOs e os respectivos interesses do país, encontra-se uma menção específica ao caso haitiano, deixando explícitas as intenções do país naquele teatro, quais sejam: o aumento da participação de profissionais civis nas missões, a fim de atender às crescentes demandas por pessoal qualificado nas áreas de segurança pública, controle de fronteira, combate ao tráfico de drogas, sistemas eleitorais, sistemas correccionais e administração pública, entre outras.

A utilização das Forças Armadas nas favelas cariocas

Em 04 de dezembro de 2010, foi publicada a Diretriz Ministerial nº 15 sinalizando que o Presidente da República, atendendo à Exposição Motivos Interministerial nº 00460/MD/GSI de 02/12/2010, decorrente da solicitação do Governador do Estado do Rio, iniciaria um processo integrado de pacificação do Estado do Rio de Janeiro, entre a União e o Estado termos dos §§ 2º, 3º e 4º da Lei Complementar nº 97/1999 e dos artigos 2º, 3º 3.897/2001, o que autorizava o prosseguimento do emprego temporário de militares das Forças Armadas para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e Complexo do Alemão. A Diretriz determinava que o Comandante do Exército organizasse uma Força de Pacificação (FPaz), subordinada ao Comando Militar, integrada por recursos operacionais militares necessários (pessoal e material) com funções de patrulhamento, revista e prisão em flagrante; e meios de segurança pública do Estado.

O Comandante deveria ainda remeter ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas: um Plano de Operações, as Regras de Engajamento, e o montante discriminado das necessidades financeiras exigidas pela operação. Aos Comandantes da Marinha e da Aeronáutica foi requerido que permanecessem em condições de alocar recursos operacionais para integrar a FPaz quando solicitados. Já ao Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas foi requerido que remetesse aos Comandantes das Forças as Instruções para o Emprego das Forças Armadas no Estado do Rio de Janeiro.

Nesse primeiro documento podem ser pontuadas terminologias e procedimentos empregados nas PKOs que são aplicados as nessas ações da FPac do Alemão, como por exemplo, Plano de Operações, Regras de Engajamento, Instruções para Emprego das FAs, Plano Orçamentário, delimitação das funções conjuntas, delimitações das funções singulares. Além disso, muito dos Comandantes dessa FPac estiveram no Haiti como Comandantes de funções similares na MINUSTAH, bem como muito das Companhias empregadas também estiveram no Haiti.

O Comando Militar do Leste dividiu as suas operações no Complexo do Alemão e da Penha em duas fases: a primeira constituía-se em um cerco e proteção do perímetro para apoiar os órgãos de segurança pública em suas ações na região; e a segunda foi a ocupação, com o objetivo de garantir a lei e a ordem na região. A primeira etapa ocorreu entre 26 de novembro e 22 de dezembro de 2010 e a segunda se iniciou em 23 de dezembro desse ano, e se concluiu em 30 de junho de 2012 (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013). A operação de pacificação foi catalisada pelos atos de violência que começaram no dia 21 de novembro, sendo pela primeira vez uma operação conjunta entre a Secretaria de Segurança Pública fluminense e o Ministério a Defesa.

O caso da criação da FPac do Complexo da Maré aconteceu por meio de pedido similar ao do Alemão sendo feito pelo governador Sérgio Cabral, em março de 2014, sob justificava da proximidade da Copa do Mundo considerando que a polícia militar fluminense não teria efetivo suficiente para ocupar esse Complexo de Favelas que ficaria na rota de passagem das delegações entre vários hotéis e o aeroporto internacional. Mesmo após a Copa do Mundo, a FPac continua ativa e foi recentemente prorrogada até 31 de dezembro. O procedimento regulatório e de operação também emprega terminologias e procedimentos das PKOs, bem como o emprego de forças militares, assim como na FPac do Complexo do Alemão e da Penha, está centrado em ações das três naturezas: Militar (apreensão de armas e drogas, prisões e revistas, apoio ao restabelecimento de serviços públicos, ações cívico-sociais); Política (garantia da lei e da ordem; assistência para o estabelecimento de instituições democráticas e participativas na comunidade); e De assistência à população civil (ações

cívico-sociais, atendimento médico e psicológico, promoção de palestras sobre assuntos diversos, prestação de serviços públicos e atividades lúdicas para as crianças e adolescentes). Cabe ressaltar que essas mesmas três naturezas foram apresentadas na Portaria Normativa nº 113 de fevereiro de 2007 que pontua o emprego de forças militares em operações de paz. Além disso, a FPac do Complexo da Maré também é comandada pelo militares que comandaram na MINUSTAH e realizadas por parte da tropa que esteve no Haiti.

A que se considerar ainda que os grandes desafios enfrentados pela segurança pública no Rio de Janeiro nos Complexos de Favelas cariocas, como por exemplo, o tráfico de drogas e armas, enquadram-se no contexto das “novas ameaças” propagados em documentos norte-americanos, europeus e da própria ONU nas últimas duas décadas e que muitas das vezes são considerados elementos securitizados no âmbito da defesa nacional e da segurança internacional onde se recomenda legalmente a aplicação das Forças Armadas para seu combate efetivo, mesmo que em contexto doméstico ou urbano.

Considerações Finais

Conforme se procurou evidenciar nas linhas acima, o teatro de operações das FAs brasileiras nesses 10 anos de MINUSTAH é similar ao dos conflitos urbanos das grandes cidades brasileiras, bem como o treinamento obtido pelos militares brasileiros nesse teatro tornar-se-á de grande valia para ações no contexto interno de GLO. Os desafios gerados pela intensa violência, pelo tráfico de drogas e armas, pela ausência de serviços públicos e da presença do Estado como agente do desenvolvimento econômico e social, acabam por confundir-se com algumas das variáveis aplicáveis também a temática de defesa nacional e segurança internacional das “novas ameaças”. A isso se somam: a mistura dos conceitos de defesa e de segurança e o papel de atuação das Forças Armadas na lógica interna e externa; a necessidade de reestruturação e revalorização da componente militar no âmbito doméstico; um histórico brasileiro de atuação de militares na contenção de revoltas urbanas, a carência de ameaças externas e a densa problemática da segurança pública, bem como a interpretação da violência urbana na lógica das novas ameaças transnacionais. Todos esses elementos de natureza militar, política ou de assistência a população civil aplicados nas ações dos militares brasileiros que foram ao Haiti tornou-se um intenso treinamento para contextos de violência urbana, e foram assim empregados em pelo menos duas grandes ações de GLO de “retomada” de dois complexos de favelas cariocas pelo poder público, o Complexo do Alemão em 2010 e o Complexo da Maré em 2014. Por fim, o que esse trabalho que

pontuar é que essa ação militar, denominada uma Força de Pacificação (FPac), assim como no Haiti foi e ainda está sendo responsável pelo patrulhamento ostensivo das comunidades, revista e prisão em flagrante, apreensão de drogas e Além disso, as atividades da Força de Pacificação estão sendo desenvolvidas em cooperação com o Governo do Estado do Rio e sua componente policial, do mesmo modo que a cooperação feita com a Unipol e a PHN no Haiti.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 1988.

_____. **Lei Complementar nº 136**. 25 de agosto de 2010.

_____. **Política de Defesa Nacional**. 1996.

DINIZ, Eugenio. **O Brasil e as Operações de Paz**. In ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Org). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. SP: Saraiva, 2006.

EXÉRCITO BRASILEIRO. **Experiências de Forças de Estabilização no Complexo do Alemão**. In: 3º Congresso de Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 3, 2013, Rio de Janeiro. Disponível em: www.congressocienciasmilitares.com.br/docs/Op%20Interagenciasexperiencias%20de%20Forcas%20de%20Estabilizacao%20no%20Complexo%20do%20Alemao.pdf. Acesso 22 de outubro de 2014.

MINISTÉRIO DA DEFESA BRASILEIRO. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2012.

_____. **Política de Defesa Nacional**. 2005.

_____. **Política Nacional de Defesa**. 2012.

_____. **Garantia da Lei e da Ordem**. Portaria Normativa nº 3461/MD, de 19 de dezembro de 2013.

MINGST, K. e KARNIS, M. **The United Nations in The Post-Cold War Era**. Westview Press, 2000.

SOUZA NETO, Danilo. **A Política Brasileira para as Operações de Paz e Intervenções Humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH**. Tese de Doutorado, PUC RIO, 2010.

PROGRAMAS ESPACIAIS DE BRASIL E ARGENTINA: COOPERAÇÃO PARA AUTONOMIA

Eduardo Oighenstein Loureiro (INEST/UFF)

Victor Brito Ferraz (INEST/UFF)

Vinícius Armele dos Santos Leal (INEST/UFF)

Resumo: Brasil e Argentina desenvolveram, durante a última metade do século XX, seus Programas Espaciais. O progresso Espacial brasileiro, a despeito dos avanços conquistados no passado, é permeado por um crescente processo de dependência tecnológica em relação aos seus Estados parceiros. Em um panorama no qual o Brasil é co-financiador de projetos como o Programa Cyclone e o Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), a dúvida que se coloca é a capacidade dos mesmos em fornecerem um legado tecnológico que possibilitasse o desenvolvimento endógeno do Espacial brasileiro. Como, em um processo de simples financiamento e aquisição de meios, em detrimento de uma maior participação no desenvolvimento de tecnologias, o Brasil conseguiria desenvolver sua autonomia? Atualmente, o maior ganho que poderia ser obtido, ainda que com diversas dificuldades inerentes, seria a absorção do *know how* e não do *know why* relacionado à fabricação de determinados componentes, perpetuando o cenário de dependência externa e incapacidade interna no desenvolvimento espacial brasileiro. Portanto, quais seriam os possíveis cenários cooperativos que poderiam ser fomentados entre Brasil e Argentina na área espacial? Quais as vantagens e vulnerabilidades de tal cenário? Dessa forma, será feito um comparativo entre os atuais acordos do Programa Espacial brasileiro com seus parceiros externos, avaliando seus resultados e prospecções, e as possibilidades que se inserem com uma possível cooperação entre Brasil e Argentina.

Palavras-chave: Programas Espaciais, Parceria Estratégica, Autonomia.

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, documento-guia do sistema de CT&I brasileiro, possui um caráter “sul-sul” e regionalista, incentivando a cooperação com demais países emergentes. Diante de tal panorama, é condizente o esforço nacional em aglutinar tais potenciais parceiros para o desenvolvimento de iniciativas na área espacial. Porém, tal regionalização e, principalmente, a autonomia, devem ser relativizados em razão da dependência tecnológica de países externos hegemônicos detentores de tecnologias sensíveis que, por força de tratados internacionais, ou pela aplicação de cerceamento tecnológico (ou ambos), impedem a ocorrência de “novos entrantes” no seletivo grupo de países desenvolvidos em atividades espaciais.

A C,T&I se consolida como elemento decisivo nas parcerias estratégicas entre os Países em desenvolvimento e, nesta condição, tem contribuído para o fortalecimento da identidade dos BRICS e do IBAS. Igualmente importante é o seu papel no processo de aprofundamento do Mercosul e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e de apoio aos Países africanos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Ênfase também é conferida a colaborações com Países da região amazônica e com Países que mantenham programas de pesquisa oceânicas e na Antártida. Incluem-se nas ações necessárias à consolidação desejada o fomento à internacionalização da ciência e dos cientistas brasileiros e o fortalecimento das atividades de cooperação científica e tecnológica com outros Países e regiões. Cumpre também apoiar a internacionalização das empresas brasileiras e a aquisição de ativos tecnológicos no exterior, atrair centros de P&D de empresas multinacionais para o Brasil e incentivar os processos de transferência de tecnologia.” (Estratégia Nacional de CT&I, p.38. 2011.)

A aplicação de cerceamento tecnológico através do não fornecimento (ou veto) de tecnologias concernentes à área espacial é uma realidade. Recentemente, foram divulgadas em diversos veículos de comunicação trocas de mensagens entre os governos norte-americano e ucraniano, evidenciando a pressão exercida pelos primeiros quanto ao possível fornecimento de tecnologias de foguetes pelos ucranianos ao Brasil, demonstrando preocupação com a cooperação realizada no âmbito do Programa Cyclone¹.

O cerceamento tecnológico é um problema de pelo menos duas faces. Por um lado, os países detentores das tecnologias sensíveis zelam por mantê-las, dando à ciência e à tecnologia um sentido instrumental, como fontes líquidas de poder militar, econômico e, conseqüentemente, político. Por outro, os países que não as possuem ou que almejam aumentar a inserção no sistema internacional lutam por alcançá-las. (LONGO, p.10. 2010.)

Obviamente, a capacidade científico-tecnológico-industrial encontrará maiores dificuldades em seu progresso caso não haja um projeto que aglutine recursos e esforços catalisadores do desenvolvimento de capacidades. Programas espaciais geralmente são iniciados e sustentados pela demanda induzida, proveniente do Estado. Portanto, é extremamente importante a existência de programas mobilizadores, como o VLS. Um projeto que, pela complexidade tecnológica e mobilização científico-industrial que necessita, *per se* já colabora para o transbordamento e *spin offs* para diversos setores da sociedade. Porém, ao absorver tecnologias “prontas” de parceiros internacionais, é alto o risco de aprender apenas o *know-how*, não captando o conhecimento referente ao *know-why*.

Assim, o desenvolvimento de novas tecnologias e produtos através do programa fica comprometido. Atualmente, não há projeção que indique, num futuro próximo, possibilidade de fornecimento da totalidade dos componentes sensíveis por indústrias nacionais. Quanto a uma possível transferência de tecnologia complexa, também é discutível a capacidade industrial brasileira de absorver tais conhecimentos. É complexa sua positivação através da produção em escala de equipamentos que exigiriam conhecimento técnico e bens de capital específicos.

¹ O GLOBO, 25/01/2011: “EUA tentaram impedir programa brasileiro de foguetes, revela WikiLeaks”. “Queremos lembrar às autoridades ucranianas que os EUA não se opõem ao estabelecimento de uma plataforma de lançamentos em Alcântara, contanto que tal atividade não resulte na transferência de tecnologias de foguetes ao Brasil”.

“Como a tecnologia tem no homem o seu único recipiente, a efetiva transferência se dá por um processo de pergunta e resposta. (...) só pode se efetivar se o receptor possuir competência compatível com a tecnologia a ser absorvida. (...) Daí a transferência ser um problema de grande magnitude para os países em desenvolvimento.” (LONGO, p.3. 2010.)

Diante de tal panorama, a dependência do Programa Espacial *vis-à-vis* países centrais apresenta vulnerabilidade. A opção pelo desenvolvimento endógeno mostra-se acertada em um cenário onde não só há cerceamento ao fornecimento de componentes, como são patentes as tentativas de sabotagem aos “novos entrantes”. Ainda assim, as capacidades do desenvolvimento endógeno são questionáveis, principalmente após o acidente de 2003, que vitimou considerável parte dos cientistas engajados no Programa Espacial Brasileiro. Os recursos empregados nessa área são escassos, além de a indústria e academia não suprirem a demanda requerida por um programa tão complexo. Assim, quais seriam as vantagens e vulnerabilidades do aprofundamento da cooperação entre Brasil e Argentina?

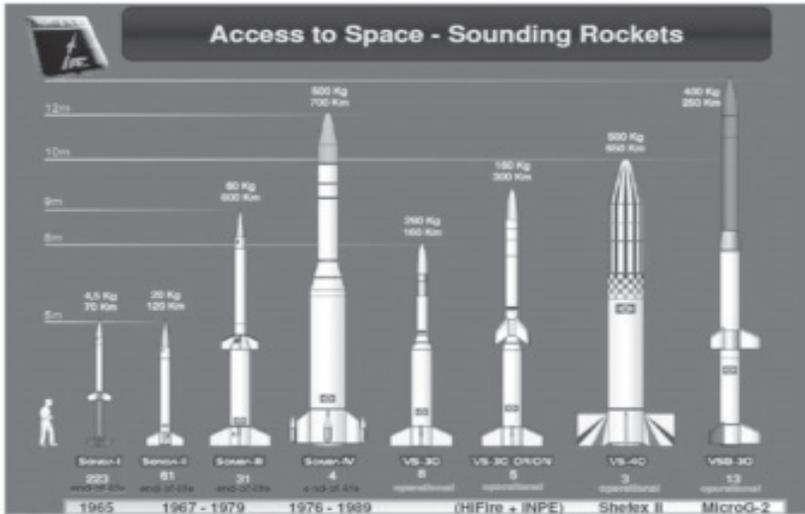
Devemos considerar dois panoramas distintos porém complementares: o primeiro, localizado no âmbito científico-tecnológico-industrial, relativo às capacidades de ambos os países proverem conhecimentos, tecnologias e pessoal qualificado para o suposto cenário cooperativo; o segundo, situado no campo político-econômico, refere-se às possibilidades internas de alocação dos recursos necessários ao desenvolvimento da cooperação, bem como à redução das pressões políticas externas que eventualmente afetariam iniciativas espaciais de ambos os países. Assim, precisamos abordar os processos históricos do desenvolvimento dos seus respectivos programas espaciais separadamente.

Hoje, parte das diretrizes estratégicas do Brasil, o seu setor aeroespacial remonta ao início dos anos 1940, quando da regulamentação das atividades da Subdiretoria de Tecnologia Aeronáutica no então Ministério da Aeronáutica. Sua estrutura começou a ser consolidada com o surgimento do Centro Técnico de Aeronáutica, em 1946² (atual DCTA) – que respondia, enquanto órgão científico e técnico, ao ministério – e teve sua conclusão em 1953.

² “Nosso marco inicial foi a criação (...) do Centro Técnico de Aeronáutica (CTA), que forjou a capacitação nacional necessária para que o Brasil pudesse acompanhar os desenvolvimentos da ciência e da tecnologia, inclusive na nova área espacial (...)”. DA SILVA, M. F. 2013

Já ao final de 1965 funcionaria o Campo de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), facilidade donde foi lançado, sob o codinome de projeto SAFO-IONO, o primeiro foguete nacional visando, entre outros, à medição de elétrons e ao fluxo de radiação ultravioleta.

Imagem 1



Fonte: IAE

Em 1966, seria firmada a parceria entre a Avibras (fundada em 1961) e o governo brasileiro no desenvolvimento do primeiro foguete de sondagem genuinamente brasileiro: o Sonda I, este tinha por tarefa substituir os foguetes estadunidenses Arcas e Hasp, até então utilizados para vias do programa internacional de sondagem meteorológica "REDE EXAMETNET³". Em 1967, são lançados o primeiro protótipo e, posteriormente, o Sonda I (com mais de 200 experimentos, totalizando 223 voos)⁴. Em 1969, ocorreria a criação do Instituto de Atividades Espaciais (extingue-se o Grupo de Trabalhos de Estudos de Projetos Especiais) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica.

O terceiro foguete da família Sonda, o Sonda III, seria lançado em 1976 (após sete anos de desenvolvimento).⁵ Mais complexo em termos tecnológicos, realizou 30 voos e teve sucesso em suas atribuições.

³ Projeto EXAMETNET, Disponível em <<http://www.clbi.cta.br/cceit/projeto/show/10>> acesso em: 21/07/2014.

⁴ Acervo SONDA I - Lançador original e réplica do foguete, Disponível em <<http://www.clbi.cta.br/cceit/acervo/show/3>> acesso em: 21/07/2014

⁵ Sonda III, Disponível em <<http://www.clbi.cta.br/cceit/operacao/show/104>> acesso em: 21/07/2014.

Décadas após o estabelecimento das Missões Espaciais Completas das contrapartes russa e estadunidense, o Brasil teria sua primeira proposta de Missão Espacial Completa, elaborada pela COBAE em 1978⁶ e aprovada somente em 1980. Denomina-se, segundo Meirelucé Fernandes, “completa”, pois “obedecia a uma visão de total autossuficiência, pretendendo cobrir os três elementos básicos das atividades espaciais: base de lançamento – o Centro de Lançamento de Alcântara (CLA), no Maranhão, foguete lançador, o VLS-1; e quatro satélites – dois de coleta de dados e dois de sensoriamento remoto”.

O próximo marco do programa seria 1984⁷, quando é lançado o Sonda IV a partir do CLBI, o primeiro dotado de sistema de controle e pilotagem automática⁸ (este serviu como estágio experimental⁹ para o VLS brasileiro). No ano seguinte, é criado o Ministério da Ciência e Tecnologia.

O primeiro impasse ocorre em 1987 com a assinatura do Regime de Controle e Tecnologia de Mísseis (de 1986)¹⁰, pelos EUA e outras potências espaciais, que – direta ou indiretamente – atua como bloqueio às aspirações de construção do VLS brasileiro (por possível utilização no desenvolvimento de mísseis balísticos).

Em 1988, com a visita do presidente José Sarney à China, foi assinado o acordo que originaria o lançamento do Programa de Construção de Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS). Não somente essa parceria representaria o maior projeto de cooperação conjunta na área de ciência e tecnologia entre o Brasil e a China até aquele momento, como também entre países em desenvolvimento. A partir do lançamento do primeiro satélite (CBERS-1), em 1999, fora desfeito o monopólio das grandes potências sobre produção e uso de imagens adquiridas por satélites, especialmente quanto aos sensoriamento remoto e mapeamento de recursos naturais.

Em 1989, ocorre a primeira operação de lançamento a partir do CLA, um Sonda IV. Também estava quase finalizado o SCD-1, o primeiro satélite brasileiro coletor de dados. Seu lançamento seria adiado pela relutância dos militares em utilizar veículos lançadores dos EUA.¹¹ Somente em 1993, os primeiros satélites artificiais brasileiros, SCD 1 e 2, entrariam em órbita por um foguete da família Pegasus, na Flórida.

⁶ DA SILVA, M.F. 2013

⁷ Operação Parangaba, Disponível em <<http://www.clbi.cta.br/cceit/operacao/show/44>> acesso em: 21/07/2014.

⁸ Sonda IV, Disponível em <<http://www.aeb.gov.br/sonda-iv-2/>> acesso em 21/07/2014

⁹ História do Programa Espacial Brasileiro, Disponível em <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/politicact-alc-historia.shtml>> acesso em 16/07/2014.

¹⁰ DA SILVA, M. F. 2013.

¹¹ DA SILVA, M.. F. 2013.

Em 1994, surge a Agência Espacial Brasileira (AEB). Contudo, tais esforços, apesar de terem fornecido apoio inicial, não possibilitaram que a indústria aeroespacial brasileira lograsse sua independência do mercado externo (pelas inúmeras sanções encontradas ao longo do processo, e inexistência de ator privado disposto a assumir tais riscos junto ao Estado), fatores que ainda refletem no cenário atual.

O primeiro Plano Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), de 1996, definiria as atividades desenvolvidas no decênio compreendido até 2005. Em 1997, ocorre o lançamento do VLS-1, interrompido por uma falha no primeiro estágio com conseqüente destruição do foguete.

Em 1999, outra tentativa fracassa, devido a falha no segundo estágio. Em 22 de agosto de 2003, às vésperas do lançamento, o terceiro protótipo, o VLS-1, incendiou-se. Faleceriam 21 técnicos envolvidos no projeto, inutilizando a Torre de Lançamentos, o protótipo do lançador e os satélites SATEC e UNOSAT.

Em relatório de 2004, uma Comissão Externa da Câmara dos Deputados, designada para apurar o acontecimento, concluiu que "a falta de recursos é um dos aspectos fundamentais para explicar a falta de sucesso até agora do VLS e para explicar o (...) ocorrido no dia 22 de agosto de 2003"¹².

Mesmo com seu ingresso relativamente rápido na "arena aeroespacial", o Brasil ainda não conta com um VLS próprio completamente funcional e operante. É nesse sentido que parcerias e alianças estratégicas mostram seu valor.

Ainda em 1999, é criado o Ministério da Defesa, órgão que adentraria, posteriormente, o escopo do PEB. É lançado o CBERS-1 (pelo foguete chinês Longa Marcha IV) e o SACI-1 (Satélite Científico-1), sendo previstos investimentos de US\$ 150 milhões (com 30% dessa quantia provida pelo governo brasileiro). Em novembro, em Kiev, firmar-se-ia o Acordo-Quadro Brasil-Ucrânia sobre o Uso Pacífico do Espaço Exterior (que qualifica desde Agências Executoras do projeto até formas de execução e intercâmbio de conhecimento; além das questões de propriedade intelectual envolvidas na cooperação).

Em 2003, também ocorre o lançamento do CBERS-2 e começa a distribuição gratuita, por parte do INPE, das imagens geradas do território brasileiro pelos satélites CBERS, além da comemoração dos dez anos em órbita do SCD-1¹³.

Em 2006, é realizada a Missão Centenário, contando com o primeiro astronauta brasileiro, Marcos Pontes. A bordo de uma nave Soyuz, realizaria oito experimentos quando da sua chegada à ISS.

¹² AMARAL, R., em NETO, M. D. (Org.) "O militar e a ciência no Brasil".

¹³ DA SILVA, M. F. 2013

Em 2007, é lançado o CBERS-2B. No total, já foram lançados quatro satélites (três, exitosos, estão em órbita), com o próximo lançamento (CBERS-4) previsto para dezembro de 2014. Além do projeto "CBERS for Africa", implantado pela parceria sino-brasileira desde 2007, o programa cede imagens de satélites gratuitamente aos países africanos, visando ao desenvolvimento destes.

A Estratégia Nacional de Defesa brasileira de 2008 estipula, entre os objetivos da Aeronáutica, o "fomento da atividade aeroespacial, de forma a proporcionar ao País o conhecimento tecnológico necessário ao desenvolvimento de projeto e fabricação de satélites e de veículos lançadores de satélites e desenvolvimento de um sistema integrado de monitoramento do espaço aéreo". Alça o setor à posição de estratégico e prevê também, como prioridades, o desenvolvimento e fabricação de VLS, satélites e tecnologias de comando e controle.

Outro reflexo da retomada, incipiente, do apreço ao setor foi a abertura do Edital INOVA AERODEFESA¹⁴ em 2013. Através deste, o BNDES e a Finep disponibilizaram R\$ 2.9 bilhões para projetos de inovação científica e tecnológica nas áreas estratégicas abrangidas, também contabilizou 98 planos de negócio, 70 empresas líderes com a aprovação de 23 projetos voltados para o setor aeroespacial¹⁵

O cenário do PEB, apesar dos avanços mencionados, é preocupante. O Caderno de Altos Estudos gerado pela Câmara dos Deputados em 2010 acusa que, em 2007, apenas 0,010% do PIB brasileiro foi destinado ao setor (R\$ 226 milhões, com queda de R\$ 31 milhões em comparação ao ano anterior).¹⁶ Em 2011, dos R\$ 320 milhões destinados ao orçamento do PEB, R\$ 50 milhões voltavam-se ao dispêndio com a integralização do capital da empresa Alcantara Cyclone Space (em parceria com a Ucrânia).¹⁷ Acrescenta-se ao quadro a dependência de capacidades tecnológicas estrangeiras; o Brasil dispendia um valor de R\$ 66 milhões anuais para custear o aluguel dos oito satélites utilizados para comunicações.

¹⁴EDITAL DE SELEÇÃO PÚBLICA CONJUNTA FINEP/BNDES/MD/AEB DE APOIO À INOVAÇÃO TECNOLÓGICA NOS SETORES AEROESPACIAL, DEFESA E SEGURANÇA - INOVA AERODEFESA - 04/2013, Disponível em <http://download.finep.gov.br/chamadas/inova_aerodefesa/documentos/EDITALINOVAERODEFESA_primeiraversao.pdf> acesso em 24/07/2014

¹⁵ RESULTADO FINAL DA ETAPA DE SELEÇÃO DOS PLANOS DE NEGÓCIO INOVA AERODEFESA, Disponível em <<http://goo.gl/obXDkH>>

¹⁶ Setor perde R\$ 31 milhões em 2007, Disponível em <http://www.gvces.com.br/index.php?r=news/view&id=67432>

¹⁷Agência Espacial Brasileira pede R\$ 1 bi, Disponível em <<http://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/agencia-espacial-brasileira-pede-r-1-bi>>

Entre 2005 e 2011, somente 25% dos recursos destinados ao programa eram de fato repassados aos setores produtivos. No biênio 2013-2014 observou um novo corte, desta vez de R\$ 35 milhões.

O SGDC 1 (Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas) teve seu contrato assinado em novembro de 2013 (inicialmente previsto em R\$ 1,3 bilhão) e lançamento protelado para 2016, medida de extrema importância para a manutenção da soberania brasileira, apesar dos constantes cortes orçamentários.

Na Argentina, encontram-se similaridades. Em um ambiente de fomento ao setor Aeroespacial com raízes durante o primeiro governo de Juan Perón, o programa espacial se desdobraria a partir do governo de Arturo Frondizi, vencedor das eleições de 1958 pela UCRI. As reformas na indústria de base e infraestrutura implementadas durante este governo permitiram à Argentina, na década seguinte, ter o mais alto índice de crescimento econômico do mundo, e, durante seu mandato, criou-se o Conselho Científico e Técnico Nacional (CONICET), em 1958.

Em 1960, foi criada a Comissão Nacional de Investigações Espaciais (CNIE), dependente do Ministério de Defesa e vinculado à Aeronáutica, uma agência civil com programa de caráter pacífico do uso do espaço. Durante as décadas de 1960 e 1970, com colaboração do CONICET e através de acordos com agências nacionais e internacionais, realizaram-se os primeiros estudos científicos de experiências atmosféricas, sendo lançados foguetes para estudos meteorológicos e balões de medição de radiação cósmica.¹⁸ Para tanto, utilizou-se de um ramo da Aeronáutica, o Instituto de Investigações Aeronáuticas e Espaciais (IIAE), encarregado de desenhar e construir toda a família de foguetes Sonda argentinos de uma e duas etapas, o Orión, o Rigel e o Castor.

Experiência e conhecimento técnico contribuiriam futuramente, inclusive com a utilização de animais para testes no espaço para compreender o que acontecia aos organismos vivos durante uma viagem espacial através do Projeto BIO¹⁹. Entre 1963 e 1971, operou o Instituto de Tecnologia Espacial Civil. Durante esse período, começou-se a trabalhar o desenho de sistemas de comunicação via satélite, e, em fins de 1981, realizou-se a primeira comunicação dessa natureza entre a Antártida e o continente.

¹⁸ Operação Matienzo em 1963: o objetivo desta era medir a radiação cósmica através de foguetes disparados simultaneamente da base de Matienzo, na Antártica, e do "Centro de Experimentación y Lanzamientos de Projectiles Autopropulsados" (CELPA) em Chamental (La Rioja).

¹⁹ Foi lançado pelo foguete Yarará, uma cápsula com o rato Belisário, que permaneceu 30 minutos em gravidade. Ele foi o primeiro ser vivo a partir de Argentina e o quarto do mundo a sair da atmosfera da Terra e pousar com segurança de volta à superfície, seguido pelo macaco Juan.

Com a derrota nas Malvinas em 1982, percebendo a grande defasagem tecnológica entre a Grã Bretanha e a Argentina, foram iniciados diversos projetos tecnológicos. Oficiais da Aeronáutica começaram a projetar, secretamente, um programa de mísseis balísticos, sucessor do Condor I²⁰. Após esse primeiro estágio, foi iniciado o programa militar Condor II²¹.

Parcerias foram feitas com empresas europeias, tencionando obter determinadas tecnologias sensíveis, com Egito e Iraque (até 1991), que financiariam, enquanto a Argentina proveria tanto as instalações quanto a maior parte do conhecimento e da mão-de-obra qualificada. Previam-se dois mísseis gêmeos, o Condor II argentino e o BADR 2000, egípcio, ambos interrompidos. Internamente, o programa começa com um objetivo dual: haveria um “modelo civil”, que se desenvolveria em um lançador de satélites, e o militar, um míssil balístico. Em geral, membros da CNIE e da IIAE não eram favoráveis ao projeto, devido ao seu viés bélico, que poderia “frear” os projetos pacíficos desempenhados e planejados.

O projeto Condor II foi a última iniciativa tecnológica de poder militar da Argentina²². Era um míssil com demasiada potência para um país emergente que acabava de sair de uma guerra com a Grã Bretanha. A Argentina, com uma democracia ainda frágil e incipiente, não estava em condições de manter um projeto de características tão conflitivas.

Apesar dos êxitos apresentados no governo de Raúl Alfonsín, como os sucessos nos testes dos motores dos dois primeiros protótipos, Carlos Menem, diante de complexa trama política envolvendo pressões por parte do governo dos EUA e do regime do MTCR, cancela o programa Condor II. Nesse período, a Argentina passa a alinhar a sua política exterior com Washington, decidindo interromper o projeto de construção do míssil, enviando suas partes aos EUA para sua destruição.²³

O fim do projeto Condor II resultou em perda e atraso em todos os aspectos: houve êxodo de especialistas do programa; o alto valor investido foi desperdiçado (cerca de US\$ 160 milhões); e a infraestrutura construída foi inutilizada, não sendo aproveitada para uso civil.

²⁰ Fruto de parcerias com empresas europeias, havia sido utilizado como plataforma de testes, tanto para fins militares quanto civis, desde a década de 1970.

²¹ Míssil balístico de médio alcance, que poderia levar a uma distância de 1000 km uma bomba que pesava em torno de 1000 kg.

²² Notícias recentes sugerem uma possível retomada do programa militar de mísseis balísticos, entre Argentina, Irã e Venezuela. Tais informações carecem de maior aprofundamento e exatidão. Fonte: [http://www.defesanet.com.br/al/noticia/9719/Argentina—Reativa-Projeto-Condor-com-ajuda-do-Ira-e-Venezuela/](http://www.defesanet.com.br/al/noticia/9719/Argentina-Reativa-Projeto-Condor-com-ajuda-do-Ira-e-Venezuela/)>

²³ Na troca de cancelar o desenvolvimento do míssil Condor II, os EUA se comprometiam em colaborar com a Argentina com o desenvolvimento de satélites. O país então trocou um projeto com implicações militares para outro exclusivamente para fins pacíficos.

Ainda em 1991, as instalações da CNIA passaram para as mãos da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (CONAE), um novo organismo civil que teria a função do desenvolvimento pacífico do programa espacial argentino, através do Plano Espacial Nacional.²⁴ A CONAE também desenvolveu mecanismos e ferramentas para monitorar e comandar satélites e para receber, processar e armazenar os dados obtidos, iniciando uma nova fase do Programa Espacial Argentino. Tal processo começou em 1991, previsto para 2015. Durante esses anos, inúmeros satélites foram desenvolvidos²⁵ com a colaboração das agências espaciais brasileira e italiana. O programa contempla a criação de meios de lançamento, rompendo com a dependência quanto aos EUA.

A CONAE tem quatro satélites em órbita, com diferentes funções: SAC-A; SAC-B, SAC-C e SAC-D Aquarius, todos construídos na Argentina (por cientistas locais). Atualmente, encontram-se em processo de desenvolvimento os satélites SAOCOM 1A e 1B SAOCOM, destinados ao cuidado e proteção da Terra. Lançado em 1996, o satélite SAC-B foi o primeiro satélite científico argentino. Em 1998 foi lançado o segundo satélite, chamado SAC-A, um teste tecnológico para a missão SAC-C. Em 2000, foi colocado em órbita o SAC-C, o primeiro satélite argentino de sensoriamento remoto. Em 2011, foi a vez do SAC-D Aquarius, lançado como observatório espacial para oceano, clima e meio ambiente.

Os últimos quatro satélites enviados pela agência espacial argentina ao espaço saíram de diferentes bases estadunidenses. No entanto, os lançamentos poderiam ter sido realizados na própria Argentina, o que será possível através do desenvolvimento de um veículo de lançamento, que estaria pronto em 2014.²⁶ O lançador Tronador II²⁷ consiste num foguete que poderá levar satélites ao espaço e coloca-los em órbita polar. Também poderia ser útil para o carregamento de outras partes para substituir satélites danificados que estão operacionais.

²⁴ Em Novembro de 1994, foi adotado o Plano Espacial Nacional "Argentina no espaço" para 1995-2006. Este plano deverá ser atualizado periodicamente, em um horizonte de decenal para as atividades espaciais nacionais.. Atualmente está em vigor o "Plano Espacial Nacional 2004 - 2015"

²⁵ Uma importante peça para a construção dos satélites foi a participação da INVAP, que é uma empresa dedicada à concepção e construção de sistemas tecnológicos complexos e que também mantém uma relação estreita com a Comissão Nacional de Energia Atômica (CNEA). Segundo a SAE, "o desenvolvimento do programa espacial argentino tem surpreendido a todos os técnicos nacionais envolvidos com o programa, incluindo aqueles que acompanham o desenvolvimento do subsistema de controle do satélite Amazônia-1, contratado à empresa estatal argentina Invap."

²⁶ Segundo novas informações, esse projeto foi adiado a sua data de conclusão para 2015.

²⁷ O foguete Tronador 1 tinha como função a sondagem.

A partir de 2012, o valor da verba destinada ao desenvolvimento e estudo de aparelhos para a exploração espacial é calculado em 632 milhões de pesos. Esse valor tende a aumentar devido ao crescente interesse em promover a exploração do espaço na Argentina e do desempenho dos diferentes projetos em andamento.

Terminada a explicação dos respectivos programas espaciais, podemos adentrar as análises de ambos. Argentina e Brasil possuem diversas similaridades em seus programas espaciais. Ambos desenvolveram projetos nas áreas de foguetes de sondagem, experimentos em microgravidade, projetaram satélites e desenvolvem veículos lançadores de satélites (VLS brasileiro e TRONADOR II). Porém, seus programas caminham lentamente, seja pela falta de vontade política, seja pela escassez de recursos ou pessoal qualificado.

O índice Futron, que mede a competitividade espacial dos quinze²⁸ maiores mercados espaciais no mundo, configura-se em importante ferramenta para a análise mais detalhada da situação brasileira:

TABELA 1
Comparação entre o índice de competitividade espacial dos países

	Governo	Capital humano	Indústria	Índice Futron
Estados Unidos	38,42	13,95	37,94	90,31
Europa	19,32	9,03	18,46	46,81
Rússia	18,57	3,04	10,83	32,44
Japão	15,80	1,72	3,65	21,17
China	12,42	2,98	4,06	19,46
Canadá	12,89	3,42	1,82	18,13
Índia	12,24	1,71	1,38	15,33
Coreia do Sul	8,39	1,34	2,31	12,04
Israel	6,72	0,55	1,42	8,69
Brasil	5,10	0,49	0,50	6,09

Fonte: Futron Corporation (2009).
Obs.: O Índice Futron vai de 0 a 100.

Fonte: Ipea

Analisando o orçamento previsto para 2014 (\$ 1.063.789.000²⁹ em pesos argentinos, ou seja, aproximadamente R\$ 289.350.000), podemos concluir que os investimentos fixos no Programa Espacial Argentino se assemelham aos gastos brasileiros (em torno de R\$ 300.000.000³⁰).

²⁸ Somente a partir do ano de 2012 foram incluídos Argentina, Austrália, Irã, África do Sul e Ucrânia. Até então, eram considerados apenas dez países.

²⁹ Valores fornecidos pelo Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Disponível no relatório "ENTIDAD 106 - COMISIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ESPACIALES", de 2014.

³⁰ Dados provenientes do Ministério do Planejamento - ORÇAMENTOS DA UNIÃO- PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA - EXERCÍCIO FINANCEIRO 2014

Obviamente, a constatação dos *inputs* financeiros em ambos os programas não permite uma aprofundada análise de seus *outputs* tecnológicos. Porém, uma constatação pode ser feita: os investimentos ainda se encontram aquém dos demais países emergentes líderes, como Rússia, China ou Índia.

Brasil e Argentina já possuem considerável histórico de cooperação espacial. Desenvolvem conjuntamente o satélite SABIA-Mar, projeto que sofre com constantes atrasos desde seu início, em 1997. Tal satélite, projetado para mapear superfícies oceânicas, tem sua previsão de lançamento para 2017 (ou seja, vinte anos após o início do projeto). No transcurso de tal processo cooperativo, a eficiência dos argentinos, juntamente com o avanço de seu programa espacial, receberam menção no relatório "Desafios do Programa Espacial Brasileiro"³¹, da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. É reconhecida também a perda de competitividade brasileira em relação aos demais países analisados no *Futron's Index 2009*.

Em um ambiente de recursos humanos e financeiros escassos, a aglutinação de um parceiro no Programa Espacial nacional torna-se uma opção viável. Ambos anseiam por uma maior participação no mercado espacial internacional e compartilham preocupações devido à dependência extrema de setores estratégicos em relação a países pouco dispostos a cooperar e que sucessivamente atentam contra seus respectivos sigilos de dados.

A inexistência de satélites próprios para comunicações sigilosas é desvantajosa para ambos os países, sendo cerceados em suas iniciativas ou atrapalhados em seus projetos justamente pela fragilidade do setor de comunicações. Como observado na Tabela 1, o índice Futron avalia que tanto a indústria quanto o capital humano e o governo brasileiro ocupam posição de pouco destaque internacional.

O índice corrobora os pressupostos indicados pelo pesquisador argentino Jorge Sabato. Em seu "triângulo", Sabato discorre sobre a necessidade de uma constante interação entre Academia, Estado e Indústria para que se alcance o desenvolvimento científico-tecnológico adequado. Como o Índice Futron expõe, os três setores no Brasil carecem de expansão. Portanto, entre dois países com laços históricos de cooperação, a maior participação mútua em seus respectivos programas espaciais levaria à racionalização dos gastos, juntamente com maiores bases científicas e industriais sobre as quais as iniciativas espaciais se sustentariam.

³¹ p.44: "O desenvolvimento do programa espacial argentino tem surpreendido a todos os técnicos nacionais envolvidos com o programa..."

As possibilidades de cooperação são diversas, desde a concentração dos esforços na construção de satélites de sensoriamento remoto, vigilância e transmissão de dados sigilosos até o projeto unificado do veículo lançador de satélites. A academia, parte fundamental da cadeia que envolve os programas espaciais, carece de maior estímulo para acordos bilaterais com suas congêneres argentinas. Projetos de nano-satélites, como o NanoSatC-Br1, construído em parceria entre INPE e a Universidade Federal de Santa Maria, constituem importante meio de alavancar não só o conhecimento científico, mas o interesse de estudantes em relação ao Programa Espacial. Nesse panorama, a participação de instituições de ensino argentinas teria como fim abarcar maior comunidade de especialistas e contribuir para o progresso destes programas espaciais, dado que seus custos de produção são consideravelmente menores que os de um satélite “convencional”, não se tornando proibitivos a instituições de ensino vinculadas a programas de incentivo dos respectivos governos.

Ainda assim, para o progresso dos programas espaciais, a existência de programas mobilizadores de maior relevância é fundamental. Por seu alto custo, inicialmente os programas são conduzidos por forte demanda induzida pelo Estado. Os programas mobilizadores constituem importante alternativa ao cerceamento tecnológico. Nesses programas, uma cadeia formada por setores de pesquisa básica aplicada, desenvolvimento e engenharia, além dos setores produtivos, objetiva o desenvolvimento de determinada tecnologia e produto final.

Destarte, universidades, órgãos governamentais, empresas, centros de pesquisa e representantes da indústria participam no desenvolvimento de determinada área considerada estratégica. O Programa Nuclear da Marinha é um exemplo bem-sucedido de avanço, ante a um cenário de cerceamento tecnológico, através de um programa mobilizador.

Programas mobilizadores podem ser uma solução para o cerceamento tecnológico em áreas estratégicas, pois podem gerar capacitações próprias e eliminar vulnerabilidades. Em se tratando de programas governamentais, entende-se como “mobilizadores” aqueles que têm a capacidade de arregimentar, aglutinar, organizar e pôr em movimento o potencial nacional disponível numa ação política, visando o desenvolvimento social, econômico e/ou militar do país. (...) a ação política governamental pode objetivar, por meio de programas dessa natureza, a absorção, o aperfeiçoamento, o uso ou a geração de

conhecimentos empíricos, intuitivos, científicos ou tecnológicos que resultem em produtos, processos, sistemas ou serviços, preferencialmente novos ou substancialmente melhorados, essenciais para o atendimento de seus objetivos. (LONGO, p.4. 2010)

A cooperação em um programa como o do VLS não seria benéfica apenas para o Brasil. A possibilidade de um cenário cooperativo bilateral fortaleceria as duas partes, pois contribuiria para o desenvolvimento futuro de lançadores de satélites nacionais. Exemplos de processos cooperativos temporários que resultaram em autonomia tecnologia *a posteriori* não são raros. Citando apenas dois, o programa espacial da antiga União Soviética permitiu o desenvolvimento não só da parte russa, como também do programa ucraniano. Em outra área, a participação francesa no início do programa do *Eurofighter* permitiu importantes avanços no desenvolvimento de uma aeronave francesa, o *Rafale*.

O desenvolvimento conjunto através de um programa mobilizador permite a absorção do *know why* de forma orgânica, criando tecnologias e métodos no transcorrer do projeto, diferentemente de um processo de transferência de tecnologia. Um dos grandes problemas da transferência de tecnologia dá-se pela capacidade de o receptor absorver tais tecnologias. Somam-se a isso as questões contratuais que podem apresentar “armadilhas” para a total cessão do conhecimento.

Optando-se pela rota da transferência de tecnologia, é preciso ter presente que a verdadeira transferência só ocorre quando o receptor absorve o conjunto de conhecimentos que lhe permite inovar, isto é, a transferência se completa quando o comprador domina os conhecimentos envolvidos a ponto de ficar em condições de criar nova tecnologia. (LONGO, p.3. 2010)

As soluções para a aglutinação de conhecimentos para produção e elaboração de novas tecnologias, superando o cerceamento tecnológico, são expostas por W.P. Longo (2010): 1) transferência de tecnologia; 2) programas mobilizadores; 3) engenharia reversa; 4) espionagem tecnológica e industrial; 5) importação e dreno de cérebros. A espionagem industrial é um processo que, além de arriscado (com irrefutáveis danos, caso descoberta, à imagem do país no Cenário Internacional), pressupõe a existência de um aparato de inteligência bem estruturado, o que não ocorre no Brasil.

A engenharia reversa, ou seja, a atividade pela qual se domina o máximo possível do processo de concepção e produção de um bem através da análise minuciosa de seus componentes, buscando encontrar parâmetros originais dos projetos e seus processos de produção, é uma forma interessante na obtenção de conhecimento sensível. Mesmo sendo de discutível legalidade, posicionando-se em uma área limítrofe, tal atividade não parte necessariamente de um ato ilegal. O objeto a sofrer engenharia reversa pode, muitas vezes, ser obtido de forma legal e analisado em ambiente controlado pelo adquirente.

A ER tem por objetivo acessar, descobrir e absorver a maior parte possível dos conhecimentos utilizados na produção do bem, processo ou serviço. Em assim procedendo, o que se pretende com a ER é igualar-se tecnologicamente ao produtor e, assim, ficar em condições de gerar autonomamente um produto, processo de produção ou serviço que atenda as suas necessidades específicas. A cópia visa simplesmente reproduzir o produto, processo ou serviço sem necessariamente preocupar-se em tentar deduzir os parâmetros dos projetos e as especificações originais dos mesmos. (LONGO, p.6. 2010.)

Ademais, temos a “importação de cérebros”, que constitui importante fator para o desenvolvimento de tecnologias endógenas. Através da atração de cientistas, engenheiros e projetistas ao Brasil, oferecendo condições vantajosas para desenvolverem seu trabalho em universidades, órgãos e empresas brasileiras, há a mitigação da carência por pessoal qualificado em áreas estratégicas.

“Pode-se considerar que instruções, especificações, normas, desenhos, plantas, manuais, softwares e outros registros são expressões materiais e incompletas do conhecimento. O conhecimento que gerou tais expressões, e que é necessário para decodificá-los e empregá-los corretamente, encontra-se armazenado nos cérebros de pessoas. Em consequência, a maneira mais efetiva de um país ou uma empresa transferir conhecimento de qualquer natureza, principalmente tecnológico, é por intermédio de criteriosa importação de cérebros. Bem conduzido é um processo que pode ser mais rápido e mais barato que outros.” (LONGO, p.9. 2010.)

Para reduzir os efeitos monopolísticos e cerceadores da tecnologia, há alternativas. A cooperação com a Argentina constitui uma opção viável porque, além de contribuir diretamente em programas mobilizadores, se configuraria em um processo de “importação de cérebros” (podendo engajar-se diretamente em programas nacionais) e criaria condições mais favoráveis para o árduo e contínuo processo de engenharia reversa de componentes estrangeiros, contribuindo para o aumento da autonomia regional em relação aos tradicionais fornecedores de componentes.

Um importante fator a ser considerado é o impacto político de tal decisão. Sustentando a análise em um processo homólogo ocorrido na área nuclear, a decisão de “abrir” os programas espaciais de ambas as partes colaboraria para a redução da desconfiança mútua e pavimentaria o cenário para o estabelecimento de processo cooperativo mais relevante. A ABACC³² possibilitou a continuidade dos programas nucleares de ambos, contribuindo para o estreitamento dos laços bilaterais, colaborando para pesquisas e desenvolvimento de meios pacíficos de utilização da energia nuclear. Os programas, até então vistos com mais desconfiança pela Comunidade Internacional (principalmente, pelos países centrais), arrefeceram tais pressões justamente devido aos esforços conjuntos que buscaram legitimar tais iniciativas nacionais. E um importante “passo” foi dado com a criação de tal agência binacional.

Portanto, ainda que se levantem dúvidas sobre a viabilidade de uma maior cooperação com a Argentina, principalmente dada a fragilidade econômica do país vizinho, seu programa espacial tem-se desenvolvido de maneira constante, mesmo que tímida. O Brasil, por sua vez, concentra recursos vitais em processos de cooperação que geram incertezas quanto ao real ganho de capacidade brasileiro, em razão do custo de tais operações e da real vontade da outra parte de transferir tecnologias, como no caso do Cyclone.

O estabelecimento de laços cooperativos com o país vizinho contribui ainda mais para a projeção internacional brasileira, fortalecendo a influência do Brasil em seu entorno estratégico. Quanto mais autonomia em relação aos países centrais, voltando-se para um consenso sul-sul amplamente favorável aos participantes, maior a capacidade brasileira de garantir não só a sua segurança no Cenário Internacional, mas a de seus parceiros.

³² “A Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Materiais Nucleares é a única organização binacional de salvaguardas nucleares existente no mundo e a primeira organização binacional criada pela Argentina e pelo Brasil.” – Portal da ABACC.

Assim, é fundamental que se avance no Programa Espacial como forma de ter controle sobre informações sigilosas, bem como desenvolver a capacidade de prover a vigilância do Atlântico Sul através de satélites (dominando todo o ciclo da atividade espacial, dispondo de veículo lançador próprio, desenvolvendo satélites e contando com infraestrutura de solo). E, diante das dificuldades de acesso a tecnologias sensíveis e das pressões políticas enfrentadas, o estímulo ao esforço conjunto Brasil-Argentina é importante ferramenta para o progresso bilateral de seus programas espaciais. Ademais, as possibilidades de transbordamento tecnológico são patentes, contribuindo para o desenvolvimento das duas sociedades, tornando suas economias e parques industriais mais complexos, contribuindo para uma maior relevância da região no Cenário Internacional.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA espacial argentina CONAE. Argentina, 2011. Disponível em <<http://www.taringa.net/posts/info/12791624/Agencia-espacial-argentina-CONAE.html>>. Acesso em: 30/07/2014.

AGÊNCIA Espacial Brasileira pede R\$ 1 bi. Disponível em <<http://jornalggm.com.br/blog/luisnassif/agencia-espacial-brasileira-pede-r-1-bi>>. Acesso em 17 jul. 2014

AMARAL, R. A crise dos projetos estratégicos brasileiros: o caso do Programa Espacial Brasileiro. In: NETO, M. D. (Org.), O militar e a ciência no Brasil. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora, 2010, p.169-211.

CONAE: La Argentina el en el espacio. Argentina, 2014. Disponível em: <<http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=108996>>. Acesso em: 30/07/2014.

CONDOR II. Virgínia, Estados Unidos da América. Disponível em <<http://missilethreat.com/missiles/condor-2-2/>>. Acesso em: 30/07/2014.

DA SILVA, M. F. Rumo a uma nova estratégia espacial para o Brasil. Editora Thesaurus, 2012, p. 29-53.

DE FREITAS, Whitney (Org). Desafios Do Programa Espacial Brasileiro. Brasília: SAE, 2011.

DEFENSA Avanza en la Creación De Un Lanzador satelital, Buenos Aires, Argentina. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/sinprode_11/noticia/3150/Argentina-Defensa-avanza-en-la-creacion-de-un-lanzador-satelital/> Acesso em: 30/07/2014.

ESTRATÉGIA Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015: Balanço das Atividades Estruturantes. MCTI, 2011.

HISTÓRIA do Programa Espacial Brasileiro. Disponível em <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/politicact-alc-historia.shtml>>. Acesso em 16 jul.2014

INOVA AERODEFESA - 04/2013, Disponível em <http://download.finep.gov.br/chamadas/inoва_aerodefesa/documentos/EDITAL_INOVAERODEFESA_primeiraversao.pdf>. Acesso em 24 jul. 2014

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Contornando o cerceamento tecnológico. In: Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas - III Encontro da

ABED. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2010, v. 1.

MTCR. Disponível em <http://www.mtcr.info/english/index.html>. Acesso em: 30/07/2014.

SCHMIDT, Flávia de Holanda. Desafios e Oportunidades para uma Indústria Espacial Emergente: o caso do Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

SETOR perde R\$ 31 milhões em 2007. Disponível em <<http://www.gvces.com.br/index.php?pr=noticias/view&id=67432>>. Acesso em 17 jul.2014

A DIFICULDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE DEFESA NO BRASIL: VLS

Barbara Dutra Lameira Ottero (INEST/UFF)

O Programa Espacial Brasileiro teve início em 1979, quando da aprovação da Missão Espacial Completa Brasileira (MECB), que previa o desenvolvimento de satélites, veículos lançadores e centros de lançamento em território brasileiro. Dentre os motivos para a lentidão na implementação do projeto estão os embargos internacionais e os cortes orçamentários. O governo brasileiro pretende a autossuficiência no acesso ao espaço para o lançamento de satélites, pois algumas importantes atividades somente podem ser desenvolvidas com o auxílio de satélites, tais como as comunicações; o sensoriamento e coleta de dados ambientais em locais de difícil acesso; a meteorologia, com a possibilidade de detecção variações ambientais; o monitoramento de plantações em grandes áreas e da produção agrícola; algumas atividades relacionadas com a Defesa. O objetivo deste artigo pesquisa é analisar o atual estágio de desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro tendo como referencial a lógica e a metodologia presentes na teoria de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Programa Espacial Brasileiro, Políticas Públicas, Ciência e Tecnologia.

Introdução

O Brasil foi o quarto país do mundo a criar um programa espacial, na década de 60, atrás apenas de França, EUA e URSS. Segundo Amaral (2010), um programa espacial tem como componentes o espaço físico, as bases, os veículos lançadores e as cargas. Há países que possuem um programa espacial mas não possuem alguns desses elementos. O Brasil não possui o veículo lançador e precisa pagar a outros países para colocar seus satélites em órbita.

Um programa espacial inclui além desses três componentes, recursos humanos, desenvolvimento tecnológico, inovação e decisão política. Mas o maior desafio para o desenvolvimento de um programa espacial próprio é a questão tecnológica, principalmente quando há no setor um forte controle sobre as produções na área.

Este artigo pretende avaliar a difícil implementação de programa que sofre embargos internacionais e que é de extrema importância estratégica para o Brasil principalmente no que concerne a comunicação e monitoramento. Focar-se-á no Veículo Lançador de Satélite, VLS1, pois é um dos componentes faltantes ao programa espacial brasileiro e isso visto pelo ponto de vista da análise de implementação de políticas públicas. Uma política pública não é só uma decisão política como também as ações para a sua implementação. Ela reúne as seguintes características: define-se na estrutura constitucional-legal; é um bem público porque ao ser usufruída por um cidadão não significa que outro não possa usufruir e seu proveito não pode ser impedido pelo provedor; e a partir dela surgem implicações, implementações e avaliações. Segundo PEDONE () a etapa de implementação é um processo que se volta essencialmente para examinar as estruturas as práticas e o comportamento burocrático no momento em que a administração pública age buscando atender diretrizes legislativas ou executivas.

A difícil tarefa de construir um Veículo lançador de Satélite

Os estudos para um programa espacial brasileiro de grande porte, tiveram início em 1978, conduzidos pela Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), vinculada ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA). Foi apresentada no 2o Seminário de Atividades Espaciais, realizado em 1979, e aprovada pela presidência da república em 1980. Mesma época da Instituição da Missão Espacial Completa (MECB). Na década de 80 teve a primeira e a segunda revisão conceptual, Centre Nationale d'Etude Spaciales (CNES), e o primeiro tiro em banco do motor S43.

Na década de 90 a revisão da definição, Salyut Design Bureau (SDB) e o voo do primeiro e do segundo voo do protótipo. A primeira tentativa de lançamento do VLS-1 ocorreu em 2 de novembro de 1997, quando houve falha no acendimento de um dos motores do primeiro estágio. A segunda tentativa foi em dezembro de 1999, porém, no 2º estágio, ocorreu uma explosão aos 55 segundos de voo. Em 2003, para o lançamento do protótipo V03 foi realizada a Operação São Luís. No entanto, em 22 de agosto daquele ano, antes da tentativa de lançamento, houve acendimento de um dos motores, resultando em acidente responsável pela morte de 21 envolvidos. Em 2004 começou uma revisão crítica do Projeto e em 2008 retornou como um dos três eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa. Em 2011 terminou a construção do novo Sistema de Plataforma de Lançamento, com a nova Torre Móvel de Integração – TMI e em 2012 a Operação Salina, com a integração física do mock-up do VLS-1 à nova TMI.

Mas foi em 2013 que o ministro da Defesa, Celso Amorim anunciou que o Brasil retomaria o projeto de lançamentos de satélites e microssatélites. Segundo Amorim, “projetamos a retomada dos voos do VLS [Veículo lançador de Satélite], já que neste ano terá seu primeiro ensaio elétrico”. “Na sequência teremos o lançamento do VLM [Veículo Lançador de Microssatélite]. Nesses e em outros programas que envolvem a cooperação junto a parceiros do mundo desenvolvido, o princípio do fortalecimento tecnológico da base industrial brasileira constitui uma referência permanente”, explicou o ministro sem querer determinar prazo para a retomada.

O Projeto VLS-1 encontra-se na fase de construção e integração de sistemas de um veículo protótipo denominado VSISNAV (*Veículo Lançador do SISNAV – Sistema de Navegação*). O lançamento desse foguete vai ter como objetivo testar sistemas de propulsão e navegação, utilizados nas fases mais críticas de um voo espacial completo. O projeto é gerenciado e em grande parte executado no IAE, através de recursos financeiros da Agência Espacial Brasileira (AEB).

A conclusão deste projeto dará ao Brasil a capacidade de, com autonomia e desenvolvimento próprio, projetar, fabricar, lançar, controlar, estabilizar e entregar uma carga útil em órbita terrestre, cumprindo assim as metas do Programa Nacional de Atividades Espaciais - PNAE e da Estratégia Nacional de CT&I.

O VLS-1 é composto por quatro estágios de propulsão, utiliza combustível sólido em todos os estágios e está enquadrado na classe dos lançadores de pequeno porte. Sua capacidade nominal de satelitização é de 100 a 380 kg em órbitas circulares equatoriais de 200 a 1200 km de altitude ou de 75 a 275 kg em órbitas circulares polares de 200 a 1000 km de altitude. O VLS-1 é composto de sete grandes subsistemas: 1º Estágio, 2º Estágio, 3º Estágio, 4º Estágio, Coifa Ejetável, Redes Elétricas e Redes Pirotécnicas.

Ao longo do desenvolvimento do projeto VLS-1, foram construídos três protótipos do veículo e efetuados dois lançamentos a partir do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA). Nos lançamentos dos protótipos V01 e V02, Operação Brasil em 1997 e Operação Almenara em 1999, respectivamente, foi possível a verificação das funcionalidades em voo dos diversos componentes do veículo, entretanto, para esses dois voos, problemas técnicos impediram a consecução de cumprimento das missões, isto é, a inserção de satélites em órbita. Após esse acidente com o protótipo V03, o projeto VLS-1 sofreu uma revisão completa. Dessa revisão foi gerada uma série de recomendações que implicaram modificações técnicas do projeto e, em alguns casos, o reprojeto de alguns de seus sistemas, destacando-se os Sistemas de Redes Elétricas e o de Redes Pirotécnicas.

Entre os objetivos atingidos até agora estão a capacidade de produção de envelopes motores em aço de alta resistência; Fabricação e processamento de combustíveis sólidos; Domínio da tecnologia de foguetes de sondagem (veículos exportados); e a capacidade de realizar operações espaciais complexas. Entre as metas até 2016 Estão a qualificação em solo dos componentes e sistemas do Veículo, com testes funcionais de interferência e das interfaces; a qualificação em voo de sistemas, como o de amortecimento; Teste real das Estações Operacionais do CLA, CLBI e EMT (Centro de Controle, Radares, Telemidas, Estação Remota); A qualificação em voo do veículo completo com inserção em órbita de carga tecnológica; E a certificação de Tipo do veículo, com satelitização.

O programa espacial brasileiro passa a impressão de ser grande, pois de acordo com informações da Agência Espacial Brasileira (AEB), ele possui 20 satélites, 15 foguetes e três centros de lançamento, o que quer dizer que teoricamente estaria próximo de outras potências emergentes como a China e a Índia. Mas na prática, o programa nacional, que completou 18 anos em 2012, não apresenta resultados tão expressivos quando os outros membros do BRIC. Dos **20 satélites, apenas um está em funcionamento, quatro foram desativados por atingirem o fim da vida útil e 15 estão previstos, mas sem previsão de data.** Já entre os 15 foguetes, quatro estão em operação e 11 são previstos para os próximos anos. Dois centros de lançamento ainda são promessas.

Outro impasse para a implementação do programa são os embargos do Regime de Controle da Tecnologia de Mísseis, MTCR de 1987 criado pela Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido. Esses embargos foram estabelecidos visando a não proliferação de foguetes capazes de transportar armas químicas e bacteriológicas, as chamadas armas de destruição em massa e o que dificulta as parcerias no desenvolvimento e aquisição de tecnologias. O Brasil, até o começo dos anos 90 não era signatário do MTCR. A partir da constituição de 1988 houve um movimento de alinhamento da política exterior nacional e de adesão a tratados. A esperança era obter vantagens como acordos e transferência de tecnologias. No entanto, o que a história mostrou é que o caminho deve ser de desenvolver soluções e capacidades próprias, pois nessa política exterior de fora para dentro faz com que o Brasil se desestime a produzir seu crescimento auto sustentável e continue consumidor da tecnologia amadurecida que vem de fora (BRANDÃO.2009. Pág.73). Caberia então ao Brasil desenvolver a própria tecnologia, o que depende de políticas públicas que darão apoio não só orçamentário mas também as pesquisas.

Além das restrições do MTCR um outro problema no VLS-1 é o uso até agora de combustível sólido. Quase todos os novos projetos de lançadores usam propulsão líquida, que tem a dupla vantagem de liberar mais energia de impulsionamento e de usar câmaras de combustão mais leves, o que aumenta a força do foguete e diminui seu peso, além de poder ser interrompida, reativada e também controlada. Entre as vantagens dos propelentes sólidos está não vazar, permitindo longos períodos de armazenamento, o que é importante para mísseis, que precisam ser acionados em poucos segundos após a decisão de dispará-los.

É fato público e notório que, sob a liderança dos EUA, os países membros do regime de controle de tecnologia de mísseis (MTCR) conduziram por muito tempo um boicote contra o Brasil, que ainda persiste quanto à compra de pequenos componentes ou porque efetivamente temem que o Brasil venha a desenvolver mísseis de longo alcance capazes de transportar ogivas nucleares ou porque fazem dessa possibilidade um argumento ardiloso para evitar que surja mais um concorrente no rico filão da corrida aeroespacial (BRASÍLIA, 2004, 76-78).

O fato do combustível sólido ser usado mais em mísseis, fortalece suspeitas de fins militares no programa, pois este poderia ser **um lançador de satélites adaptável para servir como míssil balístico**. Segundo informações do Instituto de Aeronáutica e Espaço a propulsão líquida será adotada nos novos modelos da família VLS, que serão desenvolvidos em projetos de parceria com a Rússia. A Estratégia Nacional de Defesa coloca como uma das prioridades do setor espacial: "Projetar e fabricar veículos lançadores de satélites e desenvolver tecnologias de guiamento remoto, sobretudo sistemas inerciais e tecnologias de propulsão líquida." (Brasil. Pág. 32. 2008) A pergunta que fica é se o desejo do Brasil expressado na Estratégia Nacional de Defesa e no programa aeroespacial é de projetos com fins pacífico e os embargos internacionais são um dos maiores obstáculos para acordos e transferência de tecnologia, por que o projeto do VLS ainda investe em combustível sólido? Pretender-se-á responder esta pergunta em uma pesquisa futura.

Apesar desses embargos internacionais e sabendo deles, o governo como formulador de tal política deveria delinear bem seus objetivos, para decidir por exemplo em que combustível investir, o pode evitar maiores embargos e definir prioridades já que o VLS1 como o componente faltante do programa aeroespacial brasileiro é de suma importância estratégica o para o país. Sobre as atuais cooperações, a entre Brasil e Ucrânia não envolve transferência de tecnologia, já a cooperação do Brasil com a Rússia, segundo IONESCU (2014), envolve transferência de tecnologia, know how.

A importância do Programa Aero Espacial brasileiro e do VLS consiste no fato que o Brasil depende de satélites internacionais para qualquer sensoriamento remoto que quiser fazer, seja o monitoramento do desmatamento da Amazônia ou a previsão do tempo. Existem acordos para que a utilização desses equipamentos seja garantida, mas a dependência não é algo desejável, é uma vulnerabilidade. Durante a Guerra das Malvinas e o furacão Katrina ficamos praticamente sem imagens de satélite. Os três últimos satélites colocados em órbita pelo Brasil foram lançados da base chinesa, o que gera custos. Para se ter uma ideia o Brasil pagou aos Estados Unidos para o lançamento de dois satélites brasileiros de coleta de dados, os SCD-1 e 2 em 1993 e 1998, o que equivalente ao custo de construção e lançamento de cinco VLS (AMARAL, 2010, 194), o que mostra que o custo de não ter um lançador de satélites é muito maior do que construí-lo.

Continuando a falar de custos, o primeiro voo do de um protótipo do VLS-1 (Veículo Lançador de Satélite) foi programado para este ano segundo o IAE , para testar o sistema de navegação do veículo espacial. A empresa que participado do projeto e é a responsável pelo desenvolvimento e fabricação das redes elétricas (equipamentos eletrônicos de bordo) do VSISNAV – Veículo Lançador do SISNAV, que vai testar o sistema de navegação do VLS é a Mectron, do grupo Odebrecht. No entanto a Mectron, contratada em dezembro de 2010 por R\$ 21,5 milhões pela Aeronáutica para produzir o sistema de eletrônica do lançador, não concluiu o trabalho. O prazo de entrega inicial, que era agosto de 2012, já havia sido adiado para dezembro deste ano.

Enquanto isso, a Índia, que entrou na exploração do espaço em 1963, já realizou 41 lançamentos de seus três modelos de foguetes a partir de 1975 e produziu 74 satélites de diversos tipos de aplicações. Fora isso, o país asiático mandou ao espaço 45 satélites estrangeiros, colocou duas sondas na órbita da Lua e enviou outra a Marte. A diferença entre os países começa nos investimentos em programas espaciais. A Índia destina mais de US\$ 1 bilhão por ano. De 1980 a 2011, o Brasil gastou, somadas todas as ações do PNAE (Programa Nacional de Atividades Espaciais), um total de R\$ 6,15 bilhões (cerca de US\$ 2,7 bilhões), segundo resposta do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação a requerimento do deputado Claudio Cajado (DEM-BA).

Segundo Fernando Carlos Wanderley Rocha, da Câmara dos Deputados, em uma análise em 2012, em apenas quatro anos o Brasil poderá gastar com a Copa do Mundo pelo menos 5,4 vezes mais do que o PNAE gastou em 32 anos. Enquanto o projeto do VLS e a infraestrutura associada estão no patamar dos R\$ 60 milhões por ano, os investimentos em centros de lançamento, que incluem o CLA, mas também o sítio do Cyclone-4, chegaram a R\$ 200 milhões em 2009. O VLS além do alto custo

só pode levar um décimo do peso de satélites como o sino-brasileiro CBERS, mas poderia ser usado para enviar microsatélites e impulsionar a inovação tecnológica brasileira, essas justificativas usada por alguns como empecilhos para um alto investimento no projeto não são verificadas quando comparadas com os custos da indústria espacial e o quanto o país poderia lucrar.

A Anatel, segundo SILVA em *A Política Espacial Brasileira consolidada*, verificou que as receitas das empresas autorizadas a prestar, no Brasil, serviços satélites de comunicação foram de R\$ 57,6 milhões de ROB (receita operacional bruto) de reais em 2000, o conjunto de empresas autorizadas pela Anatel obteve, no ano seguinte, uma ROB de R\$ 435,7 milhões. A ROB continuou a crescer nos anos seguintes, e em 2008 atingiu R\$ 647 milhões. O autor ainda destaca que este valor equivale a mais de um ano de orçamento do programa espacial brasileiro e, evidentemente, não inclui sequer os demais impostos recolhidos a partir da atividade. Os valores mencionados referem-se ao faturamento com a venda de espaço de satélite e tráfego de sinais, que se refere a apenas uma das diversas atividades ligadas à indústria espacial.

Considerações finais

Estes custos mostram que tanto o lucro do setor, quanto o gasto que o país tem em lançar seus satélites por outras bases, além de comprar imagens e serviços de outros satélites justificariam um investimento muito maior do que o atual no projeto. Não só investimento mas uma atenção e estudo de como se adequar para tentar desvencilhar dos embargos internacionais.

Apesar da importância estratégica, a verba reduzida, os cortes e os investimentos inconstantes atrasam e impedem ainda mais a implementação do projeto do VLS. Em 2013, o montante destinado ao desenvolvimento do lançador de foguetes e a produção e pesquisa de novos satélites no Inpe foi de R\$ 345 milhões. Em 2014, a verba diminuiu em R\$ 30 milhões e o valor atual fixado para gastos é de R\$ 310 milhões. A agência chinesa, que vem ganhando destaque nos últimos tempos com megaprojetos, como uma estação espacial própria, investiu neste ano o montante de R\$ 4,6 bilhões. A Índia, outro país que luta para combater a pobreza ao mesmo tempo em que almeja consolidar-se como potência global, investiu R\$ 2 bilhões em seu programa espacial.

O setor Aeroespacial como um todo, e principalmente um projeto como o VLS, requerem investimento de longo prazo de maturação. Ou seu desenvolvimento não atrai o investimento privado, e apenas o Estado investem nas tecnologias necessárias.

O benefício da tecnologia espacial atinge não só o meio militar mas a sociedade como um todo através das telecomunicações; observação da Terra; navegação por satélite; ciência espacial e os spin-offs (esparramentos tecnológicos que levam a outras inovações) tecnológicos decorrentes do esforço espacial internacional. No entanto o Brasil tem uma enorme dependência para desfrutar desses benefícios pois quase todos vêm do uso de tecnologias externas com o uso de satélites dedicados ao Brasil, no caso de alguns serviços de telecomunicações, ou compartilhados com sistemas estrangeiros ou internacionais, no caso de imagens de satélites, dados meteorológicos, informações GPS e dados científicos.

Longo (2009) afirma que os países que dominam o cenário mundial político, econômico e militarmente, estabelecendo "as regras do jogo" e a nova ordem na distribuição da riqueza e do trabalho em nível global especializaram-se na produção de bens e serviços nos quais é intensiva a agregação de valores intangíveis, basicamente conhecimentos e valores simbólicos. Minimizando assim seu envolvimento na produção de commodities e de produtos manufaturados intensivos em energia, matérias primas e mão de obra.

As tecnologias modernas mais relevantes e seus processos de produção não são facilmente compreendidas e são difíceis de serem copiadas. Quem não tiver capacidade científica e tecnológica estará condenado à periferia mesmo que contenha capital, mão de obra e matérias primas. A geração de tecnologias de base científica, assim como as tecnologias do setor aeroespacial, o VLS por exemplo, exigem um acúmulo de capital para investimentos contínuos em pesquisa, desenvolvimento experimental e engenharia

"A história não registra nenhum polo de poder político, econômico e militar que tenha se estabelecido com base em tecnologias importadas e setores mais dinâmicos da economia dominados por empresas estrangeiras." (VILARES. IN: LONGO.2009 . Pág. 57)

O momento é favorável para que se repense a distribuição do orçamento e sejam aprimorados os processos de avaliação e delineamento das prioridades das políticas sensíveis e estratégicas do país. A Estratégia Nacional de Defesa ambicionou que o país investiria, não só no rearmamento e na indústria de material de Defesa mas também no desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes, cabe a decisão de executar e garantir autonomia na área espacial. A verba prevista ano a ano para a Defesa, além de não ser considerada suficiente para todos os investimentos, ainda está sofrendo os contingenciamentos que as outras pastas também estão sofrendo, como tentativa do governo de equilibrar as contas públicas

e controlar a inflação. No entanto quando trata-se de projetos e pesquisas isso gera grandes lacunas e dificuldade na previsibilidade de orçamentos, necessários para as compras, acordos e investimentos.

“Não investir em atividades espaciais é abdicar do acesso não só a informações como também a instrumentos essenciais à vida moderna, e é também optar por uma posição secundária no concerto das nações. Agrava a questão o fato de que o congestionamento do espaço já é uma realidade e tem duas origens, o lixo espacial e o esgotamento das posições disponíveis em órbitas geoestacionárias.” [SILVA.Parte I. Pág 133. 2010]

Bibliografia

Brasil. A visão da AAB para o Programa Espacial Brasileiro. Associação Aeroespacial Brasileira. São José dos Campos – S.P., 2010 – 1.

_____. A Política Espacial Brasileira Consolidada. Centro de Documentação e Informação. Edições Câmara. Brasília, 2010. Parte I.

_____. Desafios do Programa Espacial Brasileiro. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Brasília, 2011.

_____. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 17 de dezembro de 2008.

_____. Segurança Pública e Defesa Nacional. Consultor Legislativo da Área XVII. ROCHA, Fernando Carlos Wanderley, Acidente com o Veículo Lançador de Satélites (VLS – 1 V03) no Centro de Lançamentos de Alcântara. Câmara dos deputados. Brasília, 2005.

BRANDÃO, M. Pazini. Tecnologias sensíveis: impactos no emprego do poder aeroespacial. IN: ROCHA, Márcio(Org.). Política Ciência & Tecnologia Defesa Nacional. UNIFA. Rio de Janeiro: 2009

IONESCU, Imanuela. O interesse do Brasil em cooperar com a Rússia no setor espacial. Dissertação apresentada a UFF. INEST. Niterói: 2014

LONGO, e W. Pirró. Impactos no desenvolvimento da ciência e tecnologia na defesa nacional. IN: ROCHA, Márcio(Org.). Política Ciência & Tecnologia Defesa Nacional. UNIFA. Rio de Janeiro: 2009

SILVA, Eduardo Fernandes. "A Indústria Espacial: uma (Breve) Visão Geral". In A política Espacial Brasileira, Centro de Documentação e Informação, Edições Câmara. Brasília: 2010. Parte II, pp. 117/119

Sites:Amato, F. A. Cláudio. Foguete nacional só deve decolar em 2015
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe0909201001.htm> . Acessado em 20/11/2014

Carvalho, Eduardo. Santos, Carlos. Brasil confirma para dezembro o lançamento do satélite Cbers-4 <http://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2014/03/brasil-confirma-para-dezembro-o-lancamento-do-satelite-cbers-4.html>
Acessado em 22/11/2014

PROSUB: UMA ANÁLISE DOS IMPACTOS SECUNDÁRIOS NA SOCIEDADE E NO MEIO AMBIENTE

Everaldo de Carvalho Neto³³

Hery Pessôa Nogueira³⁴

Mariana Guimarães Alves da Silveira³⁵

Urias da Silva Fernandes Júnior³⁶

Resumo:

O presente artigo apresenta uma breve análise do Programa de Submarinos (PROSUB) sob uma ótica socioambiental, dada a importância de avaliar o impacto da intervenção na vida da população e no meio ambiente do município de Itaguaí, onde está sendo instalada a estrutura física do programa. A avaliação foi feita através do levantamento bibliográfico dos dados acompanhado de sua análise por meio dos modelos de efeitos-colaterais e de stakeholders, apresentados por Evert Vedung em seu livro Public Policy and Program Evaluation. Levando em conta a responsabilidade social declarada pela Marinha e pelas empresas envolvidas, é visado aferir se os compromissos sociais e ambientais pretendidos se verificam. O artigo final fará parte do trabalho de conclusão do 2º Curso de Avaliação de Políticas Públicas e Laboratório de Políticas Governamentais, oferecido pelo Laboratório Defesa e Política[s] e ministrado pelos professores Evert Vedung e Luiz Pedone.

Palavras-chave: Prosub, impacto socioambiental, avaliação de política pública

¹ Graduando de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense

² Mestrando do Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), membro do Laboratório Defesa e Política[s], Inest/UFF

³ Graduanda de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense, membro do Laboratório Defesa e Política[s], Inest/UFF

⁴ Graduando de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense, membro do Laboratório Defesa e Política[s], Inest/UFF

Introdução

O projeto brasileiro de protagonismo no cenário internacional exige do país a capacidade de garantir sua segurança e defesa, bem como a soberania sobre seu território – terra, ar e mar. (END, 2008). A soberania é um conceito essencialmente jurídico, contudo, desde Vestefália, quando surgiu a configuração moderna de Estado vigente ainda hoje no Sistema Internacional, veem-se inúmeras ações que desrespeitam este princípio jurídico da independência e autodeterminação dos Estados, seja por ganância comercial, por disputas territoriais, por domínio, proteção ou invasão de populações específicas.

A indústria de Defesa, portanto, se mostra vital para assegurar a autodeterminação ou minimizar a dependência para qualquer país. Poderia ser equiparada à importância de sua autonomia para a melhoria na defesa contra agentes externos, bem como na segurança interna, contra ameaças futuras. É importante ressaltar também a contribuição para o processo de formulação de políticas governamentais de desenvolvimento científico, tecnológico e inovação em produtos que tem por base a modernização de equipamentos tecnológicos das ações militares.

Além de outros outcomes esperados, como a transferência de tecnologia sensível para empresas brasileiras, que se situam fora do escopo da presente análise, efeitos colaterais perversos da intervenção sobre os biomas e comunidades presentes em Itaguaí, bem como quão bem esses são evitados, e efeitos benéficos sobre o ecossistema e sociedade locais podem e devem ser levados em conta na avaliação do Prosub. Antes de avaliarmos os efeitos colaterais socioambientais, bem como demais interesses dos stakeholders a respeito do tema, uma breve passagem pelo projeto e seu andamento se faz necessária.

PROSUB: um panorama

Iniciado pela Marinha em 2008, o Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (Prosub) é um dos mais importantes projetos estratégicos da defesa nacional. Sua execução atende às diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa de reaparelhamento e modernização dos meios e equipamentos das Forças Armadas brasileiras. Em termos de parceria estratégica o Prosub é, hoje, o projeto com maior relevância que está desenvolvido pela Marinha.

As obras da *Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (Ufem)* começaram há cerca de três anos. A cerimônia contou com a participação do ministro da Defesa, Celso Amorim; do embaixador da França no Brasil, Bruno Delaye; do comandante da Marinha, almirante Julio Soares de Moura Neto, além de empresários e de outras autoridades civis e militares.

O Prosub decorre de cooperação entre Brasil e França e prevê a fabricação de cinco submarinos. Desses, quatro serão convencionais (S-BR-diesel), a propulsão diesel-elétrica, e um a propulsão nuclear (SN-BR), com tecnologia inteiramente nacional. Além de dotar o país de maior capacidade militar para vigilância de suas águas oceânicas, o Programa reforçará a indústria de construção naval brasileira, gerando nove mil empregos diretos e outros 32 mil postos indiretos. O investimento que inclui a etapa de construção da Ufem, do estaleiro e da base naval que abrigará os submarinos será de R\$ 7,8 bilhões, com desembolsos até 2017.

Adicionalmente, na área de construção naval, projeta-se para o período de construção dos submarinos a criação de cerca de dois mil empregos diretos e oito mil indiretos permanentes. Por último, a construção e operação de um submarino com propulsão nuclear, desenvolvido com tecnologia altamente sensível, são dominadas por poucos países. Atualmente, apenas China, Estados Unidos, França, Inglaterra e Rússia detêm esse domínio tecnológico. Com o PROSUB, o Brasil passará a integrar esse seleto grupo.

Essa integração prevê a transferência de tecnologia e a formação de consórcios entre empresas dos dois países, para atender aos objetivos estratégicos comuns. Assim, a DCNS, empresa francesa contratada para transferir tecnologia, formou, com a construtora brasileira Odebrecht, o Consórcio Baía de Sepetiba, destinado à construção do estaleiro para fabricar os submarinos e da base naval para apoiá-los. Para tornar viável a fabricação dos submarinos, foi constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), denominada Itaguaí Construções Navais (ICN), também integrada pela Odebrecht e pela DCNS, mas tendo a Marinha como detentora de uma ação preferencial do tipo golden share. Caberá à ICN empregar as instalações do estaleiro, que incluem a Ufem, exclusivamente para a construção dos cinco submarinos previstos no contrato. A Marinha destaca que está excluída desse acordo com a França a transferência de tecnologia para a construção da planta de propulsão do submarino nuclear, cuja responsabilidade cabe exclusivamente à Marinha, com base em tecnologia própria, desenvolvida no CTMSP.

Um projeto dessa natureza implica impactos externos à área alvo do programa no local da implementação, que podem ser avaliados sob o modelo de efeitos colaterais. As metas estabelecidas em documentos específicos e com base em diretrizes gerais pelos stakeholders que serão analisados, nas frentes ambiental e social, muitas vezes representam efeitos distintos das metas centrais da intervenção estabelecidas pelo Estado, ainda que sejam esperados e até mesmo intencionais.

À luz das necessidades expostas, o Senado aprovou, em 2009, o orçamento de •6,79bi, a ser aplicado até o biênio 2024/2025. Em sequência à contratação da francesa DCNS em joint-venture com a CNO no ano anterior,

também em 2009 constituiu-se a ICN. A principal credora do programa é a BNP-Paribas e ele conta com a cobertura da COFACE, exceto na construção da UFEM, inaugurada em 2013.

Institucionalmente, a principal responsável pela gestão do programa é a Marinha do Brasil, sob a égide do Ministério da Defesa do Governo Federal, e, a fim de conseguir a licitação dos projetos, ela teve de assumir compromissos na frente ambiental com o Ibama, sob o Ministério do Meio Ambiente, de forma que acompanham a meta do programa, representada pelo output em si, os submarinos, e por seu outcome, o aumento da capacidade de defesa nacional, impactos secundários esperados no ecossistema local. A FIGURA 1 representa uma possível esquematização da intervenção.

Embora ainda não seja possível avaliar os outputs e outcomes da intervenção, a fase da implementação já oferece diversos impactos em sua relação com a sociedade civil e com o meio em que se insere, que pode ser expandida para acomodar o processo de dragagem da Baía de Sepetiba, a construção da UFEM e da infraestrutura necessária para o seu funcionamento, bem como a construção do EBN, ao qual o mesmo se aplica, a qualificação e emprego de moradores locais, especialmente na fase de construção, o monitoramento ambiental e o incentivo às atividades econômicas locais.

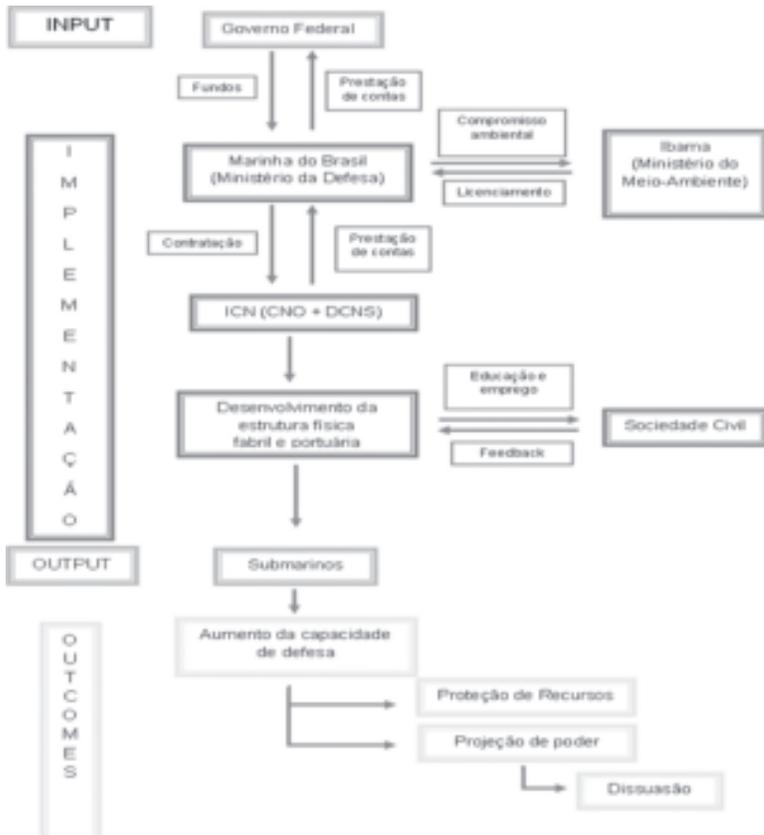


Figura 1

Ainda que presentes nas diretrizes do programa e importantes ferramentas de legitimação do mesmo junto à população, os impactos locais não têm relação com o output e com os outcomes visados, de forma que, embora esperados e propositais, não compõe a meta, isso é, o foco da intervenção, configurando efeitos colaterais da mesma. De forma geral, os esforços de conscientização, capacitação, incentivo econômico e preservação ambiental tem logrado resultados geralmente positivos, quando não neutros, para a população, ONGs, governo municipal e empresas envolvidas, como será destacado na análise subsequente dos programas sociais e da atuação dos stakeholders.

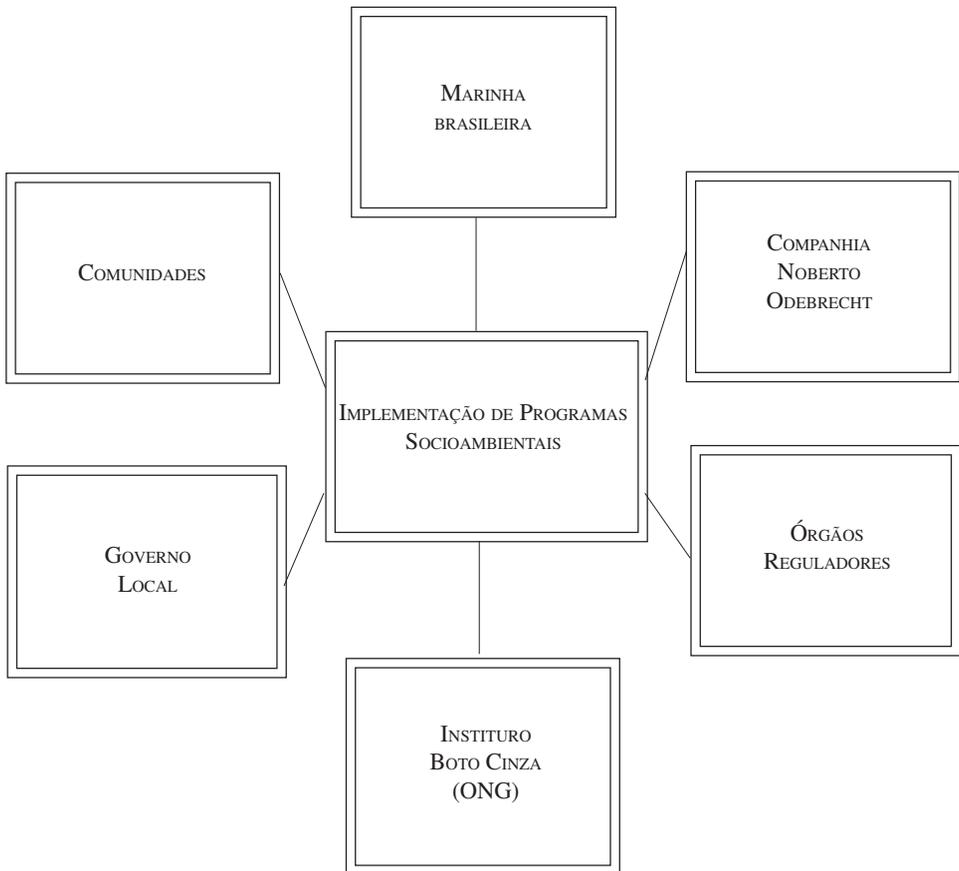
Modelo de Stakeholder

Buscando refletir a diversidade de perspectivas presentes na elaboração de programas socioambientais para a população afetada pela implantação do Prosub, foi aplicado o modelo de stakeholder de Evert Vedung (VEDUNG, 1997), para conhecer e avaliar os interesses e expectativas de cada ator. Um stakeholder, de acordo com Vedung, pode ser um grupo ou atores individuais afetados por interesses ou detentores destes na intervenção avaliada, na sua execução ou nos efeitos de seus resultados. Como o foco é socioambiental, só foi considerado atores que serão afetados pelos programas ou ações e aqueles que fornecem tais programas e ações, por isso foram excluídos do modelo atores importantes como a DCNS (Direction des Constructions Navales e des Services) e o Ministério da Defesa.

Este modelo é considerado nebuloso, já que não oferece resposta oficial sobre quem são os stakeholder, e muito menos deixa clara a prioridade entre eles; assim como é considerado impraticável e exigente, visto que demanda recursos para contatar cada stakeholder. Apesar disso, o modelo de stakeholder também apresenta suas vantagens.

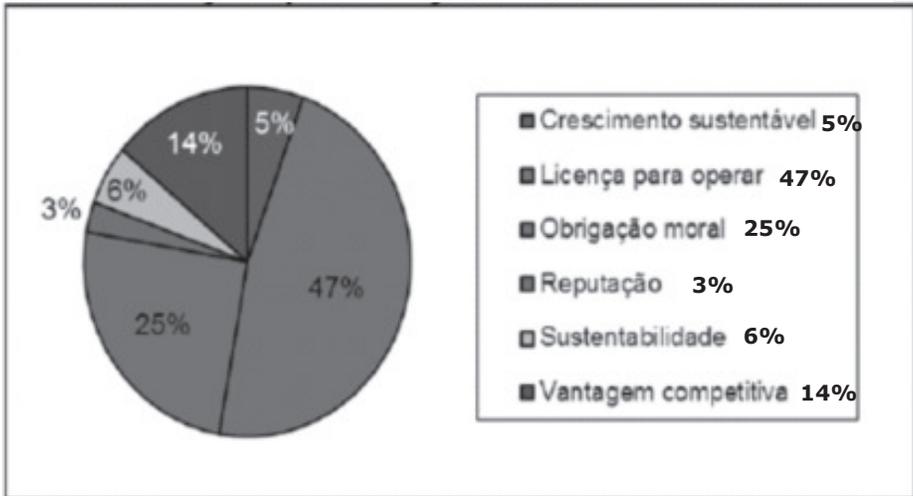
Segundo Vedung, o modelo traz consigo uma abordagem argumentativa que satisfaz valores participativos e deliberativos que modelos como o de efeitos colaterais não cumprem. Outra vantagem vem dos variados pontos de vista obtidos a partir dos vários stakeholders analisados. Isto fornece ao estudo um aumento de qualidade e ideias sobre tópicos que podem levar a uma investigação mais aprofundada. Além disso, há um aumento também da probabilidade de abordar assuntos realmente relevantes para os atores envolvidos, o que leva, por conseguinte, a um aumento das chances de problemas entre os diferentes stakeholders serem solucionados. Por fim, a quarta vantagem deste modelo é a promoção de consenso entre os stakeholders para chegar a um acordo quando há divergência entre esses atores, gerando legitimidade para decisões fundamentais.

Após esta breve apresentação do modelo utilizado para analisar interesses e expectativas dos atores, resta organizá-los e avaliá-los.



Os dados utilizados para a avaliação dos stakeholders foram retirados da dissertação de mestrado em Administração de Monique Stony intitulada *Gestão de Stakeholders para a Sustentabilidade Socioambiental: o caso do Programa de Desenvolvimento de Submarinos do Brasil*. Stony fez várias entrevistas com diversos stakeholders para seu trabalho e a partir daí fez análises interessantes. Uma delas foi sobre as motivações para as ações de RASC (Responsabilidade Ambiental e Social Corporativa).

Gráfico 5.1: **MOTIVAÇÕES PARA AS AÇÕES DE RASC NO PROSUB**



Fonte: STONY, 2012, p. 106

Pela coleta de dados feita pela autora, percebe-se que a principal motivação dos atores que praticam as ações, a Marinha e a Odebrecht, é a obtenção da licença de instalação. Para tal, é necessário ter um EIA (Estudos dos Impactos Ambientais), um RIMA (Relatório dos Impactos Ambientais) e um PBA (Plano Básico Ambiental), onde a Marinha e a Odebrecht se comprometem em cumprir todas as condições estipuladas por esses documentos. Pelo gráfico, nota-se também que há motivadores mais nobres, como obrigação moral e prática da sustentabilidade, bastantes presentes nas diretrizes da Odebrecht. A vantagem competitiva, que aparece em terceiro, incentiva ações porque, ao capacitar um local e depois aproveitá-lo em suas obras, a Odebrecht se torna competitiva em relação às outras empresas por aumentar sua eficiência operacional.

N.E. O gráfico 5.1, originalmente em cores, teve de ser exportado para impressão em P&B, por razões técnicas; essa transformação dificulta as referências, associadas pelas cores, entre as motivações e seus percentuais. Dessa forma, os editores transcreveram as faixas de percentuais ao lado de cada motivação para facilitar a compreensão dos dados.

O primeiro stakeholders analisado será a Marinha brasileira (MB). Seus interesses são cumprir o que está estabelecido no PBA e informar e conscientizar a população de Itaguaí sobre o Prosub. Alguns projetos socioambientais previstos sob a responsabilidade da MB são Projeto de Comunicação Social, Projeto de Educação Patrimonial e Valorização Sociocultural, e a criação de um Centro de Gerenciamento Ambiental Integrado, que será permanente e servirá para a “gestão das informações relacionadas aos aspectos ambientais da instalação e operação do empreendimento” (STONY, 2012). Para uma melhor comunicação com a comunidade, prevê a criação de um Colegiado de Gerenciamento Costeiro da Baía de Sepetiba. Com presença permanente da MB, este fórum também agrega segmentos do governo, sociedade e empreendedores que atuam na Baía, e tem como objetivo a discussão e formulação de políticas, planos, programas e ações para a gestão da zona costeira. Outro exemplo que mostra a vontade da MB de conscientizar a população e manter um diálogo com esta é a realização de palestras semestrais nas escolas da Ilha da Madeira.

Quanto à Companhia Noberto Odebrecht (CNO), seus interesses em desenvolver a região e sua preocupação socioambiental vão além da necessidade de conseguir a licença do governo. Desde 1944, seu dono, Noberto Odebrecht, desenvolveu a Tecnologia Empresarial Odebrecht (TEO) que é um conjunto de princípios, conceitos e critérios que regem a empresa ético e moralmente. Na TEO já é possível detectar valores de responsabilidade social e ambiental, fazendo-a uma base para o que viria em 1993. Neste ano, tendo como meta um aprofundamento dos valores de sustentabilidade, foi criado na CNO um comitê de sustentabilidade para formular diretrizes sobre este tema para a empresa como um todo. Em 2008, é aprovada a política de sustentabilidade que encara o conceito como algo multidimensional, abarcando aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e políticos. Tendo em mente toda essa política da CNO, compreende-se o interesse desta ao formular projetos como Caia na Rede.

Com relação ao governo local e as comunidades de Itaguaí e Ilha da Madeira, estes stakeholders, apesar de possuírem expectativas positivas quanto à implantação do Prosub na região, com relação à geração de empregos, desenvolvimento da região, capacitação dos moradores, entre outras, eles possuíam preocupações também. As preocupações do governo local são voltadas para as consequências urbanas do Prosub em Itaguaí. A prefeitura relata problemas como aumento populacional, causado por funcionários de outros estados que migram para trabalhar e acabam gerando despesas para o município; e o aumento da criminalidade por conta do desenvolvimento rápido dos empreendimentos na região, que não foi acompanhado de um aumento no policiamento.

As comunidades de Itaguaí e Ilha da Madeira têm suas preocupações próprias, principalmente a segunda por ser um destino turístico e por depender bastante da atividade pesqueira. As associações de pescadores da Ilha da Madeira, a Associação de Pescadores e Lavradores da Ilha da Madeira (APLIM) e a Associação de Pescadores Artesanais da Ilha da Madeira (APAIM), fizeram suas demandas e expuseram suas expectativas para que fossem levadas em consideração no PBA. Algumas levantadas foram a capacitação de pescadores, legalização da profissão/barco, atuação da Marinha e relacionamento Marinha x Entidade. Todas as demandas trazidas estão sendo atendidas por meio dos subprojetos estipulados no PBA, menos a demanda por indenização por desalojamento, visto que não há previsão de retirada de pescadores da região.

Os interesses dos órgãos reguladores nos projetos socioambientais são bem claros: verificar se o PBA e o RIMA estão sendo cumpridos e como, se há alguma negligência ambiental ou não. Dentro desse grupo há o Ibama, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e que possui autonomia administrativa e financeira. O Ibama é o responsável pelo licenciamento ambiental do Prosub, dado que é um projeto militar de âmbito do governo federal, e pela licença de instalação do Estaleiro e Base Naval. Outro órgão para o licenciamento é a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), que pelo próprio nome já dá para perceber que ela é responsável pela parte de radioproteção e atividade nuclear, já que o Prosub lidará com o manuseio de radiação por conta da propulsão nuclear do submarino. O terceiro órgão que compõe o grupo é o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), que tem "a missão de proteger, conservar e recuperar o meio ambiente para promover o desenvolvimento sustentável" (STONY, 2012, p. 163, apud INEA, 2011). No âmbito municipal, para monitorar o Prosub, há a Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca de Itaguaí. Esta desenvolve vários projetos para a cidade e vai receber apoio da gestão do Prosub para que eles sejam realizados.

Por último, a ONG Instituto Boto Cinza (IBC) que é, segundo Stony, a mais atuante na questão do Prosub. Esse instituto, apesar de não possuir muito poder político, está realizando, contratado pela CNO, monitoramento da bioacústica sonora provocada pelo Prosub, além de alegar que algumas áreas de fundeio, postas no projeto do empreendimento, encontram-se bem em cima das áreas onde os botos estão. Seus interesses são monitorar os impactos na baía de Sepetiba e alertar sobre as consequências com relação aos botos cinza.

Pelo modelo de avaliação de stakeholders, torna-se visível a disposição da MB e da CNO de manterem uma boa relação com a população de Itaguaí. Esses canais de comunicação entre os empreendedores do Prosub e as comunidades, como por exemplo o Colegiado que a MB se propôs a criar, é muito importante para resolver problemas que podem surgir entre os stakeholders, para tomada de decisões e também para satisfazer as demandas e expectativas de diferentes stakeholders. Não é uma relação perfeita, ainda há preocupações, como por exemplo, por parte dos pescadores quanto ao desalojamento, mas parece ser uma relação estável. Segue detalhamento para maior compreensão do compromisso da MB e CNO.

Programas sociais e ambientais

No que diz respeito a empregos gerados na região, em 2012, 77% dos 9.000 trabalhadores empregados pela Odebrecht na construção da UFEM e do EBN residiam em Itaguaí.

Dos programas sociais implantados na região, o Acreditar é um programa da Odebrecht que já atuava em todo país e fora dele promovendo qualificação técnica. Em Itaguaí desde 2010 com parceria da Marinha do Brasil, o objetivo é qualificar mão de obra local e direcioná-la ao esforço de instalação (2010 a 2014) e de operação (2015 a 2020) das obras e projetos ligados ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos.

O Acreditar, em três anos, formou 500 trabalhadores, dos quais cerca de metade foi absorvida no projeto. Não existe obrigatoriedade de contratação dos alunos formados pelo programa no Prosub-EBN, mas aqueles que são contratados têm sido acompanhados na vida profissional dentro do projeto, como continuidade da formação recebida no curso, e tendem a ser promovidos se lograrem êxito. A estimativa é de que 80% da mão de obra civil na fase de instalação seja local e 20% externa. Essa porcentagem muda a partir da fase de operação, quando será exigida mão de obra especializada e estima-se que apenas 10% da contratação será local, o que possivelmente coloca o Acreditar em segundo plano. Ainda assim 700 alunos estão sendo formados pelo programa.

Outro programa social implantado dentro e fora do país afetando a região é o Caia na Rede, não previsto no PBA, este programa mira promover gratuitamente a inclusão digital dos moradores da Ilha da Madeira. Uma parceria entre Odebrecht, Dell e Microsoft que já formou 25 turmas e 201 pessoas. Os beneficiados geralmente são mulheres, idosos e esposas de pescadores. Além deste, o curso Inglês num Clique em parceria com o Senai ensina a língua na Ilha desde 2012 para alunos acima de 14 anos.

No que diz respeito à administração da implantação destes programas, eles não são únicos a Itaguaí, a CNO já tem a vantagem de experiência na implantação dos mesmos pelo país e fora deste, mesmo com as exigências e supervisão da Marinha do Brasil, a conversão de iniciativa em implementação é facilitada com a parceria com atores originalmente alheios ao projeto Prosub-EBN, como os já mencionados Dell, Microsoft, Senai etc.

A meta clara destas intervenções é a de mobilizar mão de obra, cumprir com as determinações do PBA e satisfazer algumas das demandas de pescadores e moradores locais. Poderia se inferir que, dado a presença dos três cursos na vida de toda a comunidade local, a saber: Acreditar captando, em sua maioria, homens, Caia na Rede atingindo mulheres e esposas de pescadores, e o Inglês num Clique sendo mirado em adolescentes, haveria uma inserção da CNO no cotidiano das famílias locais e, poderia se afirmar, tentando causar uma boa impressão e influência sobre uma comunidade que teria muito a reclamar da implementação do Prosub-EBN pela CNO e Marinha do Brasil.

Desta maneira, a meta de qualificação e mobilização trabalhista local estaria sendo atingida, dados os resultados diretos dos programas mencionados. E a possível meta escusa de influência social da CNO também estaria sendo bem-sucedida como resultado secundário direto dos programas mencionados.

Passando para um projeto exclusivo da Marinha, o curso de "Moço de Convés" oferecido por ela faz parte das reivindicações da APLIM e da APAIM de inserção dos pescadores locais nos empreendimentos que estão sendo realizados. O curso habilita os profissionais aquaviários a exercerem funções nas diversas embarcações mercantes. Essa intervenção é resposta às reivindicações de que o projeto Prosub-EBN privaria os pescadores artesanais de seu sustento e de suas famílias, o qual tem existido por gerações na região, em função da diminuição das áreas de pesca e das perturbações causadas pelo projeto no ecossistema local. Contudo há reclamações de que este curso não atende às demandas pela alta concorrência e altas exigências aos candidatos, às quais os pescadores locais não teriam como atender devido ao baixo grau de escolaridade.

Por outro lado, outras exigências foram atendidas, como a doação de embarcações aos pescadores artesanais, o estímulo à habilitação destes profissionais e o estímulo à pesca e ao turismo na região, os quais estariam sendo prejudicados pelas novas operações.

No que concerne os programas ambientais, mais de 49 existem para atender as exigências do IBAMA. Divididos em Programas de Monitoramento Ambiental e Programas da Qualidade do Meio Ambiente. Tais buscam minimizar os impactos negativos das operações e identificar riscos ao meio ambiente.

Dentre esses esforços nos Programas de Monitoramento Ambiental está a análise da qualidade da água, medindo parâmetros como temperatura, PH, quantidade de óleos etc. O monitoramento das correntes marítimas, se estas mudam devido ao impacto das obras e se isto afeta a vida marinha local. O monitoramento da biota aquática, da fauna terrestre. Há também a análise dos Ruídos Antrópicos Submarinos, tendo em vista a presença de botos cinza na região.

Dentre os Programas de Monitoramento da Qualidade do Meio Ambiente se encontra ações para analisar a água nas áreas de dragagem. Ações para monitorar e controlar processos de erosão. Ações para o controle de poluentes acima do permitido emitidos pelas obras. Há de se observar também a descoberta e remoção, por parte destas iniciativas, de 330 mil metros cúbicos de materiais contaminados por metais pesados do fundo da Baía de Sepetiba. Atualmente os níveis de Cádmio, Zinco, Chumbo, Cobre e Níquel se encontram dentro de parâmetros aceitáveis e a qualidade da água após a operação de dragagem permanece fora de risco.

Estes programas possuem característica contínua e suas avaliações contam com relatórios de periodicidade variada a serem reportados, os quais especificam as atividades realizadas. Além disso, as operações na Ilha da Madeira tentam empregar formas de energia alternativas e reciclagem de dejetos sólidos provenientes de suas ações.

Conclusão

Na esperança de garantir maior clareza metodológica ao material apresentado, o fechamento da avaliação empreendida consistirá em propostas de respostas aos Oito Problemas da Avaliação, conforme identificados por Evert Vedung (VEDUNG, 1997):

1) Propósito básico: a questão fundamental abordada pelo presente trabalho é o conjunto de impactos secundários de ordem ambiental e social do Prosub sobre a população e meio-ambiente do município de Itaguaí, no estado do Rio de Janeiro.

2) Propósito superior: a razão que norteia o presente trabalho é a pesquisa básica, buscando lançar luz sobre um aspecto pouco abordado de um tema recorrente nos estudos de natureza militar e estratégica, enriquecendo assim sua discussão e atentando o meio acadêmico para nossa questão fundamental.

3) Organização: a exposição foi realizada a partir de aspectos mais formais da intervenção em direção às medidas específicas avaliadas, empreendidas por stakeholders, e foi executada por não-stakeholders, não-agentes da intervenção, a fim de evitar que a mesma corresse maiores

riscos de se tornar um elefante branco ou um elemento de barganha nas negociações de melhores termos por parte dos stakeholders em sua interação uns com os outros.

4) Objeto da avaliação: limita-se a impactos socioambientais, bem como às medidas que buscam alcançá-los ou mitigá-los, impulsionados pelos agentes e stakeholders do Prosub no município de Itaguaí, RJ, no contexto da implementação do programa.

5) Implementação: haja visto o ecossistema complexo do local de instalação da estrutura física do programa e sua relação cultural e econômica com a população, o compromisso de minimizar os impactos da intervenção sobre estes representa não só um complicador da implementação do programa vislumbrado desde a fase de planejamento e licenciamento, como sua observância tem constituído a pedra de toque de uma série de impactos positivos.

6) Resultado: é possível identificar outcomes líquidos fora da área de enfoque da intervenção, como a dragagem da Baía de Sepetiba e remoção de material contaminado de seu leito; a qualificação profissional, ensino da língua inglesa, inclusão digital, conscientização e geração de empregos diretos e indiretos para a população local e incentivo de atividades econômicas tradicionais.

7) Valor: os critérios adotados, durante-o-fato, estão de acordo e se revelam descritivos das impressões e anseios dos stakeholders do programa no que diz respeito ao tema da avaliação, apontando atuação satisfatória dos agentes em méritos de instrução e inclusão da população local, economicamente ativa ou não; geração de emprego para a população local, sobretudo durante a fase de construção da estrutura física do programa; e preservação e respeito ao meio-ambiente no município impactado.

8) Utilização: aqueles que desejarem estudar o programa abordado, mesmo que por uma ótica distinta, poderão encontrar nesta avaliação elementos que contribuam para uma análise mais informada a respeito dos impactos secundários identificados, ao passo em que os agentes da intervenção poderão enxergar nesta uma janela para as sensibilidades da sociedade civil e acadêmica frente à implementação da política.

Bibliografia

NOGUEIRA, H. As Políticas de Defesa e a Indústria Nacional de Defesa. 2011. 3 v. Relatório parcial – Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

STONY, M. Gestão de stakeholders para a sustentabilidade socioambiental: O caso do Programa de Desenvolvimento de Submarinos. 2012. 1 v. Dissertação (Mestrado em Administração) – Instituto COPPEAD de Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

VEDUNG, E. Public Policy and Program Evaluation. Piscataway, Nova Jersey, Estados Unidos da América: Transaction Publishers, 1997. 336 páginas.

Documentos oficiais

BRASIL. *Política de Defesa Nacional*. [Online] Aprovada pelo Decreto 5484, de 30.06.2005. Brasília: 2005.

Endereços eletrônicos

Click Macaé. "Marinha: há vagas no Mercado de trabalho até debaixo d'água". 25/07/2011. Disponível em <<http://www.clickmacae.com.br/?sec=47&pag=noticia&cod=8623>>. Acesso em 23/11/2014.

Extra Online. "Moradores de Itaguaí fazem cursos e se prepararam para as obras que vêm movimentando a região". 11/01/2013. Disponível em <<http://extra.globo.com/noticias/rio/zona-oeste/moradores-de-itaguaui-fazem-cursos-se-prepararam-para-as-obras-que-vem-movimentando-regiao-7276541.html>>. Acesso em 23/11/2014.

Portal Marítimo. "Obras do Estaleiro e Base de Submarinos em Itaguaí contam com mão de obra local". 04/10/2010. Disponível em <<http://portalmaritimo.com/2010/10/04/obras-do-estaleiro-e-base-de-submarinos-em-itaguaui-contam-com-mao-de-obra-local/>>. Acesso em 23/11/2014.

Portal da Marinha. "Prosub: Programa de Desenvolvimento de Submarinos, UFEM – Primeiro passo rumo ao futuro". Disponível em <<https://www.marinha.mil.br/prosub/revista.pdf>>. Acesso em 23/11/2014.

Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB. "Benefícios Sociais". Disponível em <<http://lithic.kinghost.net/prosub/submarino/beneficio-sociais>>. Acesso em 23/11/2014.

Programa de Desenvolvimento de Submarinos – PROSUB. “Gestão Ambiental”. Disponível em <<http://www.lithic.kinghost.net/prosub/submarino/gestao-ambiental>>. Acesso em 23/11/2014.

PROSUB-EBN. “Programas Sociais”. Disponível em <http://www.prosubebn.com.br/?pg=programas-sociais&id=12&id_pai=3>. Acesso em 23/11/2014.

PROSUB-EBN. “Programas Ambientais”. Disponível em <http://www.prosubebn.com.br/?pg=programas-ambientais&id=11&id_pai=3>. Acesso em 23/11/2014.

Technonews. “O monitoramento ambiental do Prosub-EBN”. Outubro/2013. Disponível em <<http://www.technonews.com.br/2011/newnaval.php?corpo=conteudonaval.php&tabela=tabram05&pg=3&cod=139>>. Acesso em 23/11/2014.

Tributo ao Futuro. “Odebrecht Notícias nº 258”. Disponível em <<http://www.tributoaofuturo.com.br/multimedia/Documents/Odebrecht%20Not%C3%ADcias%20258.pdf>>. Acesso em 23/11/2014.

POLÍTICAS PÚBLICAS E DEMANDA DAS FORÇAS ARMADAS: EMPRESA ESTRATÉGICA "DEFESA BRASILEIRA S.A."

Luciano Ponce Carvalho Judice (EGN)

RESUMO: O objetivo deste trabalho consiste na proposta de criação de uma Empresa de economia mista, portanto sob controle estatal, com a missão de contribuir para o desenvolvimento, fabricação e comercialização de Produtos Estratégicos de Defesa, fortalecendo a Base Industrial de Defesa. Ressalta-se a relevância das análises contidas neste trabalho para os Estudos Estratégicos, na medida em que se persegue a concatenação entre Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação e industriais de Defesa, visando o desenvolvimento nacional pelo atendimento das demandas das Forças Armadas. Tal empresa também atuaria em prol da Política Externa, à semelhança da empresa francesa DCNS e outras dos "BRICS". Espera-se, com a criação da "DEFESABRAS S.A.", em aliança estratégica com Instituições Científicas e Tecnológicas, a Academia, e as demais empresas de nossa Base Industrial de Defesa, que sejam promovidos grandes Programas Mobilizadores, à semelhança do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural.

Palavras-chave. Política. Pública. DEFESABRAS.

ABSTRACT: The objective of this work is the proposal of creating a mixed economy company under state control, with a mission to contribute to the development, manufacturing and marketing products for Strategic Defense Industrial Base strengthening national defense. Underscores the relevance of the analysis contained in this paper for Strategic Studies, in that it pursues the concatenation of Public Policies for Science, Technology and Innovation and Industrial Defense, aimed at national development by meeting the demands of the Armed Forces. Such a company would also act on behalf of Foreign Policy, like the French company DCNS and others from "BRICS". It is expected that the creation of "DEFESABRAS S.A.", in strategic alliance with Scientific and Technological Institutions, the Academy, and other companies in our Defense Industrial Base, fostering major mobilizing programs, like the Mobilization Programs of Oil and Natural Gas National Industry.

Key-words. Policy. Public. DEFESABRAS.

INTRODUÇÃO

Antes de se debruçar sobre as Políticas Públicas para o atendimento das demandas das Forças Armadas, convém analisar inicialmente a polissemia da palavra “política”, indistintamente utilizada na língua portuguesa para representar três dimensões ou acepções (FREY, 2000). A primeira consiste na institucional, ou “polity”, na língua britânica, que se refere à ordem do sistema político-administrativo, delineada pela estrutura institucional e jurídica do Estado, e que não configura objeto deste estudo.

A segunda dimensão, “politics”, reflete o processo político, via de regra conflituoso em relação aos objetivos, conteúdos e decisões. Nesse sentido, o momento definidor de políticas redistributivas¹ para o setor de Defesa é crítico, pois a falta de previsibilidade orçamentária prejudica o desenvolvimento de uma Base Industrial de Defesa (BID)² robusta para o atendimento das necessidades estratégicas nacionais. Cita-se neste ponto, à guisa de reflexão sobre a legislação brasileira, que a Lei de Programação Militar da República da França tem eficácia plurianual, tendo sido a mais recente promulgada em 19 de dezembro de 2013, para o período de 2014 a 2019 (FRANCE, 2013).

Contudo, em que pese a instabilidade inerente à segunda dimensão política impactar significativamente no orçamento de defesa nacional, este autor parte da premissa de que um período mobilizador se avizinha. Em função da estatura internacional alcançada nos últimos anos, o Brasil não pode prescindir de um aparato militar dissuasório crível na defesa de seus interesses. Nesse sentido se deve assimilar a assertividade na simbiose entre Defesa e Desenvolvimento, prevista nos documentos estratégicos de alto nível do país (BRASIL, 2013a), em especial a Estratégia Nacional de Defesa (END).

Por último, temos a dimensão material, ou “policy”, dentro do escopo deste estudo, que se refere à concretude dos programas políticos e aos problemas técnicos, isto é, ao conteúdo material das decisões políticas. Sob esse enfoque, este trabalho visa ao atendimento da demanda das Forças Armadas propiciada pela reorganização da Base Industrial de Defesa (BID) com fulcro no desenvolvimento tecnológico independente, em consonância com as orientações da END (BRASIL, 2013a).

¹ Políticas redistributivas, ao contrário das distributivas, são orientadas para o conflito. “O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade” (WINDHOFF; HÉRITIER, 1987, p. 49 in FREY, 2000).

² Formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (PRODE) no País (BRASIL, 2013a).

Em síntese, este trabalho tem o objetivo de analisar a proposta de criação de uma Empresa Estratégica de Defesa (EED), sob o controle acionário estatal, que reflita uma política pública industrial de defesa, que seja congruente com uma política de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)³ correlata.

Para realizar uma análise comparativa a partir de experiências estatais congêneres, antes de iniciar a argumentação embasada nas vulnerabilidades e diretrizes estratégicas nacionais, discorrer-se-á brevemente sobre políticas estruturantes da BID desenvolvidas pelos principais Estados emergentes que compõem o acrônimo "BRICS"⁴, de envergadura internacional comparáveis ao Brasil, e que perseguem há mais tempo a autonomia tecnológica em sua economia de defesa.

Para não tomar somente exemplos fora do âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), também será analisada a política francesa de aquisições de sua BID, no ensejo da parceira estratégica estabelecida no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) brasileiro, com o fito de extrair ensinamentos.

EVOLUÇÃO DA BID NOS DEMAIS "BRICS" E NA FRANÇA

Rússia, China e Índia, tomados na sequência do acrônimo "BRICS", são Estados que estão localizados na grande massa continental eurásiana. Na história moderna e contemporânea, suas populações sofreram as agruras decorrentes de invasões por Estados, alguns dos quais compõem a aliança atlântica hoje denominada OTAN. Não por acaso, além de possuírem grandes territórios, populações e economias, como o Brasil, primam pelo Poder Militar associado ao Poder Científico-Tecnológico, elementos que configuram clássicas expressões do Poder Nacional (BRASIL, 2014).

³ Neste ensaio conceitua-se ciência como "uma atividade dirigida à aquisição e ao uso de novos conhecimentos sobre o Universo, compreendendo metodologia, meios de comunicação e critérios de sucesso próprios" (LONGO, 2007, p. 2). Tecnologia consistiria no "conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços" (LONGO, op. cit., p.3). Ao seu turno a inovação "significa a solução de um problema, tecnológico, utilizada pela primeira vez, compreendendo a introdução de um novo produto ou processo no mercado em escala comercial tendo, em geral, positivas repercussões socioeconômicas." (Ibid., p. 7).

⁴ A África do Sul não abordada neste estudo, possui importante iniciativa no desenvolvimento de sua BID. Cita-se como exemplo a Denel Sociedade Limitada, sob controle estatal, que desenvolve produtos militares de alto conteúdo tecnológico, como o míssil superfície-ar (MSA) UNKHOMTO, cujo lançamento exitoso em exercício o autor teve a oportunidade de observar em fevereiro de 2008. Mais informações disponíveis em <<http://www.denel.co.za/>>. Acesso em: 15 nov.2014.

Inicia-se assim pela Federação Russa, Estado que sofreu um grande baque econômico após o fim a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), nos anos 90 do século passado. Da Rússia se depreende quanto uma massa crítica de engenheiros e técnicos capacitados e altamente qualificados, aliada à determinação política e estratégica, foi decisiva para reverter um quadro de desmantelamento de sua BID, e ainda por cima muito importante para a recuperação da economia russa mediante as exportações (MORAES, 2013).

Sem tecer maiores considerações sobre o breve período de desestatização da BID russa, registra-se que, a partir do primeiro mandato presidencial de Vladimir Putin, já no início dos anos 2000, importantes setores da economia, como os de aviação, construção naval, defesa, energia, foram repassados ao controle do estado.

A criação de empresas “campeãs nacionais”, competitivas internacionalmente, inscreveu-se nesta política. Essas empresas surgiram por meio da chamada corporatização, a qual consistiu no agrupamento de companhias – antes independentes – em uma grande estrutura corporativa, sob a forma de *holdings* controladas pelo Estado e verticalmente integradas [...] (IISS, 2012, p. 190, apud MORAES, 2013).

Nesse processo, cita-se a maior das “campeãs nacionais”, a Rostekhnologii (Rostec), criada em 2007⁵, e a sua trading, a “Rosoboronexport”. Esta última empresa permitiu uma expressiva expansão da venda de equipamentos russos, tendo suas exportações alcançado 13,8 bilhões de dólares em 2012, que correspondiam naquele ano a 28,4% do total mundial de exportação do setor⁶. Não por acaso a Federação Russa é hoje o segundo país maior exportador de armamentos mundial.

Atualmente, a oferta de produtos da Rosoboronexport é ampla. No *site* da companhia são oferecidos 416 sistemas de armas, dos quais: 82 na categoria de material aéreo, incluindo

⁵ Segundo Moraes (2013), a empresa controlava em fins de 2011 cerca de seiscentas empresas e instituições de pesquisa, das quais 330 na área defesa, subgrupadas em 25 *holdings* e contando com mais de 600 mil funcionários.

⁶ Cf. Gráfico 4 (MORAIS, 2013), confeccionado com dados baseados do Stockholm International Peace Research institute (SIPRI).

aeronaves de asa fixa/rotativa, mísseis, foguetes, bombas e sistemas de treinamento; 83 na categoria de material naval, incluindo submarinos, navios de superfície, mísseis, radares e sistemas de defesa costeira; 181 na categoria de material terrestre, incluindo blindados, mísseis, peças de artilharia, morteiros, armamento leve, munições e simuladores; e 49 na categoria de materiais especiais, voltados ao enfrentamento do terrorismo, do crime organizado e da pirataria. A companhia oferece ainda 21 itens na categoria de tecnologias espaciais, incluindo veículos lançadores, radiotelescópios e sistemas de paraquedas. (MORAIS, p.70, 2013).⁷

Por último, cabe registrar que a BID russa atende a grande parte da demanda de suas Forças Armadas, mas depende ainda parcialmente de empresas situadas em Estados das Comunidades dos Estados Independentes (CEI), em especial da Ucrânia. A recente crise neste Estado fez com que o presidente russo Vladimir Putin anunciasse a meta de independência total de importações em dois anos e meio⁸.

Passamos ao segundo "BRICS", a República da Índia, segundo Estado mais populoso do mundo, que tornou-se independente somente em 1947, e em pouco mais de meio século (2005) foi reconhecida pelos Estados Unidos da América (EUA) como um *nuclear weapons state* de fato (BITZINGER, 2014), após ter realizado um teste explosivo nuclear exitoso.

A sua BID convencional também é robusta, e baseada no controle produtivo estatal. Consiste basicamente de oito grandes empresas do setor público⁹ e 41 unidades fabris. Para se estimar o porte da BID indiana, cita-se a produção nacional de caças "MIG-21 e MIG-27", aeronaves de ataque "Jaguar", helicópteros "Alouette III", tanques T-55 e T-72, armamento antitanque "Milan", e Corvetas "Tarantul".

⁷ Disponível em <http://www.roe.ru/news/eng_news.html>. Acesso em: 15 nov.2014.

⁸ Disponível em <<http://br.reuters.com/article/worldNews/idBRKBN0DU1EE20140514>>. Acesso em: 15nov.2014.

⁹ "Aurora Integrated Systems", grupo "Bharat" ("Dynamics", "Earth Movers Ltd", "Eletronics Ltd", "Forge"), "Electronics Corporation of India Ltd" (ECIL), "Garden Reach Shipbuilders & Engineers Ltd", "Goa Shipyard Ltd", "Hindustan Aeronautics Ltd (HAL)", Mazagon Dock Ltd e Mishra Dhatu Nigam Ltd.

Ressalta-se que o setor produtivo militar da Índia é gerenciado pela Organização de Pesquisa e Desenvolvimento de Defesa (DRDO), que compreende mais de 50 laboratórios estatais, empregando mais de 30.000 funcionários, dos quais 5.000 cientistas. Em 2010, foram destinados à DRDO 1.88 bilhões de dólares, valor que corresponde a seis por cento do orçamento de defesa da Índia (BITZINGER, 2014).

A referida organização está atualmente envolvida em mais de 400 projetos de pesquisa e desenvolvimento (P&D)¹⁰. Dentre esses projetos, destaca-se a responsabilidade primária por todos os programas de desenvolvimento de mísseis, como os "Brahmos", "Shourya" e "Sagarika"¹¹, incluídos assim no Programa Integrado de Mísseis Guiados (IGMDP)¹². Ressalta-se ainda como principais programas o "Tejas LCA", que comporá a próxima geração de aviões de combate leve indianos, um veículo aéreo não tripulado avançado, um sistema de alarme e controle para a Força Aérea indiana, e um minissubmarino nuclear (BITZINGER, 2014).

Cabe por último registrar que o governo indiano, sem se desfazer da sua presença estatal, vem abrindo recentemente seu mercado de defesa para atrair o setor privado e empresas estrangeiras¹³, para sanar problemas estruturais da economia de defesa indiana. Tal medida visaria à coprodução, aumentar a capacidade de inovação da BID indiana, fomentar pesquisas conjuntas, possibilitar contratos de transferência de tecnologia e facilitar a exportação de armas (COHEN; DAGUPTA, 2010).

¹⁰ Registra-se que recentemente um míssil BVR (além do alcance visual, de fabricação nacional) Astra foi disparado com sucesso de uma aeronave indiana Su30MKI. Disponível em < <http://www.aereo.jor.br/2014/05/05/missil-bvr-astra-desenvolvido-na-india-e-disparado-com-sucesso-de-su-30mki/>>. Acesso em 15nov.2014.

¹¹ Mísseis que podem ser lançados de múltiplas plataformas, tais como lançadores móveis, de terra e de submarinos, contando com ogivas nucleares, numa Doutrina de Deterrência nuclear crível ("no first use"). Disponível em <<http://www.indiandefencereview.com/spotlights/indias-multifunction-missile-for-credible-deterrent/>>. Acesso em:15nov.2014.

¹² A DRDO também controla a Agência de Desenvolvimento Aeronáutico, um consórcio de mais de 100 laboratórios de defesa, instituições acadêmicas e industriais, estabelecidas em meados dos anos 1980, que gerencia todos os aspectos do Tejas LCA, incluindo estrutura, propulsão, radar e sistemas de controle de voo.

¹³ Citam-se as empresas de capital privado "HCL with Boeing & Circore Aerospace Inc. "Ashok Leyland Spectrum Info Tech", "Mahindra Defense Systems" (consórcio com a "Bae Systems&Seabird Aviation"), "Rolta" "Tata Advanced Systems" (consórcio com a "Boeing", "Sirosky", "Aircraft Corporation" & "Israeli Aerospace Industries").

Nesse ponto, passa-se a analisar a República Popular da China, que impressiona pela dinâmica da evolução de sua economia de defesa do *status* de imitativa para inovadora. Ressalta-se, na estratégia chinesa deste início de século, o desenvolvimento de um Sistema de Ciência, Tecnologia, Inovação e Defesa (SCTID), de maior abrangência do que a BID conceituada na END.

Sob essa perspectiva sistêmica, segundo Tai Ming Cheung (IGCC, 2010), o avanço tecnológico dependeria da aquisição de capacidades tecnológicas denominadas “duras” e “suaves”, sendo as primeiras focadas em inovação, não necessariamente de produtos. Seriam quatro capacidades “duras” dignas de nota, sendo a primeira (IGCC, 2010, p.23, tradução nossa):

Forjar um aparato de Pesquisa e Desenvolvimento avançado: O aparato chinês de P & D em Defesa tem sofrido uma revisão e expansão desde o final da década de 1990 para superar problemas de gerenciamento, operacionais e organizacionais que obstam a sua capacidade de conduzir um trabalho de alta qualidade. Os principais objetivos dessas reformas foram melhorar as capacidades de pesquisa básica, diversificar a supervisão da gestão e as fontes de financiamento do Estado para o setor empresarial, derrubar as barreiras que mantiveram a P & D em Defesa como um sistema separado do sistema nacional de inovação e forjar ligações estreitas com universidades e institutos de pesquisa civis. (grifo nosso)

A segunda capacidade consistiria em transformar os conglomerados estatais¹⁴ de Defesa em eixos de inovação. Para desenvolver tal capacidade, tais conglomerados setoriais possuem estrutura financeira para conduzir investimentos, expandir centros de P&D, colaborar com empresas estrangeiras e inclusive conquistar mercados externos. Por fim, cabe ressaltar que é fundamental a criação de mecanismo efetivos de salvaguarda da Propriedade Intelectual para que as inovações sejam preservadas.

¹⁴ Seriam ao todo dez conglomerados: “China Aviation Industry Corp”, “China State Shipbuilding Corp”, “China Aerospace Science & Technology Corp.”, “China National Nuclear Corp.”, “China Nuclear Engineering & Construction Corp.”, “China North Industries Group Corp.”, “China State Shipbuilding Industry Corp.”, “China Electronics Technology Group Corp.”, “China South Industries Group Corp.”, e a “China Aerospace Science & Industry Corp.”. Cita-se ainda as fábricas militares chinesas, também estatais.

A terceira capacidade “dura” assinalada por Cheung (IGCC, 2010) seria a formação de novas gerações de cientistas e engenheiros de defesa. Para renovar uma força de trabalho de dois milhões de cientistas, engenheiros e técnicos em setores de alta tecnologia, sete universidades se filiaram à Administração Estatal de Ciência, Tecnologia e Indústria para Defesa Nacional (SASTIND), que registrou um aumento de 86 por cento em sua população total de estudantes entre 1999 e 2005¹⁵.

Como última capacidade “dura” registra-se o acesso a tecnologias externas. Nesse sentido, a China adquiriu entre 1999 e 2009 trinta bilhões de dólares da Rússia, de Produtos de defesa (PRODE)¹⁶ concentrados principalmente nos setores de aviação e naval (IGCC, 2010). Desconfianças em relação à processos de engenharia reversa (ER)¹⁷ existem, mas a aliança tenderia a perdurar, devido à importância da exportação de armamentos para a economia russa, conforme visto anteriormente (IGCC, 2010).

Cabe ressaltar ainda três principais pontos associados às capacidades tecnológicas “suaves”, observadas por CHEUNG no desenvolvimento tecnológico do SCTID chinês (IGCC, 2010). O primeiro versa sobre o apoio das lideranças políticas nacionais, pois sem atuação e supervisão governamental direta, programas de mísseis estratégicos e nucleares, que foram iniciados nos anos 60, o impulso dado à economia de defesa a partir dos anos 90 e o atual programa espacial tripulado chinês não vingariam. O segundo consistiria na mudança cultural da indústria e das normas do governo¹⁸, e por último, uma crescente influência do usuário final militar, o que reflete uma política pública de inovação orientada pela demanda.

¹⁵ Estas universidades são o principal fornecedor de recursos humanos para a economia de defesa chinesa, sendo que 18% dos 284.000 graduados entre 1999 e 2005 foram trabalhar no setor, dos quais 35% são pós-graduandos.

¹⁶ A LEI 12598/2014 define PRODE como “todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo” (BRASIL, 2012).

¹⁷ A ER tem por objetivo acessar, descobrir e absorver a maior parte possível dos conhecimentos utilizados na produção do bem, processo ou serviço, não devendo ser confundida com a cópia. O que se pretende com a ER é igualar-se tecnologicamente ao produtor e, assim, ficar em condições de gerar autonomamente um produto, processo de produção ou serviço que atenda as suas necessidades específicas (LONGO; MOREIRA, 2009, p.90).

¹⁸ Seriam quatro os mecanismos: aumento da concorrência para rever gerenciamentos e contratos desatualizados, criar um sistema de avaliação das empresas independente, supervisão disciplinar e incentivos, e campanhas ideológicas sobre os funcionários das empresas.

Vistos os principais aspectos das BID dos principais "BRICS", segue-se a vez de analisar a República Francesa, que encetou uma recente parceria estratégica com o Brasil no setor de defesa naval. Cabe assinalar que a Política de Defesa francesa, conforme as fontes examinadas neste ensaio, inclusive oficiais, está mais para europeia do que atlântica.

L'autonomie stratégique nécessaire à l'action de la France et de l'Europe passe par le maintien et le développement des compétences industrielles indispensables à la préparation, à l'acquisition et à la mise en oeuvre des armements dont les forces armées ont besoin¹⁹.

Além disto, sua Política de Defesa está mais para nacional do que europeia. Nesse sentido, German Chambost (2007), em sua obra "Rafale la véritable histoire", enaltece a capacidade tecnológica da empresa francesa "Dassault Aviation", em face de outras empresas europeias e estadunidenses do setor de defesa e aeroespacial. Com relação à aeronave de caça "Rafale", PRODE francês que reflete capacitação em diversas tecnologias, o referido autor descreve diversos detalhes técnicos, como disposição de cabides de armamentos e assinatura radar, características que confeririam vantagem operacional da referida aeronave em relação à europeia "Eurofighter Typhon"²⁰. Controvérsias e custos de produção à parte, o caça "Rafale", no ponto de vista desse autor, tem o condão de um grande programa de desenvolvimento autônomo da economia de defesa francesa.

Cabe registrar também o grupo industrial "DCNS", um líder do setor naval, empresa sob controle estatal²¹, que está empreendendo uma parceria com o Brasil para a execução do PROSUB, anteriormente mencionado.

¹⁹ "A autonomia estratégica necessária para a ação da França e da Europa passa pela manutenção e desenvolvimento para preparar competências industriais, para a aquisição e implementação de armamentos que as Forças precisam" (tradução nossa). Disponível em < <http://www.defense.gouv.fr/dga/industrie2/industrie-de-defense/maintenir-et-developper-la-base-industrielle-et-technologique-de-defense-francaise-et-europeenne>> Acesso em: 17nov.2014.

²⁰ Aeronave produzida em consórcio pelas empresas "Alenia Aeronautica", "BAE Systems", pela "EADS" e os governos do Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha.

²¹ O grupo de estaleiros DCN transformou-se numa empresa pública (100% estatal) de direito privado em 2003. Em dezembro de 2004 foi autorizada a abertura de capital da empresa. Em 15 de dezembro de 2005 foi celebrado um acordo entre o Estado, representado pelo Ministro da Defesa, a "DCN", sobre controle estatal, e a divisão naval francesa do grupo Thales. Daí advém o "s" incorporado a razão social. Destaca-se que o grupo Thales adquiriu inicialmente, em 2006, 25% do capital da empresa pública DCN, e atingiu em 2011 o limite máximo permitido de 35%.

Essa empresa resultou da aquisição de parte do capital do grupo estatal "DCN" pelo conglomerado francês "Thales", que atua nos segmentos aéreo, espacial, transporte, defesa e segurança, processo este denominado "convergência". Tal negociação agregou capacitação tecnológica em sistemas de armas a uma empresa importante do setor naval, e manteve o controle estratégico do estado (CROSNIER; VERDIER, 2008).

Cabe ressaltar ainda que no Ministério de Defesa (MD) francês há um órgão da alta administração responsável pelas políticas de CT&I, Relações internacionais e industriais de defesa, a *Direction Générale de l'Armement* (DGA). Este órgão tem a missão de preparar o futuro das Forças Armadas Francesas, equipá-las e promover a exportação de material bélico nacional, possuindo um efetivo de 12.000 funcionários civis e militares (FRANCE, 2012, p.12)²². A DGA considera ainda um conceito mais amplo de BID do que o descrito na END, consoante a política europeia, a Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD), integrando políticas de C,T&I e industriais de Defesa.

Para fortalecer a BITD francesa, a DGA reconhece a importância das pequenas e médias empresas (PME) que têm capacidade tecnológica de prover a cadeia produtiva de defesa. As PME são incentivadas e recebem encomendas direcionadas para desenvolver e produzir PRODE sensíveis e de uso duplo²³, e por conseguinte de difícil obtenção. As PME são instadas ainda a manter investimentos continuados nos seus respectivos setores de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). A concepção é que o desenvolvimento da BITD não se limitaria aos grandes grupos econômicos, pois as PME seriam também responsáveis por desenvolver muitas capacitações fundamentais para tecnologias de uso duplo. As PME seriam assim uma garantia de resposta competitiva às demandas da DGA, reduzindo prazos e custos na cadeia produtiva de defesa.

Para concluir cita-se, da página oficial do DGA: "Quer se trate de pequenas e médias empresas (PME) ou grandes grupos europeus, os Estados e os atores industriais devem se preocupar com a perenidade e a competitividade da Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD)"²⁴.

²² A DGA conduzia, em 2012, oitenta programas, tendo contratado 9 bilhões de euros da BID francesa e europeia, e exportado 5 bilhões de euros em material bélico no mesmo período, estando presente em mais de 20 Estados (FRANCE, 2012).

²³ No BRASIL, a Lei Nº 9112, de 10 de outubro de 1995, conceitua como bens sensíveis os bens de uso duplo e os bens de uso na área nuclear, química e biológica, e bens de uso duplo seriam os de aplicação generalizada, desde que relevantes para aplicação bélica. Em suma, tecnologia de uso duplo refere-se a tecnologia com possibilidade de aplicação militar e comercial.

²⁴ Tradução nossa. Disponível em <<http://www.defense.gouv.fr/dga/industrie2/industrie-de-defense/maintenir-et-developper-la-base-industrielle-et-technologique-de-defense-francaise-et-europeenne>>. Acesso em: 19 de novembro de 2014.

VULNERABILIDADES DA BID BRASILEIRA

Infelizmente o Brasil não possui uma BID autônoma, tal qual se depreende na acepção europeia de BITD, em essência no que tange ao conteúdo tecnológico nacional. Nesse contexto, o esforço da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE) em se manter ativa e competitiva é louvável, depois de ter sofrido por um período de desnacionalização nas últimas décadas e ter sido fortemente afetada pela restrição de orçamentos de defesa.

Em linhas gerais, ainda não se verifica uma massa crítica de P&D genuinamente nacional dedicada à BID brasileira, condição que possibilitaria progressivamente desenvolver uma produção efetivamente autóctone, e poucas exceções exitosas são verificadas no mercado nacional, como a empresa "EMBRAER S.A."²⁵, quarta empresa mundial no setor aeronáutico. Mesmo esse grande grupo nacional enfrenta dificuldades no mercado, como quando foi obstaculizada a venda de aeronaves "EMB-314 Super Tucano" à República Bolivariana da Venezuela, por ter componentes de fabricação estadunidense, que seriam cerceados por razões de segurança daquele Estado. Observa-se, neste caso, que mesmo uma "campeã nacional" não é autossuficiente para suprir a sua linha produtiva, até por razões de minimização de custos. Por outro lado, não dispõe de fornecedores nacionais para atendimento de suas necessidades, situação desfavorável a ser evitada, conforme as políticas públicas implementadas nos demais Estados do grupo dos "BRICS" e a França, como visto anteriormente.

Registra-se ainda que muitas empresas instaladas no território nacional, consideradas brasileiras pela legislação vigente, na realidade estão sob controle estrangeiro. Cita-se o exemplo dos blindados anfíbios "VBTP-MR Guarani"²⁶, com capacidade para até 11 tripulantes, fabricados no Município mineiro de Sete Lagoas, que estão sendo entregues ao Exército Brasileiro (EB). Em que pese o projeto seja nacional, grande parte dos componentes não é fabricado no Brasil, e a empresa fabricante é a italiana IVECO.

Pode-se citar também a "HELIBRAS", única fábrica latino-americana de helicópteros, que teve o controle acionário transferido à "Eurocopter", pertence ao consórcio europeu "EADS", com aprovação prévia do Conselho administrativo de Defesa Econômica (CADE). Aparentemente nesse caso, considerações estratégicas não preponderaram para a concessão do *nihil obstat*²⁷ a tal incorporação.

²⁵ Fundada em 1969, como uma sociedade de economia mista, sob controle estatal, hoje privatizada.

²⁶ Disponível em <<http://www.iveco.com/brasil/institucional/pages/veiculos-de-defesa.aspx#sthash.1YkwU37J.dpuf>>. Acesso em: 19 nov.2014.

²⁷ Disponível em <<http://www.aereo.jor.br/2008/10/11/eads-assumira-controle-acionario-da-helibras/>>. Acesso em: 20 nov.2014.

Por outro lado, os Estados do entorno estratégico brasileiro, da América Latina e da África também têm as mesmas vulnerabilidades, e constituem um grande mercado consumidor de PRODE oriundos do Hemisfério Norte. Torna-se assim mais difícil obter conteúdo tecnológico somente por meio de uma aliança regional, diferentemente da situação observada por exemplo na França e na China, respectivamente, na Europa e na Ásia²⁸. Ou seja, alianças estratégicas para transferência de tecnologia com empresas não sul-americanas tem de ser realizadas, porém a opção por empresas e respectivos Estados sede não poderia se dar tão somente na forma do *laissez-faire* privado, na visão deste autor. Teriam assim de ser idealizadas à luz de um pensamento estratégico autóctone, atendendo por conseguinte a requisitos das Política Externa e de Defesa do Estado brasileiro, conforme a END orienta.

Com relação às PME brasileiras, sejam as que produzam e desenvolvem bens que possam ser considerados sensíveis, na forma da legislação brasileira, de uso duplo ou exclusivamente militar, o autor não percebeu, em seus estudos, nenhuma salvaguarda ativada para conter o sutil processo de desnacionalização ocorrido recentemente no Brasil²⁹. Cita-se o caso da empresa gaúcha “Aeroeletrônica”, que fornecia equipamentos de eletrônica para aeronaves, como sistemas de navegação e comunicações, e teve 75% de suas ações vendidas para a empresa israelense “Elbit Systems”. Em síntese, a empresa passou a se chamar “AEL” e teve o seu controle desnacionalizado³⁰.

Mais recentemente, em 30 de dezembro de 2011, a “Elbit Systems” anunciou duas novas aquisições brasileiras, as empresas associadas “Ares-Aeroespacial e Defesa” e “Periscópio Equipamentos Optrônicos S.A.”, por um total de dez milhões de reais.³¹ Registra-se que a “Ares”, rebatizada

²⁸ Desconsiderou-se o Departamento ultramarino da Guiana Francesa, para efeito de simplificação.

²⁹ Pelo “Plano Brasil Maior” do governo brasileiro estão em estudos políticas de conteúdo nacional no setor de defesa, mas ainda não foram implementadas. O referido plano consiste representa a política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal, e tem como foco a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, objetivando ganhos sustentados da produtividade do trabalho.

³⁰ Disponível em <<http://www.defesanet.com.br/gripenbrazil/noticia/13668/Nadecolagem—AEL-se-prepara-para-equipar-cacas-da-FAB/>>. Acesso em: 19 nov.2014.

³¹As empresas juntas fabricam colimadores, indicadores visuais de rampa de aproximação, sistemas óticos de pontaria para tiro indireto de morteiros, sistemas de lançamento de torpedos, e foguetes de chaff, para defesa de navios, bombas, lançadores e foguetes para aeronaves de asa fixa e rotativa. Disponível em <<http://ir.elbitsystems.com/phoenix.zhhtml?c=61849&p=irol-newsArticle&ID=1511348>> e Acesso em: 20 nov.2014.

“AEL”, desenvolvia a “Remax”, uma estação de arma estabilizada servo-controlada para metralhadoras, destinada a equipar os blindados de fabricação nacional “Guarani”, porém

Com sua desnacionalização, o Remax, desenvolvido inicialmente por técnicos do CTEX, foi substituído pelo UT30BR, e o contrato para o equipamento dos blindados Guarani com essas torretas automatizadas de armamento, no valor de mais de R\$ 400 milhões, foi repassado para os israelenses. (SANTAYANA in BRASIL, 2013b, p.125)

O fato acima descrito poderia ser considerado como exemplo de “absorção”, ou seja, a aquisição de empresas altamente qualificadas a fim de obstar o desenvolvimento tecnológico de um Estado, em que pesem as considerações mercantis da empresa entrante no mercado.

Em 2011, a “Omnisys”, empresa especializada no desenvolvimento e fabricação de radares de gestão do tráfego aéreo, meteorológicos e de trajetória, além de equipamentos de guerra eletrônica e mísseis para o setor naval, sediada em São Bernardo do Campo, foi adquirida integralmente pela “Thales”, empresa estratégica francesa mencionada na seção anterior³².

Como mais um exemplo de uma empresa inovadora absorvida, temos a “Optovac Mecânica Optoeletrônica Ltda”, especializada em equipamentos de oprônica e visão noturna, adquirida pela “Sagen” francesa, do grupo Safran, controlado em mais de 30% pelo governo daquele país³³.

Na busca de reversão da conjuntura desnacionalizante, foi aprovada recentemente a Lei 12.598, de 21 de março de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa (BRASIL, 2012). Essa oportuna legislação, prevista na END, traduz uma política pública de natureza sistêmica, buscando combinar instrumentos de atuação pelo lado da oferta, como isenções fiscais, e pelo lado da demanda, direcionando as compras governamentais e encomendas tecnológicas para empresas classificadas como Estratégicas de Defesa (EED). As EED atenderiam condições cumulativas estabelecidas no inciso IV do Art. 2º da supracitada LEI, tais como: predispor-se estatutariamente ao controle acionário de

³² Disponível em <<http://topsectorblog.wordpress.com/2011/07/12/thales-concretiza-aquisicao-da-omnisys/>>. Acesso em: 20 nov.2014.

³³ Disponível em <<http://www.optovac.com.br/Empresa.html>>. Acesso em: 20 nov.2014.

nacionais, ter sede, realizar as atividades de P&D e industrialização de PED³⁴ no Brasil, com garantia de continuidade produtiva. Contudo, uma das condições é significativa para análise deste estudo e por isso será destacada:

c) dispor, no País, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por acordos de parceria com Instituição Científica e Tecnológica para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, observado o disposto no inciso X do caput; (BRASIL, 2012, grifo nosso).

O trecho acima grifado nos remete à Lei 10973/2004, a chamada “Lei de Inovação”, que conceitua Instituição Científica e Tecnológica (ICT) como um “órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico” (BRASIL, 2004). Ocorre que não é fácil encontrar na administração pública, direta ou indireta, ICT com capacidade tecnológica para atender satisfatoriamente as atuais demandas das Forças Armadas, de forma que possibilite a concretização das parcerias conforme critério alternativo da Lei acima explicitado.

Para atender o critério de comprovado conhecimento científico, grandes grupos da construção civil, sem tradição de desenvolvimento tecnológico no setor de defesa, como a “Odebrecht”, “OAS”, “Engevix”, “Queiroz Galvão”, “Camargo Correa” e “Synergy Group”, estão buscando parcerias com empresas de defesa europeias e estadunidenses³⁵, objetivando suprir tal deficiência.

Dessa forma, o receio deste autor é que, à semelhança do que ocorre no setor automobilístico nacional, não obstante a geração de empregos e obtenção divisas para o país, não haja um “desenvolvimento independente

³⁴ PED, nos termos da lei supracitada consiste em “PRODE que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional, tais como a) recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; b) serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; c) equipamentos e serviços técnicos especializados para as áreas de informação e de inteligência”.

³⁵ Para exemplificar, vide memorando de entendimentos entre a Navantia e o “Synergy Group”. Disponível em < <http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=40210>>. Acesso em: 20 nov.2014.

simultâneo à cooperação internacional” (IGCC, 2010), como se persegue no SCTID chinês, na BITD francesa, ou na coprodução indiana, analisadas anteriormente.

Alia-se a tal preocupação o fato de que muitas das empresas entrantes no convalescente mercado de defesa brasileiro estão sediadas em Estados que foram proponentes e signatários de primeira hora de Tratados Internacionais voltados para o cerceamento de itens considerados sensíveis, de uso duplo ou militar. Dentre esses Tratados e arranjos, cita-se o Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), e outros em que o Brasil não figura como partícipe, por razões de cunho estratégico, como o Protocolo Adicional ao TNP³⁶, o “Wassenaar Arrangement”³⁷, e o “Zanger Committee”³⁸.

Sendo mais explícito, a associação direta de grupos econômicos nacionais sem *expertise* tecnológico às empresas de defesa de Estados membros da OTAN, via de regra signatários de tratados cerceativos como os assinalados acima, não seria o caminho mais seguro, na visão deste autor. Não é difícil imaginar que o Brasil pode ficar em “maus lençóis” se mantiver tal dependência tecnológica, vide as dificuldades vivenciadas pela República Argentina na Guerra das Malvinas³⁹.

Diante dessa visão, ocorre a proposta de criação da empresa de economia mista, portanto com possibilidade de participação privada, nos limites do controle acionário estatal, a “Defesa Brasileira S.A.”, cujo nome “DEFESABRAS” será adotado neste estudo apenas a título de sugestão.

Consciente de que o Estado não tem função precípua empresarial, mas, por outro lado, a iniciativa privada nem sempre ocorre na medida, oportunidade e conveniência do interesse nacional, este autor entende que a proposta ora concebida atende às orientações da END.

³⁶ A concordância do Brasil com a assinatura de um Protocolo Adicional ao TNP permitiria que inspetores da AIEA, sem aviso prévio, inspecionassem qualquer instalação industrial brasileira que considerassem de interesse, além das instalações nucleares (inclusive as fábricas de ultracentrífugas) e do submarino nuclear, e tivessem acesso a qualquer máquina, a suas partes e aos métodos de sua fabricação, ou seja, a qualquer lugar do território brasileiro, quer seja civil ou militar, para inspecioná-lo, inclusive instituições de pesquisas civis e militares. Disponível em <<https://argemiroferreira.wordpress.com/2010/05/05/samuel-pinheiro-guimaraes-e-o-protocolo-adicional-ao-tnp/>>. Acesso em: 30 nov.2014.

³⁷ Acordo que visa ao controle de exportações de armas convencionais e bens e tecnologias de uso duplo. Disponível em <<http://www.wassenaar.org/>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

³⁸ Disponível em <<http://www.nti.org/treaties-and-regimes/zanger-committee-zac/>>. Acesso em: 30 nov.2014.

³⁹ Disponível em < <http://www.theguardian.com/world/2005/nov/22/books.france>>. Acesso em: 30 nov.2014.

Primeiramente registra-se que na END se afirma que esta estratégia é “inseparável do desenvolvimento” (BRASIL, 2013a). Espera-se portanto um efeito sinérgico da atuação da “DEFESABRAS” na cadeia produtiva brasileira, análogo ao propiciado pela “PETROBRAS”, que induz a formação de um Sistema Setorial de Inovação (SSI) no setor marítimo. Por SSI, conceito defendido por Franco Malerba, entende-se um conjunto de novos e de já estabelecidos produtos para usos específicos e o conjunto de agentes que fazem as interações mercadológicas e não mercadológicas para a criação, produção e venda desses produtos” (2003, apud LONGO; MOREIRA, 2014, p.11.).

Três amplas condições caracterizariam um SSI: “conhecimento e domínio tecnológico”, presença de “atores e redes”, e “instituições”⁴⁰ consolidadas. Dado o recente processo de institucionalização da BID brasileira, eixo estruturante a ser reorganizado conforme orientação da END, a “DEFESABRAS” será um importante ator para fortalecê-la, e buscar as necessárias e oportunas parcerias, de forma a conquistar o domínio tecnológico, que seria o terceiro elemento de um SSI em defesa.

Uma “DEFESABRAS” vinculada ao MD, aliada à Política Externa nacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE), estabeleceria naturalmente interações cruzadas com os demais Ministérios, ICT e a Academia, e teria condições de progressivamente atingir uma considerável capacidade tecnológica autônoma. Promoveria também um arrasto tecnológico para os demais setores produtivos, com reflexos para o desenvolvimento social.

A END, ao passo que postula o desenvolvimento de capacidades tecnológicas independentes, subordina as considerações comerciais aos imperativos estratégicos (BRASIL, 2013a). Neste ponto cabe notar a recente polêmica que foi divulgada na imprensa nacional em relação à “EMBRAER”, que supostamente estaria recebendo benefícios do governo e criando empregos no exterior⁴¹, devido à sua linha de produção na República Portuguesa. Sob a ótica pura da gestão empresarial, que não pode deixar de considerar a sensibilidade de custos e “pontas de lança” no mercado externo, parques industriais no exterior são justificáveis. Nesse sentido, a direção executiva de uma “DEFESABRAS” deve também tecer outras

⁴⁰ As instituições “compreendem o conjunto de normas, regras, rotinas, hábitos comuns, práticas estabelecidas, leis, padrões etc., que moldam a cognição e a ação dos agentes. Podem, por exemplo, ser voltadas a normatizar a ação ou a interação dos agentes (contratos); podem ser mais ou menos restritivas, formais ou informais (a lei de patentes ou regulamentos específicos versus tradições e convenções).” (LONGO; MOREIRA, 2013, p. 289-290).

⁴¹ Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/greve-de-funcionarios-questiona-politicas-da-embraer-14516539>>. Acesso em: 20 nov.2014.

considerações, não necessariamente colidentes em relação às mercadológicas, incluindo-se nelas o desenvolvimento social e a escolha de parceiros em estreito alinhamento com a Política Externa do Brasil. E mais ainda, cumpre concluir que uma empresa do setor de defesa sob controle do Estado está em boas condições de atender aos imperativos estratégicos do Brasil, sem prejuízo da necessária autonomia em sua gestão.

Nesse sentido, cita-se o argumento mais incisivo previsto na END, a terceira orientação para a reorganização da BID do Brasil, e que se coaduna com a ativação de uma estatal de defesa:

O componente estatal da Base Industrial de Defesa terá por vocação produzir o que o setor privado não possa projetar e fabricar, a curto e médio prazo, de maneira rentável. Atuará, portanto, no teto, e não no piso tecnológico. Manterá estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das próprias Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras. (BRASIL, 2013a, p.22, grifo nosso)

A citação acima é densa e delinea a forma de atuação de uma futura "DEFESABRAS", concepção que o autor espera seja debatida com profundidade a partir de sua propositura. A expressão "o componente estatal" denota a necessidade de "corporativização" do setor, à semelhança do processo ocorrido na Federação Russa, já analisado. Ou seja, propõe-se a atuação das demais estatais fabris integradas à *holding* "DEFESABRAS". Dessa feita, com um planejamento estratégico unificado e a devida coordenação de subsidiárias, se obteria um efeito sinérgico produtivo com vistas a redução da dependência tecnológica do Brasil.

Cabe notar que tal estrutura integrada contribuiria para evitar o efeito alertado na END de que: "polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira" (BRASIL, 2013, p. 21). Exemplifica-se que enquanto existem unidades fabris produzindo munições comuns no Brasil, recentemente se instituiu a empresa estatal "Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A., com o objetivo de promover, desenvolver, transferir e manter tecnologias de ponta, portanto sensíveis, às atividades do Programa Nuclear da Marinha e ao desenvolvimento de submarinos⁴². A indagação que se pode fazer é quem no Brasil fabricaria munições inteligentes necessárias aos modernos vetores de alta tecnologia, como, no caso dos submarinos, os torpedos, se não há iniciativa privada neste sentido sem que seja provocada. A *holding*

⁴² Disponível em < <https://www1.mar.mil.br/amazul/?q=quem-somos>>. Acesso em: 20 nov.2014.

“DEFESABRAS”, atuando no “teto”, como aduz o segundo período da citação, induziria a formação de Sociedades de Propósito Específico (SPE), para assim preencher as lacunas visualizadas nas demandas tecnológicas militares, quer sejam de componentes especiais, meios, plataformas de lançamento ou as armas em si.

Do primeiro e segundo período da citação acima também se depreende que editais importantes de financiamento público, como o “PLANO DE APOIO CONJUNTO INOVA AERODEFESA”⁴³, visando minimizar defasagens tecnológicas crônicas do setor aeroespacial, não podem ficar indefinidamente no aguardo de manifestações de interessados privados nacionais. A “DEFESABRAS” deve portanto se fazer presente em projetos estratégicos prementes, inclusive em consórcio para coprodução com empresas do exterior, dentro dos critérios da LEI 12598/12. Ressalta-se que a prática de consórcio é comum em grandes empreendimentos no Brasil e no exterior, como no setor energético, compartilhando esforços e riscos associados a desafios tecnológicos de tal magnitude.

Por fim, o terceiro período da citação encontra paralelo na iniciativa chinesa, que, diante da deficiência quantitativa de engenheiros e cientistas para renovar sua força de trabalho, promoveu a adesão de universidades ao seu SCTID, por meio do aporte de recursos com vistas a ampliação de vagas. Por analogia, se vislumbra um “PRÓ-DEFESA”⁴⁴ industrial, ou seja, dedicado à expansão das vagas nas engenharias associadas à tecnologias de defesa, necessidade paralela concorrente para o fortalecimento da BID. A “DEFESABRAS”, demais EED, e as PME demandariam naturalmente vagas no mercado de trabalho para absorver o contingente adicional de graduandos e pós-graduandos gerados num programa do gênero, como ora proposto. Ressalta-se que, para a formação do corpo técnico de uma EED estatal, o regime de Consolidação das Leis do Trabalho, adotada para as empresas de economia mista, facilitaria a contratação de mão de obra especializada, posto que se pode oferecer faixas salariais mais altas do que as tabelas de proventos dos atuais servidores civis e militares.

⁴³ O INOVA AERODEFESA é uma iniciativa da Finep, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), MD e Agência Espacial Brasileira (AEB) para apoio aos setores Aeroespacial, Defesa e Segurança. Através do plano serão selecionados Planos de Negócios de empresas brasileiras que contemplem temas comprometidos com a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação das cadeias produtivas destes setores.

⁴⁴ O Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional – Pró-Defesa constitui ação do governo brasileiro destinada a fomentar a cooperação entre instituições de ensino superior (IES) civis e militares para implementar projetos voltados ao ensino, à produção de pesquisas científicas e tecnológicas e à formação de recursos humanos qualificados na área de Defesa Nacional.

Por fim, a citação acima assinala a necessidade de vinculação estreita com os centros avançados das Forças Armadas, o que induz a se cogitar numa "DEFESABRAS" com um forte Centro Tecnológico de Defesa, uma ICT que integraria os esforços do Centros Tecnológicos militares já existentes. Consoante a Lei de Inovação (BRASIL, 2004), tal integração permitiria num primeiro momento que se agregassem pesquisadores públicos, civis e militares do setor tecnológico das Forças Singulares a tal Centro, inclusive como colaboradores, sem que haja, dessa forma, desvio de função⁴⁵.

Neste ponto, cita-se um exemplo de como a atuação integrada de ICT poderia ser instrumentalizada com a implementação da "DEFESABRAS": o Projeto Rádio Definido por Software (RDS-DEFESA)⁴⁶. No cronograma do projeto, que está sendo desenvolvido no Centro Tecnológico do Exército (CTEX), com participação de militares da Marinha do Brasil e do EB, em atendimento à diretriz específica da END, há previsão de conclusão do primeiro protótipo em 2016. O escopo do projeto, de possibilidades duais, prevê um módulo criptológico para as comunicações militares. Este fato, por evidentes motivos de segurança, recomenda a sua fabricação, pelo menos no que tange a esse módulo, numa empresa sob controle militar.

Cabe registrar que, para controlar as importações e exportações de PRODE, foi editada a Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC, de 07 de maio de 2013. Tal Portaria prevê a constituição de um Grupo de Trabalho composto por integrantes do MD, do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC), Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o BNDES, para propor medidas para a criação de uma empresa de Trading. A "DEFESABRAS" poderia dispor de uma *trading* tal qual atua a "Rosobonexport", comentada na seção anterior.

Cita-se ainda o recente Decreto 7.970/2013, que regulamenta dispositivos da Lei 12.598/2012, como a previsão de credenciamento das Empresas Estratégicas de Defesa (EED). A "DEFESABRAS" ativada por iniciativa pública, seria em essência uma EED. Além disto, no Decreto supracitado foi criada uma Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), órgão colegiado interministerial, que credencia as EED, homologa os PED e mapeia as cadeias produtivas do setor. Os membros da CMID, pela sua representatividade e multidisciplinariedade, poderiam compor o Conselho de Administração da "DEFESABRAS", participando do planejamento

⁴⁵ Cf. inc. VIII e IX do Art. 2º, § 2º do Art. 7º, § 1º do Art. 9º, e § 2º do Art. 14 da referida Lei.

⁴⁶ Em linhas gerais, este equipamento é um Rádio que tem grande flexibilidade para trabalhar com várias faixas de frequência e acoplados a vários tipos de antena, podendo ser comutado somente com o auxílio de software, sendo uma tecnologia de ponta e essencial para o Comando e Controle e interoperabilidade das Forças Armadas, e portanto de máxima prioridade para o MD.

estratégico da empresa, que inclui as políticas de compensação e transferência de tecnologia, conforme as parcerias internacionais realizadas.

Para concluir esta seção, com uma representação interministerial no Conselho de Administração da empresa, a direção executiva da “DEFESABRAS” poderia até ser exercida por empresas parceiras associadas, com autonomia para uma moderna gestão empresarial. Porém, na opinião deste autor, deveria ser mantido o controle institucional público sobre seu setor de P&D, medida que propiciaria um melhor resguardo da propriedade intelectual dos projetos a serem desenvolvidos, das exportações e importações, conforme políticas públicas estabelecidas pelo MD em prol da Defesa Nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE A PROPOSTA DE CRIAÇÃO DA “DEFESABRAS S.A.”

A proposta deste estudo adere à reorientação da BID com fulcro na independência tecnológica (BRASIL, 2013a), e objetiva tornar congruentes as Políticas Públicas de CT&I e de Indústria de Defesa para o atendimento das Forças Armadas. Tais políticas foram negligenciadas nas décadas finais do século XX, mas foram revalorizadas recentemente, conforme se depreende dos documentos estratégicos de alto nível editados no Brasil⁴⁷.

Tal proposta também está alinhada com a visão sistêmica chinesa de SCTID e a europeia de BITD. Nesse sentido, as Políticas Públicas empreendidas no setor de Defesa de Estados componentes dos “BRICS” e da República Francesa se assemelham às diretrizes descritas em nossa END, principalmente por igualmente primarem pela independência tecnológica.

No âmbito institucional interno, a implementação do MD, congregando quatro Ministérios militares, representou uma política que visava a centralização de demandas e a realização de compras unificadas de equipamentos de uso comum para as forças singulares⁴⁸. Para o atendimento de tais demandas, quer sejam conjuntas ou singulares, faz-se necessária uma BID nacional consistente. Nesse sentido, a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), órgão de alto nível do MD, tem competência para formular políticas de C,T&I, industriais, de catalogação, de compras e controle de exportação e importação de PRODE, atuando assim, de maneira análoga à DGA francesa, e à DRDO indiana, no fomento da BID nacional.

⁴⁷ Registra-se que as abordagens sobre C,T&I e BID estão descritas na END em seções distintas e entremeadas por diretrizes de outro tipo, como o serviço militar obrigatório e as operações de Garantia de Lei e da Ordem (BRASIL, 2013), e que seria oportuno na próxima revisão da END apresentá-las de forma mais concatenada.

⁴⁸ Tal iniciativa também ensejou ampliar a integração, a sinergia e a interoperabilidade, técnica e procedimental, das Forças Singulares, aspectos não abordados neste estudo.

No ensejo de contribuir para tais políticas, a “DEFESABRAS” seria o braço operacional estatal da SEPROD, atuando onde a iniciativa privada nacional não alcança, em aliança estratégica com empresas estrangeiras, de acordo com as circunstâncias específicas de cada Sistemas de Defesa (SD)⁴⁹. Cabe registrar neste ponto que não basta desenvolver uma plataforma de combate no Brasil, sem dispor de independência tecnológica para provê-la de sistemas de propulsão, ou de sistemas de armas, por exemplo. Em suma, a atuação sistêmica com vistas à satisfação integral de SD é um outro ensinamento extraído da experiência dos Estados abordados neste estudo, um árduo caminho, e novamente a atuação oportuna da “DEFESABRAS” poderia preencher tais lacunas. Uma EED estatal inclusive estimularia as PME nacionais por meio de encomendas direcionadas, nos termos da Lei 12.598/12.

Em termos de desenvolvimento social, a proposta da “DEFESABRAS”, atuando no “teto”, conforme a “PETROBRAS” no setor *offshore*, estimularia o desenvolvimento de toda uma cadeia produtiva desempenhada pelas pequenas e médias empresas fornecedoras, no espírito do *Pacte* PME francês. Assim, uma política de conteúdo nacional da “DEFESABRAS” corroboraria as políticas em andamento no Brasil⁵⁰, inspirando-se em experiências positivas como a recente política de rastreabilidade de conteúdo nacional na fabricação de autopeças⁵¹, e o Programa de mobilização da Indústria Nacional do Petróleo (PROMINP), com potencial de geração expressiva de empregos.

A “DEFESABRAS” deve ser assim um agente operacional de Programas de Mobilização⁵² da Indústria de Defesa, em estreita cooperação com demais empresas, órgãos governamentais, alguns dos quais citados neste trabalho, ICT, universidades e demais interessados da BID. Contudo, na visão deste autor, para que os Programas Mobilizadores envolvendo a “DEFESABRAS” tenham êxito, em adição à CMID, deveriam ser avalizados pelo Conselho Nacional de Defesa (CND), órgão consultivo do mais alto nível da

⁴⁹ Conforme definição da LEI 12.598/12, SD seria um conjunto inter-relacionado ou interativo de PRODE que atenda a uma finalidade específica (BRASIL, 2012). A DGA francesa, numa visão sistêmica, correlaciona os PRODE e PED aos respectivos SD.

⁵⁰ Disponível em <<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/128>>. Acesse em: 20 nov.2014.

⁵¹ Pelo Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO, para receber incentivos tributários as indústrias de autopeças tem de empregar 60% de produtos com conteúdo nacional. Fez-se necessário suplementarmente um Decreto para permitir a rastreabilidade das peças, em função da profusão de peças de procedência desconhecida no mercado.

⁵² Tais programas consistem em “um conjunto articulado de projetos de pesquisa básica, pesquisa aplicada, de desenvolvimento experimental e de engenharia, que culmina com a produção (LONGO; MOREIRA, 2009, p.85-86).

Administração Pública, com a atribuição legal de propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional (BRASIL, 1991), na medida EM que:

Em primeiro lugar, o programa deve ser criado de cima para baixo, ou seja, deve envolver o comprometimento dos altos escalões do governo. Em outras palavras, deve traduzir uma vontade política e, portanto, estar ou ser inserida na grande estratégia do país. Se a origem do programa for resultante, unicamente, do voluntarismo das comunidades científica, tecnológica e/ou empresarial, as possibilidades de sucesso serão menores. Estará também fadado ao insucesso se envolver apenas parte dos altos escalões que deveriam estar comprometidos. (LONGO, MOREIRA;2009, p.88).

Tal envolvimento atenderia às capacidades “suaves” visualizadas na BID chinesa relacionadas ao apoio político, e poderia ser associada a uma campanha institucional esclarecedora dos objetivos defensivos nacionais, para que não seja rotulada indevidamente de uma política armamentista.

No âmbito regional, a diretriz de número dezoito da END estimula a integração da América do Sul. Nesse sentido, a “DEFESABRAS” também poderia fomentar a cooperação militar regional e a integração de uma BID sul-americana, por meio de exportações e parcerias, erigidas sob os auspícios do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

Cabe notar também que, pelo forte componente geopolítico e estratégico, o mercado de defesa estatal via de regra não se sujeita às regras mercadológicas da Organização Mundial do Comércio (OMC), em função das exceções relativas à segurança previstas no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Por outro lado, iniciativas em tal setor devem harmonizar-se com diretrizes de política externa e com os compromissos internacionais ratificados pelo Brasil. Nesse sentido, associações da “DEFESABRAS” com programas estratégicos desenvolvidos pelos “BRICS”, de notório avanço tecnológico, como o programa de mísseis indiano, e articulações com ICT da envergadura do *Nanjing Resarch Institute of Electronics Engineering* (NRIIE), à guisa de exemplo, são oportunas e promissoras; além das parcerias, públicas e privadas, que já se encontram em andamento.

Por fim, vale o registro de que a atuação da DCNS no Brasil, gestada num recente processo de “convergência” (CROSNIER; VERDIER,2008), também inspirou a proposta de criação de uma EED brasileira de economia mista.

Referências

BITZINGER, R.A. *The State of Defense Innovation in India: Can It Catch Up with Global Leaders?* Califórnia: IGCC, 2014. Disponível em < <https://blu179.mail.live.com/mail>

[ViewOfficePreview.aspx?messageid=mgU0owIT9p5BG4XAAjfeSdJA2&folderid=flinbox&attindex=0&cp=-1&attdepth=0&n=68933802](#)>. Disponível em 15.nov.2014.

COHEN, S.P.; DAGUPTA, S. *Arming without aiming: India's military modernization*. Washington: THE BROOKINGS INSTITUTION, 2010.

BRASIL Nº 8.183, de 11 de abril de 1991. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho de Defesa Nacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 abr. 1991.

_____. LEI Nº 9.112, de 10 de outubro de 1995. Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 out. 1995.

_____. LEI Nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 03 dez.2004.

_____. LEI Nº 12.598, de 21 de março de 2012. Dispõe Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 23 mar. 2012. Ed. Extra.

_____. Decreto Legislativo 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 26 set. 2013a.

_____. Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: Brasil, América Latina e África: convergências geopolíticas e estratégias de integração. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013b. v.3.

_____. Estado Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha*. Brasília, Rev. 2, 2014.

CROSNIER, J.; VERDIER, H. *Quand les arsenaux gagnent la haute mer*. Paris: Albin Michel, 2008.

CHAMBOST, G. *Rafale: la véritable histoire*. Paris: Le Cheche Midi, 2007.

F

RANCE. LOI no 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. *Journal Officiel [de La] République Française*, Paris, le 18 décembre 2013.

_____. Préfecture de la région Centre. *ETUDE SECTORIELLE L'INDUSTRIE de DEFENSE en région Centre*. Orléans, 2012. Disponível em <[http://www.centre.](http://www.centre.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_defense_juin_2012_batfinal.pdf)

[direccte.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_defense_juin_2012_batfinal.pdf](http://www.centre.direccte.gouv.fr/IMG/pdf/Etude_defense_juin_2012_batfinal.pdf)>. Acesso em: 17nov.2014.

FREY, K. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no brasil*. Revista Planejamento e Políticas Públicas, n. 21. Brasília: Ipea, 2000. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>> Acesso em: 10nov.2014.

INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGIC STUDIES. Russia. *Military balance 2012*. London: IISS, 2012.

INSTITUTE ON GLOBAL CONFLICT AND COOPERATION. Organizado por TAI MING CHEUNG. *The Rise of the Chinese Defense Economy: INNOVATION POTENTIAL, INDUSTRIAL PERFORMANCE, AND REGIONAL COMPARISONS*. California: IGCC, 2010. Disponível em <<http://www-igcc.ucsd.edu/assets/001/502606.pdf>>. Acesso em: 16nov.2014.

LONGO, W.P. *Conceitos Básicos em ciência, tecnologia e inovação*. Rio de Janeiro: FINEP, 2007.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William S. *Acesso a tecnologias sensíveis: obstáculos e alternativas*. Revista Tensões Mundiais, Fortaleza, CE, v. 5, n. 9, p. 73-121, jul./ dez. 2009.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William S. *tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 277 - 304, jul./dez. 2013.

MORAES, R. F. *Intermediação estatal nas exportações de equipamentos Militares: o caso da trading russa rosoboronexport*. Boletim de Economia e Política Internacional, n. 14. Brasília, Ipea, 2013. Disponível em <www.ipea.gov.br/agencia/images/Stories/PDFs/boletim_internacional/130924_boletim_internacional014_cap6>. Acesso em: 15nov.2014.

GT 5 – INDÚSTRIA DE DEFESA E ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Coordenadores: Prof. Dr. Alex Jobim (INEST/UFF)
e Prof. Dr. Eduardo Brick (UFF/Defesa/INEST)

UMA ABORDAGEM SOBRE A IMPORTÂNCIA DA FORMAÇÃO DE UM COMPLEXO INDUSTRIAL DE DEFESA PARA O BRASIL: UM ESTUDO DE CASO BASEADO NA CRIAÇÃO DA UNASUL/CDS

Alexandre Rocha Violante (INEST/ UFF)

RESUMO: O atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro passa pela solução pacífica de controvérsias, o que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional e principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos. Nas palavras do atual Ministro de Estado da Defesa Celso Amorim, o Brasil deseja construir em seu entorno estratégico uma “comunidade de segurança” isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável. Essa atual política pública de defesa é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10). Tal assertividade brasileira culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze Estados do subcontinente. Esse processo de integração, segundo Lula da Silva, tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Isto posto, este trabalho tem como objeto analisar a importância da criação da UNASUL, mais precisamente do CDS, como fomentadores da indústria de defesa nacional e de um complexo industrial de defesa sul-americano. Este artigo adota como método de pesquisa o estudo de caso, no que poderia ser enquadrado como uma *literature-assessing* adaptada, segundo Van Evera. Ao final, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para o fomento da indústria de defesa nacional visando ao interesse nacional e a cooperação com Estados amigos, alcançando, dessa forma, a dissuasão contra ameaças extra-regionais.

Palavras-chave: Cooperação. Complexo Industrial de Defesa. Dissuasão. Entorno Estratégico. Políticas Públicas de Defesa.

INTRODUÇÃO

“O Brasil deseja construir em nosso entorno uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável” (AMORIM, 2012).

A frase acima do Ministro de Estado da Defesa, Celso Luiz Nunes Amorim (2011-) proferida em palestra proferida na Escola de Guerra Naval sobre o tema “A Política de Defesa de um País Pacífico”, define o atual contexto das políticas externa e de defesa do Estado Brasileiro, ou seja, a busca pela solução pacífica de controvérsias, e que vem proporcionando um papel mais assertivo do Brasil no sistema internacional, principalmente na cooperação com seus Estados vizinhos (AMORIM, 2012).

Essa atual política é decorrente da intensificação, anos atrás, do processo de integração sul-americana capitaneado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-10). Tal assertividade brasileira culminou com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surgindo, então, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze Estados do subcontinente.

De acordo com Lula da Silva, esse processo de integração tem contribuído não somente para a defesa do Brasil, mas possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa desses Estados. Suas palavras em discurso durante a reunião extraordinária de Chefes de Estado e de Governo de criação da UNASUL em 2008 exprimem esses fatos: “chegou a hora de apro-fundar nossa identidade sul-americana também no campo da defesa. Deve-mos articular uma nova visão de defesa na região, fundada em valores e princípios comuns, como o respeito à soberania, à au-todeterminação, à integridade territorial dos Estados e a não intervenção nos as-suntos internos” (BRASIL, 2008, p. 5).

No que tange ao conceito de soberania supracitado, Bodin (1992) estabelece que a mesma está diretamente ligada à exclusão de qualquer outro poder, esteja este no âmbito interno ou externo. Portanto a soberania é tida como um poder perpétuo e absoluto.

Entretanto, cabe ressaltar que no decorrer dos anos 1990, houve um esforço teórico a fim de ampliar o campo dos estudos de segurança internacional, ganhando forma, com isso, novas abordagens. Daí advém o desenvolvimento dos estudos de segurança internacional, com o crescimento de teorias que pleiteiam a necessidade da análise de “novas ameaças”¹ à segurança estatal e de novos sujeitos, além do Estado, a serem protegidos (os indivíduos).

¹ São comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria.

Assim, essas “novas ameaças” à segurança surgem como um desafio à concepção clássica da soberania estatal, abrindo um espaço maior para questionamentos em relação ao futuro deste conceito como o princípio organizador dominante das relações internacionais. (CASTRO, 2013).

Esta nova abordagem da segurança, tem se tornado muito útil para explicar e justificar as chamadas intervenções militares, dentre as quais, a humanitária, por exemplo. Os Estados com maior poder relativo no sistema internacional utilizam desse artifício, pois são aqueles que detêm maior capacidade para criar normas e gerir o sistema que irá legitimar tais práticas, não se tornando, portanto, práticas gerais aplicáveis a todos os Estados, sem exceção.

Portanto, em um contexto cada vez maior de relativização da soberania estatal, principalmente com relação aos Estados menos apoderados, faz-se mister reforçá-la por meio do estabelecimento de metas de cooperação visando, em nosso caso específico, à integração sul-americana, a fim de impedir as ambições e interesses de Estados com maior poder relativo no sistema internacional. Nessa visada, já foram criadas e estão sendo postas em prática, organizações que visam fortalecer a cooperação em todas as áreas, como por exemplo: o Conselho Energético Sul-Americano, criado na Declaração da *Isla Margarita*, na Venezuela, em 2007; a iniciativa para a Integração das Infraestruturas Regionais Sul-Americanas (IIRSA); e o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), primeiro instrumento de segurança e defesa do subcontinente.

Isto posto, este trabalho tem como objeto discutir a importância da criação da UNASUL, mais precisamente do CDS, como fomentadores da indústria de defesa nacional e de um complexo industrial de defesa sul-americano a partir de sua criação em 2008, até os dias atuais. Adotar-se-á como método de pesquisa o estudo de caso de Van Evera (1997). Com relação ao estudo de caso escolhido - A UNASUL/CDS como instituições fomentadoras da indústria de defesa nacional, o objetivo não será apenas de explanação do tema, mas também de compreensão do mesmo.

De fato, o método do estudo de caso se enquadra em uma abordagem qualitativa. É possível, por meio deste, buscar pontos-chave que podem ser comparados com outros eventos similares que permitam, por fim, generalizações sólidas. É o que procurou ser feito, obviamente guardadas as devidas proporções, à confecção deste artigo. Nesse estudo de caso, foi utilizado como instrumento principal de pesquisa, a documental, com a análise de dados qualitativos dos principais atores envolvidos no processo de implementação da política estudada, com ênfase em assuntos estratégicos da segurança e da defesa.

Em seu desenvolvimento, abordar-se-ão: a importância do estudo dos assuntos estratégicos e da indústria nacional de defesa, bem como a criação do CDS em um caso prático de suas implicações para a região. Por fim, constatar-se-á que a constituição da UNASUL e do CDS, como objetivos atingidos pelo Estado brasileiro em sua política externa e de defesa, tem sido fatores preponderantes para o fomento da indústria de defesa visando ao interesse nacional, alcançando a dissuasão contra ameaças extra-regionais e a cooperação com Estados amigos. Generalizando, pode-se afirmar que instituições desse gênero envolvendo Estados amigos no entorno estratégico brasileiro² causariam eventos similares no fomento à indústria de defesa nacional.

OS ESTUDOS ESTRATÉGICOS E A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA

Os estudos estratégicos possuem várias definições e supõem várias subáreas com especificidades próprias, como por exemplo: análises das relações entre forças armadas e sociedade; investigações sobre as organizações e instituições militares; estudos de História Militar; exames das conexões entre o poder político e a indústria de defesa; pesquisas relativas à ciência, à tecnologia e à eficiência militar; inquéritos teóricos a respeito das interações entre “Estudos Estratégicos” e “Relações Internacionais”, etc. (FIGUEIREDO, 2010).

Nos centros de estudos estadunidenses a partir da segunda metade do século XX, a expressão “Estudos Estratégicos” passou a designar um conjunto de análises e investigações voltadas para a compreensão do papel da força militar no sistema internacional (*Ibidem*), dessa forma, os estudos estratégicos passam a se preocupar com o uso da força pelas comunidades políticas nas suas relações. Daí a importância da atuação em conjunto das forças armadas modernas, a fim de explorar suas forças e reduzirem suas fraquezas (MORAN, 2009).

Com relação à cultura estratégica, esta é um foco nos estudos estratégicos ao examinar o papel que a cultura de um dado Estado, ou o “modo de ser” de seu povo influencia a atuação estatal nas questões estratégicas, particularmente a militar. Nesse sentido, fontes dessa cultura estratégica geram constantes debates e variáveis. Como caso prático, aqui no Brasil e na América do sul, a estrutura política, o seu tipo de governo e

² A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e 2008 estabelecem como entorno estratégico em que o Brasil deve buscar aprofundar seus laços de cooperação, a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Na Política Nacional de Defesa de 2012 é acrescentado, ao entorno estratégico, a Antártica.

formato das instituições, além da ideologia de seus governantes influenciam bastante os planejamentos estratégicos da segurança e da defesa (LANTIS e HOWLETT , 2009)

Com efeito, chega-se a conclusão de que os Estudos Estratégicos ao considerar o Estado como o agente por excelência da formulação, do planejamento e da ação estratégica, a essência epistemológica da área é de substância política. Portanto, os Estudos Estratégicos têm como focos centrais a defesa e a segurança dos sistemas estatais nos âmbitos nacional e internacional. (FIGUEIREDO, 2009a); FIGUEIREDO 2009b).

Dentro desse patamar institucional, na última década se verificou maior importância aos assuntos estratégicos da segurança e defesa. Com isso, os documentos condicionantes do Estado Brasileiro no que tange à sua Estratégia e políticas de defesa são a Estratégia Nacional de Defesa e a Política Nacional de Defesa foram priorizados.

Destarte, baseado na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008, revisada em 2012, o Estado brasileiro estabelece como uma de suas principais diretrizes a dissuasão. Pode-se entender dissuasão, de forma mais sucinta, de acordo com o glossário das forças armadas brasileiras (MD-35-G-01, p. 98), como sendo “a estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar”. Ou ainda utilizar-se de definições com maior amplitude, como as de Beaufre e Aron.

A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico (BEAUFRE, 1966, p. 35).

Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as consequências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer à alternativa da inação (ARON, 2002, p. 519).

Assim, conclui-se que o objetivo da dissuasão é o de reduzir e/ou inibir o uso da força por parte de um adversário, de modo que este considere aceitável a imposição de nossa vontade. Cabe ressaltar que a dissuasão não depende simplesmente do poder militar de um Estado. Esta é uma combinação de fatores, ações e atitudes resultantes de seu poder nacional.

Portanto, para se cumprir a diretriz da END que estabelece a dissuasão como um dos pilares no que tange à defesa nacional, faz-se mister que a Política Nacional de Defesa (PND), que é a “política de Estado, voltada para ameaças externas e que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação, além de orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores civil e militar, em todos os níveis e esferas de poder” (BRASIL, 2007, p.11), seja efetivamente posta em prática.

Dentre os onze objetivos da PND³, cabe aqui destacar aqueles mais voltados para o foco deste artigo, ou seja, o fortalecimento de Instituições, como a UNASUL e o CDS, em uma estratégia conjunta de cooperação e dissuasão visando ao seu entorno estratégico. São estes os objetivos: “contribuir para a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (BRASIL, 2013, p. 16-17).

Certamente, no que se refere ao preparo e emprego da capacitação nacional ao longo da última década, percebeu-se uma retomada nos investimentos para o reaparelhamento e modernização das forças armadas, bem como um maior aporte financeiro e de incentivos fiscais para o estabelecimento de uma base industrial de defesa que fomente, cada vez mais, a independência nacional na área da ciência, tecnologia e inovação⁴. Esses passos representaram um ponto de inflexão na retomada positiva do poder econômico e militar, brasileiros, alavancados muito pela boa fase de toda economia mundial.

Nesse contexto, vale salientar o que ensina o professor Longo (2007), ao afirmar que ao longo da história é difícil encontrar algum desenvolvimento tecnológico relevante que não esteja estreitamente relacionado com as questões inerentes à segurança e defesa. Inúmeras tecnologias de produtos,

³ Referentes aos objetivos da PND de 2013, não houve alterações significativas de conteúdo com relação às PDN de 2005 e 2008 vigentes durante o período do governo Lula da Silva (2003-10).

⁴ O professor Longo define: ciência como sendo o conjunto de conhecimentos relativos ao Universo, envolvendo seus fenômenos naturais, comportamentais e ambientais; tecnologia como um conjunto de conhecimentos científicos, empíricos e intuitivos, utilizados na produção e na comercialização de bens e serviços; e inovação significando a introdução ou modificação de produto ou processo no setor produtivo, com consequente comercialização.

de processos ou de serviços desenvolvidos especificamente para atender necessidades militares acabam sendo utilizadas na produção de bens e serviços de uso civil. Quando isso ocorre diz-se que houve um *spin off* da tecnologia militar.

Torna-se claro que a capacidade científica associada à capacidade de inovar na geração de bens e de serviços intensivos em conhecimentos científicos passa a ser fator determinante do poder relativo entre as nações nas suas expressões política, econômica e militar. Com isso, Estados dotados das vantagens comparativas relativas ao seu território e população e, simultaneamente, de capacidade científica e tecnológica, seriam pouco vulneráveis e tenderiam a constituírem-se em polos de poder político, econômico e militar em nível mundial. O Brasil está enquadrado em uma situação singular, pois possui extenso território e população, terras apropriadas para agricultura e pecuária, abundância de matérias primas e de energia, mas ainda é considerado como periférico em termos de desenvolvimento científico e tecnológico (*Ibidem*).

Suplantadas a dependência científica e a tecnológica externa, e criadas as condições políticas e econômicas favoráveis ao crescimento de setor, não apenas o Brasil, mas Estados como, a Rússia, a Índia e a China poderão se tornar polos de poder mundial. Entretanto, apesar dos recentes esforços governamentais, o Brasil não tem se esforçado à altura de sua estatura territorial e econômica. Desse modo, não tem estabelecido uma sólida base científico-tecnológica-industrial de defesa (*Ibidem*).

A indústria de defesa e segurança tem estrutura oligopolizada, sendo formada por grandes conglomerados, com atuação diversificada também fora desses mercados. Podem-se citar como exemplos: a Bae Systems, a Lockheed Martin, Boeing, a General Dynamics, a Raytheon, entre outras (ABIMDE, 2011). Portanto seu desenvolvimento financiado pelo Estado faz-se mister, a fim de aumentar seu parque industrial e a criação de mão de obra altamente especializada,

A atual realidade da indústria de defesa mundial é caracterizada pela qualidade em detrimento da quantidade. Grande parte da evolução militar está nos sistemas de grande complexidade, sistemas integrados e em rede de comando e controle capazes de gerir operações de combate complexas em tempo real. Essas tendências ao aumento da qualidade, à especialização das armas e ao aumento de tecnologia comercial geralmente beneficiam sociedades abertas desenvolvidas porque requerem uma base industrial sofisticada e uma força de trabalho especializada (COHEN, 2009).

Com isso, o emprego de novas tecnologias em defesa vem motivando profundas alterações na doutrina, nos conceitos operacionais e organizacionais militares, o que se convencionou chamar de "Revolução em Assuntos Militares". Ao longo da história da humanidade, os detentores

de conhecimentos que lhes conferiam vantagens significativas no tocante ao poderio militar sempre tentaram proteger tais conhecimentos do acesso por parte dos seus opositores reais ou potenciais (LONGO, 2007).

Nessa linha, o futuro promete ser complexo. A crescente dependência de sistemas de comunicação espacial parece indicar que haverá um movimento em direção ao armamento do espaço. Já podem ser observadas mudanças na indústria em tecnologias de suma importância com: nanotecnologias, robótica e inteligência artificial, indicando que sistemas cada vez mais autônomos podem surgir (COHEN, 2009).

Assim, em razão da particularidade do setor, os Estados e suas respectivas estratégias de defesa cumprem papel determinante no desenvolvimento dessa indústria. Esses investimentos acabam por desenvolverem, em cooperação com entidades de pesquisa e desenvolvimento militares e civis, produtos a serem utilizados na Defesa Nacional. Após o desenvolvimento desses produtos, os Estados garantem a demanda da indústria nacional por meio de encomendas públicas para equipar suas Forças Armadas (ABIMDE, 2011).

Com efeito, a evolução científica e tecnológica continuará no centro das políticas e estratégias governamentais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais. Tratando-se de tecnologias de defesa e segurança, o caminho óbvio é o desenvolvimento próprio e o uso soberano dos seus resultados. De fato, o mesmo princípio se aplica ao complexo industrial militar (LONGO, 2007).

Com o crescimento econômico e o ganho de importância do Brasil na esfera internacional, o tema Defesa tem se apresentado com maior relevância nas discussões estratégicas. O aumento do investimento em defesa nas últimas décadas vem criando oportunidades de crescimento constante para a indústria nacional. O novo marco regulatório aprovado pelo congresso nacional em 2012 traz melhores condições para o fomento da indústria nacional de defesa (ABIMDE, 2011).

Nessa visada, quem deterá a hegemonia mundial, em um futuro próximo será aquele Estado capaz de influenciar os três centros de globalização existentes, quais sejam, EUA, a Europa comunitária e a China popular. Para tal, Estados como a Rússia, Brasil, Índia, Indonésia e os demais países do "Segundo Mundo",⁵ deverão implementar estratégias inteligentes (TEIXEIRA DA SILVA, 2009). Essas estratégias deverão, primordialmente, serem baseadas no domínio de conhecimento. De fato, nunca ao longo da história da humanidade conhecimento significou tanto poder.

⁵ Segundo Mundo - Segundo Teixeira da Silva (2009), são representados por países de relevante e decisivo papel na ordem mundial como Brasil, Índia, Indonésia, Vietnã, Nigéria, África do Sul e Malásia e outros poucos.

Nunca o conhecimento foi algo tão valioso e capaz de alterar a balança de poder relativo no sistema internacional. Conforme afirma Nye. Jr. (2012, p. 268), o contexto da atual política internacional é comparável a um jogo de xadrez tridimensional, assim, “o mundo não é unipolar, multipolar nem caótico – é todos os três ao mesmo tempo”.

Portanto, aquele Estado que participar do “jogo” com uma avaliação apurada das tendências do poder, com eficácia no aproveitamento dos recursos disponíveis e na aplicação de uma estratégia *smart*⁶ que dê ênfase às alianças, instituições e redes, no atual contexto de informação globalizada, terá sucesso. Talvez não como ator hegemônico, mas como um *player* respeitado no sistema internacional.

De onde se conclui que a inserção externa dos produtos de defesa e segurança é fundamental para que a indústria local adquira escala e qualidade. Para que o país alcance novos mercados, especialmente os desenvolvidos, bem como dos Estados amigos de seu entorno estratégico, é fundamental a atualização tecnológica dos produtos. Embora a indústria de defesa ainda represente uma parte pequena do complexo industrial brasileiro, há perspectiva de forte crescimento para os próximos anos em virtude dos diversos projetos estratégicos previstos para atendimento às demandas das Forças Armadas, com influência, também do CDS, como será visto a seguir.

A CRIAÇÃO DO CONSELHO DE DEFESA SUL-AMERICANO NO FOMENTO DE UM COMPLEXO INDUSTRIAL DE DEFESA – UM CASO PRÁTICO

Um dos objetivos estatuídos no Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado por ocasião da cúpula extraordinária de seus Chefes de Estado, em maio de 2008, em Brasília, foi a proposta de criação do CDS, órgão de consulta e de consenso da UNASUL em matéria de defesa. Em dezembro de 2008, o CDS foi ratificado por consenso pelos Estados-membros da UNASUL, por ocasião da reunião de cúpula ocorrida, em Salvador, no Brasil (UNASUL, 2008).

Foi notória a participação do Ministro de Estado de Defesa Nelson Jobim (2007-11) junto a todas as autoridades governamentais da América do Sul, e do próprio presidente Lula da Silva com o intuito de viabilizar sua aprovação.

⁶ Essa estratégia exige uma síntese das teorias realistas e liberais das relações internacionais e a observação do mundo em todos os níveis, analisando o cenário doméstico e internacional, requerendo o entendimento de como exercer o poder com e sobre outros Estados (NYE JR, 2012).

(...) não está em cogitação nenhuma aliança militar no estilo clássico, do tipo "OTAN do Sul", nem outro tipo de arranjo que possa, a priori, articular ações no plano operacional, como uma "força sul-americana de paz". Tampouco se pretende criar um "Conselho de Segurança Sul-americano", uma vez que as atribuições do Conselho de Segurança da ONU no campo da paz e da segurança internacionais, não se confundem com os mandatos dos órgãos regionais e sub-regionais (BARBOSA, 2008, p.6).

O CDS pretende se somar aos foros bilaterais ou multilaterais já existentes no subcontinente e preencherá uma lacuna existente na análise conjunta de questões políticas e estratégicas, acarretando em um debate mais amplo das realidades do sistema internacional, sob a ótica mais específica da América do Sul (SANTOS, 2009).

Os objetivos gerais do CDS, de acordo com o artigo 4º de seu estatuto, são:

- a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.
- b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.
- c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, e como contribuição à paz mundial;⁷

E dentre os onze objetivos específicos, podem-se destacar aqueles que, particularmente estão ligados ao estabelecimento de um complexo industrial regional de defesa:

⁷ Disponível em: http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2014.

- b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.
- e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.
- f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.(...)⁸

Nesse contexto, é necessário angariar ações e estímulos de cooperação na área de defesa e de segurança regional, visando à consolidação de uma base industrial de defesa não apenas no Brasil, mas em todo subcontinente, a fim de que sejam atendidas as necessidades dos Estados integrantes e o estabelecimento do mercado regional de defesa.

Com efeito, a criação do CDS permite ao Brasil “fomentar o desenvolvimento industrial brasileiro, por meio da criação de um mercado regional de defesa, liderado pelo Brasil” e interessa à agenda de segurança nacional, pois previne a penetração de potências sistêmicas no subcontinente (GALERANI, 2011, p.56)

Ainda nessa linha, o Brasil, mais assertivamente a partir do governo Lula da Silva, vem implementando uma série de medidas visando o desenvolvimento da indústria de defesa nacional. Após a criação do CDS, em 16 de dezembro de 2008, foi celebrada, entre 28 e 29 de janeiro de 2009, em Santiago do Chile, a reunião dos Vice-Ministros da Defesa. Nessa reunião, buscou-se definir uma proposta de Plano de Ação dos Estados-membros para os anos de 2009 e 2010, referente à política a ser adotada para a Indústria e Tecnologia de Defesa, aqui resumida:

Propõe a elaboração de um diagnóstico da indústria de defesa dos países membros, identificando-se capacidades e áreas de associação estratégicas, com objetivo de promover a complementaridade, a pesquisa e a transferência tecnológica. E refere-se à busca da promoção de iniciativas bilaterais e multilaterais de cooperação e produção da indústria de defesa entre os países membros do CDS (GALERANI, 2011, p. 67 *apud* BLOWER, 2013).

Ao anunciar também o marco regulatório de compras governamentais da indústria de Defesa, lançado em 2011, a presidente Dilma Vana Rousseff (2011-) procurou dar continuidade a essas iniciativas.

⁸ Idem.

(...) o Brasil, assume importância expressiva esse segmento, porque ele gera inovação, ele incentiva a pesquisa e ele permite à indústria da defesa o controle de um segmento que é muito importante do ponto de vista geopolítico. Ademais, vamos sempre lembrar: ele incentiva o desenvolvimento de todas as cadeias industriais, ele pode ser... ele tem efeito sobre as outras cadeias industriais de forma muito efetiva. E, também, seja pelo tamanho do nosso território, pela extensão de nossas fronteiras e pelo fato de o nosso país ter sido abençoado com enormes riquezas, nós precisamos dessa indústria, porque ela é estratégica na nossa soberania⁹ (BRASIL, 2011).

Com o encaminhamento e posterior aprovação dessa medida provisória, que se transformou em lei em 21 de março de 2012, foram estabelecidas normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, dispondo ainda sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.

A presidente acrescentou ainda que:

(...) o nosso objetivo também é nos colocar diante do mundo sendo capaz de exercer a importância da compra internacional como um elemento também capaz de internalizar tecnologia - não se trata mais de ficar comprando equipamentos sem exigir, como contrapartida, a transferência de tecnologias - e buscar sempre as tecnologias que melhor atendam as nossas demandas estratégicas, buscando transferências tecnológicas que estimulem os diferentes setores da economia e garantindo melhores oportunidades de formação também dos nossos profissionais. Portanto, eu não tenho dúvida de que o poder de compra do Estado brasileiro vai ser capaz de agir como um dos elementos propulsores dessa indústria¹⁰ (BRASIL, 2011).

⁹ Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>

¹⁰ Idem.

De fato, é crucial para que o segmento se expanda, a transferência de tecnologia que incrementa também por meio do *spin off*, a dualidade desta, além de incrementar a competitividade dessa indústria, a fim de fomentar exportações, principalmente na UNASUL.

Como ensina o professor Longo, o mais importante é a transferência de *know why* e não apenas de *know how*, ou seja, o que interessa é saber como fazer, e não apenas se ter o conhecimento técnico do saber utilizar. Isso é que é tecnologia, o conjunto de atividades práticas que visam alterar o mundo e não compreendê-lo. O resto é apenas técnica de utilização, ou seja, instruções ou conjunto de regras práticas, puramente empíricas, para produzir algo, envolvendo, em geral, habilidades específicas do executor. Logo, é fundamental que os decisores dos processos de compra de equipamentos, *off set* e transferência de tecnologia, efetivamente realizem contratos vantajosos, almejando, afinal, o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação, concomitantemente à pesquisa e desenvolvimento.

Nesse sentido, alguns projetos nas forças armadas brasileiras já se encontram em fase de contrato, construção ou aquisição, apoiados no Plano de articulação e equipamento das mesmas, constante da END, que prevê um salto qualitativo e quantitativo para a área de defesa. O discurso do Ministro de Estado de Defesa, Celso Amorim, durante abertura do XI Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, em 11 de agosto de 2014, na Academia Militar das Agulhas Negras em Resende destaca a cooperação com países sul-americanos, parceria com países da África, missões de paz e projetos estratégicos das Forças Armadas. O ministro ainda destacou atuais projetos estratégicos em desenvolvimento no âmbito da Defesa, como o submarino a propulsão nuclear da Marinha do Brasil, o blindado Guarani do Exército, os caças Gripen NG e os cargueiros KC-390 da Força Aérea Brasileira. “Temos que fortalecer nossa base industrial de Defesa para ter Forças Armadas autônomas”¹¹.

Tais aportes de investimentos e desenvolvimentos tecnológicos oriundos dessas compras e de outros projetos abrem oportunidades de se desenvolverem equipamentos em parceria com os Estados sul-americanos. É fundamental para que a região consiga sua autonomia frente aos grandes conglomerados internacionais de defesa, que se produzam a maior quantidade possível de itens, principalmente àqueles ligados a sistemas de comunicações e controle de modo a diminuir a dependência daquelas empresas. Encomendas conjuntas, tratadas em uma agenda conjunta no CDS, poderiam viabilizar a produção das indústrias regionais de defesa.

¹¹ Disponível em: <http://www.abimde.org.br/noticias/congresso-sobre-defesa-nacional-reune-instituicoes-de-ensino-civis-e-militares-28.html>

Uma indústria de defesa forte acarreta em forças armadas e empresas privadas fortes, fomentando o desenvolvimento econômico, a criação de mão de obra altamente especializada, o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como novos conhecimentos aos centros de tecnologia civis e das forças armadas (LONGO, 2007).

Entretanto, o Brasil será do “tamanho” que a sua própria sociedade quiser. Para isso tais ações aqui discutidas devem ser implementadas com maior rapidez se os reais objetivos do Estado brasileiro forem, efetivamente aqueles apresentados nos discursos governamentais

Em recente simpósio sobre a Indústria de Defesa Nacional, realizado na EGN em 2013, bem como em palestra apresentada sob o mesmo teor na FIESP, em viagens de estudos do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores de 2013, a qual este autor que lhes escreve esteve presente, chegou-se à conclusão da quase inexistência de parceiros, atualmente, no subcontinente, para contribuir com o desenvolvimento de uma indústria militar de defesa regional.

Portanto, conclui-se que para se atingir o grau desejado de integração sul-americana é inconteste a necessidade de participação do Estado brasileiro em capitanear o processo de construção e estender a demanda de produção aos demais Estados da UNASUL. O Brasil terá que assumir essa liderança regional, tal qual fez o presidente Lula da Silva por ocasião das reuniões para a criação da UNASUL e da aprovação do CDS, absorvendo seus custos políticos e econômicos. Só assim poderá desempenhar papel fundamental para o incremento da cooperação entre esses Estados, contribuindo para a manutenção do ambiente de paz na região e para o processo de integração em outros setores, conforme rezam os documentos de alto nível de Defesa Nacional.

Na realidade, trata-se de uma política de Estado que deverá ter continuidade a médio e longo prazo para que não apenas o Brasil, mas a comunidade de segurança a ser formada defenda seus interesses comuns de Defesa frente a potências extra-regionais que ameacem a soberania e os interesses estratégicos do subcontinente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O emprego de novas tecnologias em defesa vem motivando profundas alterações na doutrina, nos conceitos operacionais e organizacionais militares. Portanto, é necessário que as políticas de defesa e segurança tenham, como base, o desenvolvimento da inovação, da ciência e da tecnologia de ponta para a implantação de competitiva indústria de defesa. Nesse particular, é fundamental associar as potencialidades dos centros de tecnologia militar, das universidades civis, dos setores da indústria nacional e do governo, com investimentos necessários para a implementação dessas políticas.

A integração sul-americana encontra-se em um estágio inicial, o que não é nada assustador, haja vista que o atual processo da União Europeia levou quase sessenta anos para alcançar o atual patamar de desenvolvimento institucional. Certamente as assimetrias características da região dificultam, mais não são fatores proibitivos e/ou impeditivos a esse processo de integração.

No que tange ao CDS, cabe ressaltar que este não pretende ser similar ao modelo de Segurança da época da Guerra Fria, ou seja, a existência de uma aliança militar contra um inimigo comum, como, por exemplo, a OTAN e o Pacto de Varsóvia. O que se propõe é o estabelecimento de uma agenda única para o subcontinente, com um CDS mais atuante. Para isso, faz-se mister que o Brasil, como ator principal, em face de sua maior assertividade no sistema internacional, maior grau de institucionalização e sexta economia do mundo, contribuir decisivamente para consolidá-lo.

A efetiva implementação dos objetivos gerais e específicos do CDS foi incentivado nos últimos governos, principalmente nos governos Lula da Silva (2003-10) e Dilma Rousseff (2011-) como pode ser observado no incremento nas despesas com a área de segurança e defesa, e com o início do fortalecimento das forças armadas brasileiras. Tal fato, se continuado e incrementado, contribuirá para a manutenção de uma liderança regional no subcontinente e em maior inserção no sistema internacional. A construção do submarino de propulsão nuclear da MB, o equacionamento da compra de aeronaves de alto desempenho da FAB, e a modernização e aquisição de equipamentos de última geração desejados pelo Exército brasileiro, além do aumento do efetivo militar comprovam tais iniciativas. O “norte” a ser alcançado deve ser a transferência e o desenvolvimento de tecnologias de ponta que visem à busca de autonomia própria e de um parque industrial regional, reduzindo a dependência de empresas extra-regionais. Entretanto, pelo “tamanho” do Brasil, tal desenvolvimento poderia se dar a passos maiores, alinhando, economicamente e politicamente, os discursos à prática.

Os investimentos em políticas de defesa e de segurança no Brasil proporcionam o fortalecimento das empresas que atendem a esses segmentos, possibilitando uma relação próxima entre pesquisa e desenvolvimento e o *spin off* a outros setores. Não há outro caminho, conforme já dito pelo professor Longo.

Para que a evolução científica e tecnológica continue no centro das políticas e estratégias governamentais e das decorrentes preocupações com a defesa e segurança nacionais, o desenvolvimento próprio e o uso soberano dos seus resultados devem ser buscados. De fato, o mesmo princípio se aplica ao complexo industrial militar, seja este no Brasil, na América do Sul, ou buscando mais generalizações, tendo como base esse estudo de caso, o

que também se aplicaria para Estados amigos, dentro do entorno estratégico brasileiro, que apresentem situações similares que visem ao fomento da indústria de defesa de seus Estados.

Com efeito, estas políticas no Estado brasileiro e no subcontinente denotam uma nova perspectiva de ação conjunta, entendida como uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, “um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável”.

Vale salientar ainda que este trabalho não procurou tomar parte de nenhuma ideologia ou forças políticas desses Estados aqui analisados. Até porque ao se falar em política de Defesa, fala-se de uma política de Estado, que deve visar ao interesse nacional, oriundos dos desejos de suas sociedades. Assim, independente dos atores que detenham o poder político, tanto no Estado brasileiro, quanto nos dos demais Estados do subcontinente, o projeto do CDS não pertence a nenhum governo ou ideologia, seja ela de esquerda, de centro ou de direita. Trata-se de um projeto de Estados que buscam Segurança e Defesa no subcontinente, buscando por meio da cooperação entre eles, a dissuasão frente a outros atores extra-regionais no entorno estratégico sul-americano.

REFERÊNCIAS

ABIMDE – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. **Panorama da Indústria Defesa e Segurança**. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.industriadedefesaabc.org.br/files/Seminario-SBC-ABIMDE.pdf>>. Acesso em: 08ago. 2014.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 7-15, jun. 2012.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BARBOSA, Arnon Lima. **A integração regional da América do Sul como contribuição à paz e a segurança**. Escola de Guerra Naval, 2008, Seminário: Avaliação Político-Estratégica da América do Sul. Palestra do Ministério da Defesa, 13 p.

BEAUFRE, Andre. **Introdução à Estratégia**. Madri: Silabo, 2004. 152 p.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a relação civil-militar no Brasil. 159 f. ; il. Orientador: Frederico Carlos de Sá Costa. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2014.

BODIN, Jean. **On Sovereignty**. 1 ed. New York: Cambridge University Press, 1992

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a **Política de Defesa Nacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria de Imprensa. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a reunião extraordinária de chefes de Estado e de Governo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília-DF, 23 mai. 2008.

Disponível em: <<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=3&ved=0CDgQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.biblioteca.presidencia.gov.br%2Fex-presidentes%2Fluiz-inacio-lula-da-silva%2Fdiscursos%2F2o-mandato%2F2008%2F1o-semester%2F23-05-2008-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-reuniao-extraordinario-de-chefes-de-estado-e-de-governo-da-uniao-sul-americana-de-nacoes-unasul%2Fdownload&ei=LJSbUtmrO5S0sQTgkIGQCw&usg=AFQjCNGg45efn3TI5cYtSd-LMGERSGZ9dw&bvm=bv.571155469,d.cWc>>. Acesso em: 10ago.2014.

_____. **Discurso da Presidente da Republica Dilma Rousseff durante cerimonia de anuncio de medidas de fomento a indústria nacional de defesa. 2012** Disponível em: (<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-Presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-fomento-a-industria-nacional-de-defesa-brasilia-df>)

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. 2008a **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, D.F., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, e http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. Decreto Legislativo n 373 de 2013. Aprova a **Política Nacional de Defesa**, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25jul.2014.

_____. Ministério da Defesa. **MD-35-G-01. Glossário das Forças Armadas**, Brasília, DF, 2007.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. **SOBERANIA E SEGURANÇA HUMANA: UM ESTUDO A PARTIR DO HAITI E DENOVA ORLEANS**. Monografia de Conclusão submetida ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense – UFF. Orientador: Prof. Dr. Frederico Carlos de Sá Costa. 2013.

COHEN – Technology and Warfare in **Strategy in the Contemporary World**
BAYLIS, WIRTZ e GRAY, pp 141-160

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. **“Os Estudos Estratégicos como Área de Conhecimento Científico”**. Tese apresentada para concurso público para Professor Titular em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos do Departamento de Ciência política da Universidade Federal Fluminense. Dezembro de 2009a.

_____. “A Produção do Conhecimento: Poder, Política e Defesa Nacional” in ROCHA, Márcio (org.) **Política, Ciência & Tecnologia e Defesa Nacional**. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea (UNIFA), 2009b.

_____. “Os Estudos Estratégicos, a Defesa Nacional e a Segurança Internacional” in LESSA, Renato (Org.). **Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política**. São Paulo: Discurso Editorial, 2010. (pp. 271 a 295).

GALERANI, Kleber A. **Conselho Sul-Americano de Defesa: gênese, desenvolvimento inicial e desafios (2008-2010)**. 2011. 111f. Orientador: Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LANTIS e HOWLETT – Strategic Culture in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 84-103.

LONGO, Waldimir Pirró e - Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. **TENSÕES MUNDIAIS**, vol. 3, n. 5, pp. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.

MORAN – Geography and Strategy in **Strategy in the Contemporary World**, BAYLIS, WIRTZ e GRAY, 2009, pp 124-140.

NYE JR, Joseph S. **O Futuro do Poder**. Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

SANTOS, Antonio Rafael S. **Conselho de Defesa Sul-Americano**. 2009, palestra proferida na Faculdade UNICEUB, Brasília, em 07 ABR. p.9.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. **Os Impérios na História**. São Paulo, 2009.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas** – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

VAN EVERA, Stephen. **Guide to Methods for Students of Political Science**. Ithaca-Nova York: Cornell University Press, 1997.

GT 6 – TEORIA POLÍTICA DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Coordenadores: Prof. Dr. Victor Leandro C. Gomes (INEST/UFF)
e Prof. Titular Eurico L. Figueiredo (INEST/UFF)

CONFLITO PALESTINO-ISRAELENSE E A DINÂMICA DE PODER: UM CAMPO PARA O ATIVISMO DE INTELLECTUAIS ORGÂNICOS

Jamile Chadud Montero (INEST – UFF)

Resumo: O conflito palestino-israelense possui sua dinâmica interligada com a construção social do ideal de nação, da distribuição de poder entre as nações, e do controle da força bélica, sendo um imbróglio político que nos apresenta as diversas facetas que a diferença de discursos entre povos pode provocar quando se envolve paixão nacional e ideologia. É importante desconstruir a ideia de que se trate de um conflito interno, da briga entre dois povos irmãos, de um conflito religioso, de desavenças culturais: é uma guerra por território, motivada pelo controle da terra. Investigar e discutir sobre os reflexos dessa crise internacional mostra o quanto forças políticas e sociedade civil se posicionam acerca do tema, estabelecendo diálogos construtivos e oposição por meio do vínculo criado pelos intelectuais orgânicos.

Palavras-chave: Intelectuais orgânicos, Israel, Palestina.

Dizia Gramsci que a atividade jornalística seria um dos principais meios de fazer críticas e exercitar os espíritos inquietos que rejeitam a alienação e o conformismo, guiando-se no sentido da liberdade e da humanização da vida. Preso em 1926 durante dez anos, o filósofo desenvolveu a sua mais celebre obra, os "Cadernos do Cárcere", conjunto de textos avulsos escritos em folhas de papel aleatórias e sem exatidão cronológica, mas que foram essenciais para o pensamento de esquerda do século 20 até hoje.

Antonio Gramsci dedicou uma vida a um projeto político que tinha como objetivo culminar em uma revolução proletária que teria como seus principais agentes os intelectuais e sua maior arma: a escola. O ambiente escolar deveria ser orientado para promover a elevação das massas, e quando isso se consumasse elas estariam livres da assimilação acrítica da ideologia das classes dominantes. A tomada do poder, portanto, não poderia deixar de ser precedida por uma mudança de mentalidade da sociedade, devendo ser o pilar necessário de sustentação de uma nova hegemonia.

É nesse âmbito da reeducação das massas que ele elabora um de seus conceitos mais sólidos, no qual o próprio autor se encaixava: o intelectual orgânico. Na sua concepção, o papel desse intelectual surge em virtude da consolidação da hegemonia de um determinado grupo social, político ou econômico quando do processo de troca de um bloco histórico por outro. Esses agentes têm sua função atrelada ao esclarecimento do grupo ao qual estão vinculados, devendo-lhe proporcionar homogeneidade ao apresentar seus papéis sociais e políticos para a sociedade civil. A ascensão dessas figuras deve ser, justamente, orgânica ao processo de estabelecimento da nova hegemonia. Ela é, portanto, parte essencial na composição da transformação¹.

A necessidade desses intelectuais vem à tona porque não basta que um modo de produção se torne ineficiente e comece a ser questionado por algumas camadas da sociedade, é preciso que se quebrem as instituições culturais, políticas e ideológicas do bloco histórico anterior, e para isso, é essencial o rompimento de ideias que compunham a esfera intelectual de antes.

O intelectual orgânico surge como o catalisador do novo discurso para os demais setores da sociedade. Seu respaldo é a sua natureza dirigente, e ele é responsável por construir a base do processo de formação de um novo bloco histórico, com o alcance da sociedade civil para depois avançar ao controle da superestrutura.

Dessa forma, primeiramente é preciso haver a aceitação de valores morais, políticos e culturais hegemônicos através da persuasão, negligenciando o uso da força. O intelectual será também o realizador do vínculo que deve existir entre o modo de produção e as superestruturas para unificar as múltiplas classes sociais em torno da classe dirigente e seus objetivos, levando-as a aceitarem seus interesses hegemônicos. A partir disso observamos que a luta do novo bloco histórico durante seu processo de estabelecimento acontece pelo fluxo de mudanças que segue da sociedade civil para a sociedade política em última instância.

A construção dos intelectuais orgânicos, portanto, sustentará a base da superestrutura que se formará, e assim relacionamos o papel deles com a esfera internacional: é preciso se abrigar e crescer na esfera civil interna para consolidar a mudança que poderá significar uma troca de blocos históricos².

No conceito de Gramsci, um intelectual orgânico se difere do "tradicional", pois ele não se encaixa em um perfil distanciado das questões presentes ao seu estudo, logo, não seria apenas um detentor de um saber

¹ ORIDES, Mezzaroba (Org). GRAMSCI: Estado e Relações Internacionais. Florianópolis: Boiteux, 2005. p. 300

² ORIDES, Mezzaroba (Org). GRAMSCI: Estado e Relações Internacionais. Florianópolis: Boiteux, 2005. p. 159

erudito que elabora seus trabalhos de dentro de um gabinete. Ao contrário, seu ativismo é aquele de um informador entre os grupos sociais que o circundam, cuja ideologia parte do núcleo que ascende como contestadora da classe dominante. Ele pode ser qualquer pessoa, mas segundo Gramsci é possível atribuir diferenças qualitativas entre os graus de intelectuais, que podem ser cidadãos das mais diversas origens sociais.³

Os intelectuais orgânicos, que é o tema que daremos atenção especial neste artigo, podem se tratar de figuras diretamente ligadas a algum tipo de instituição que os usa para organizar interesses e conquistar poder, ou de indivíduos que atuam de forma autônoma em suas causas. Para desempenhar esse papel, essas pessoas são ativamente envolvidas na sociedade, pois seu objetivo é mudar mentalidades e expandir a área de influência das causas que defendem, e por isso estão sempre em movimento, buscando divulgar seus atos sobressair em meio ao senso comum⁴.

Observam-se, então, os traços de um indivíduo que preenche um conjunto particular de funções na sociedade, sendo detentor de conhecimento em um assunto específico, e capaz de usá-lo de forma perspicaz em diferentes outros campos de estudo. Por causa dessa característica, hoje eles atuam em diversos campos da sociedade moderna e pode-se dizer que sem seu trabalho não aconteceriam transformações de grandes proporções. Figuram, logo, como indivíduos que detêm um papel público na sociedade, e sua vocação é representar, dar corpo e articular uma mensagem ou filosofia para, e por, um público.

Ao contrário de ideias que rondam a teoria de Gramsci acerca desse tema, não necessariamente seu papel é o de ser crítico da política governamental, mas sim assumir um direcionamento realista firme, de grande energia racional, capaz de sustentar o equilíbrio necessário de seus dilemas pessoais e dos apelos da vida moderna, fazendo da sua atividade um esforço contínuo. Apesar dos revezes advindos de sacrifícios, é do esforço e complexidade do seu estudo que pessoas que decidem atuar nestas linhas encontram o estímulo necessário para seguir em frente com a defesa de sua causa, mesmo sofrendo rejeições populares.

Por parte do que consiste ser um intelectual, seu perfil deve ser o de alguém que não pode ser facilmente cooptado por governos ou corporações, e sua função é a de confrontar ortodoxias e dogmas, sempre procurando guiar-se pela máxima dos princípios universais de que todos os seres humanos têm direito a contar com liberdade e justiça dos poderes. Violações

³ ORIDES, Mezzaroba (Org). GRAMSCI: Estado e Relações Internacionais. Florianópolis: Boiteux, 2005. p. 295-333

⁴ SAID, Edward. Representações do Intelectual: As Conferências Reith de 1993. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 20

desses direitos devem ser prontamente denunciadas e combatidas. No momento em que por ventura esses direitos venham a ser violados, o intelectual surge como peça-chave para entrar em ação⁵.

Portanto, em sua essência, o intelectual deve possuir resistência à cooptação por parte de Instituições, corporações ou Governos, que vão tentar neutralizá-lo ou cooptá-lo a seu favor, procurando abafar a sua função principal ou desconstruí-los caso violem os princípios universais de que todos os seres humanos têm direito. Por isso, o que realmente importa em seu perfil militante é a sua figura representativa na vida pública moderna. É nesse âmbito que vemos o papel desse ativista não apenas relevante para uma monografia sociológica, mas também para o seu ser atrelado a um estilo de vida e desempenho social único. Vendo por esse foco, sua característica é, de fato, criticar a mediocridade e o senso comum.

Abordando o âmbito particular desses agentes, podemos dizer que as esferas privadas e públicas da vida de um intelectual orgânico se misturam. Isso ocorre porque a sua própria figura já representa uma causa, pois ele a vive de corpo e alma, e de tanto lidar com ela exaustivamente como pessoa física, acredita e segue aquilo que defende de forma racional e passional. Suas características pessoais, sua intervenção efetiva e seu desempenho constituem a sua força vital⁶.

Sobre a vocação de ser um intelectual orgânico, ela não é uma tarefa fixa e passível de ser definida por etapas indicativas como um passo a passo. Consiste na própria atividade em si, a qual depende de um estado de consciência cética, comprometida e dedicada à investigação racional. O seu maior desafio é a própria sociedade moderna, que expõe o intelectual a diversas tentações que podem desviá-lo do foco da sua vocação ou induzi-lo a ceder à sedução do poder, que pode calar a sua voz. Além disso, a própria

⁵ "A questão central para mim, penso, é o fato de o intelectual ser um indivíduo dotado de uma vocação para representar, dar corpo e articular uma mensagem, um ponto de vista, uma atitude, filosofia ou opinião para (e também por) um público. E esse papel encerra uma certa agudeza, pois não pode ser desempenhado sem a consciência de se ser alguém cuja função é levantar publicamente questões embaraçosas, confrontar ortodoxias e dogmas (mais do que produzi-los); isto é, alguém que não pode ser facilmente cooptado por governos ou corporações, e cuja *raison d'être* é representar todas as pessoas e todos os problemas que são sistematicamente esquecidos ou varridos para debaixo do tapete. Assim, o intelectual age com base em princípios universais [...] e que as violações deliberadas ou inadvertidas desses padrões têm de ser corajosamente denunciadas."(SAID; Edward, 2005, p. 26)

⁶ SAID, Edward. Representações do Intelectual: As Conferências Reith de 1993. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 26

representatividade expõe esse cidadão e o coloca em risco, por isso é essencial saber usar o dom da oratória para se comunicar sem dubiedade e consciente do momento adequado para intervir⁷.

Há críticas por toda a parte a respeito do método analítico e das características desses agentes. Entre elas estão a suposta necessidade deles serem indivíduos de ideologias esquerdistas e de estarem empenhados em atender as exigências da política. Esse empenho de fato existe, mas não necessariamente no sentido pejorativo do termo, que implica em uma submissão do intelectual às demandas da política. Acontece que os intelectuais orgânicos pertencem ao seu tempo, e a política está por toda a parte. As sociedades estão cada vez mais massificadas e materializadas pela indústria de informação e dos mais poderosos meios de comunicação.

Com tantas obrigações atribuídas, está inquestionavelmente fora do ofício de um intelectual orgânico atuar à margem da política de seu tempo. Ele atua dentro da política. Por conta disso, principalmente em cenários em que há desacordo político e ideológico, seu papel ativista fermenta de modo a inseri-lo no conflito como parte integrante de um dos lados. Esse seria o palco ideal para a atuação racional e emocional de um intelectual orgânico. Em casos assim, sua imagem é relacionada a uma das correntes ideológicas colocadas em cheque.

A tarefa desse militante no momento delicado é ressaltar a desigualdade entre os poderes de grandes organizações envolvidas em guerras e a fraqueza de seres humanos considerados subalternos, minorias pequenos povos e Estados, culturas e etnias minoritárias ou subjugadas. O intelectual deve abordar o que estava esquecido, fazer ligações que eram negadas, pensar em planos de ação que poderiam ter evitado a guerra e a destruição humana. O seu dever não deve ser o de um pacifista, mas sim de criador de consenso por meio do senso crítico, sempre tomando como princípio a defesa dos direitos humanos a qualquer custo e a negação do senso comum que privilegia a manutenção da paz em favor do *status quo*.

É em um palco conflituoso que podemos analisar com maior clareza o *modus operandi* do intelectual orgânico. No caso do conflito entre a Palestina e Israel, por exemplo, identificamos forças hegemônicas de fora do contexto do Oriente Médio interferindo no conflito, elementos de natureza passional presentes nas populações envolvidas servindo como combustível

⁷ "As representações intelectuais são a *atividade em si*, dependentes de um estado de consciência que é cética, comprometida e incansavelmente devotada à investigação racional e ao juízo moral; e isso expõe o indivíduo e coloca-o em risco. Saber usar bem a língua e saber quando intervir por meio dela são duas características essenciais da ação intelectual"(SAID; Edward, 2005, p. 33)

para a exaltação dos discursos, e o conseqüente surgimento de grupos políticos ou paramilitares extremistas, além de uma animosidade cultural intrínseca de um povo contra o outro. Todos esses fatores ajudaram na formação das bases da rivalidade em longo prazo que em nada condiz com o passado de convivência harmônica entre os povos palestino e israelense.

Tal cenário foi propício para o trabalho de dois intelectuais adequados ao enquadramento à característica de "orgânicos": Edward Said, palestino, e Amós Oz, israelense.

O conflito entre Israel e Palestina é um tema recorrente na mídia internacional, e, como muitos outros, a reprodução dos fatos fica encarregada do veículo que transmite o evento, por isso corre o risco de ser abordada de forma coerente para o editorial em questão, mas sem comprometimento com a neutralidade. O desenrolar desse conflito é datado de anos anteriores mesmo à Declaração Balfour⁸, que engendram a polarização dos dois povos presentes no mesmo território palestino e seus respectivos projetos de nação.

Como comunmente se vê em cenários conflituosos, a animosidade entre os beligerantes requereu tempo para escalonar, e as causas subjacentes consistem em uma construção histórica motivada por uma série de fatores que devem ser analisados contextualmente para que se entendam atitudes dos atuais líderes dos Estados, que "aos olhos nus", podem beirar o injustificável. Essas atitudes representam como é recorrente a falta de valor atribuída à vida humana quando o oponente já é considerado algo sub-humano.

Por essa razão, torna-se inconsistente querer atribuir a um ou outro lado a culpa pelo impressionante conflito que persiste há mais de 60 anos, e tem suas raízes fincadas naquela terra desde meados do século XIX. Foi justamente ela, a terra e os pleitos que a envolvem, o combustível para o começo de, a princípio, talvez não um sentimento agudo de nacionalismo, mas sim de pertencimento a uma comunidade diferenciada⁹. A diferenciação do que sou eu e do que é o outro, pode ser interpretada como um dos possíveis embasamentos da formação identitária de um povo: sabemos quem somos a partir da certeza do que não somos. No entanto, esse

⁸ "[...] A principal exceção era a Palestina, onde da década de 1880 em diante houve uma crescente comunidade de um novo tipo de judeus: não os judeus orientais havia muito estabelecidos, mas judeus da Europa Central e Oriental, e não vindos a Jerusalém para estudar, rezar e morrer, mas de acordo com uma nova visão de uma nação judia restaurada com raízes na terra." (HOURANI; Albert, 2006, p. 380)

⁹ "A atração do poder e novos estilos de vida também chamavam para as novas cidades comerciantes locais – sobretudo cristão e judeus – empenhados no comércio internacional, e alguns deles gozando de proteção estrangeira e praticamente absorvidos nas comunidades estrangeiras." (HOURANI; Albert, 2006, p. 391)

sentimento, quando passional e extremado, pode se tornar o princípio fermentador de uma diferenciação socialmente impositiva e agressiva, a qual pode passar do viés cultural para o político com facilidade, e então tornar-se uma política de Estado de rejeição ao outro.

No caso Palestina-Israel, o controle da terra teve um papel central na formação de uma nova comunidade de judeus sob a égide sionista, oficialmente inaugurada no primeiro Congresso Sionista datado em 1897. A base legal para gerência das terras no Oriente Médio no Império Turco-Otomano, e também no Egito, sofreu alterações após a entrada em vigor da Lei da Terra de 1858, e então, as propriedades que antes pertenciam ao Estado, agora estão sob a gerência legal de quem a cultiva – torna-se propriedade privada.

Em decorrência da nova liberdade, na maior parte dos países do Oriente Médio a tendência foi que essas terras caíssem em mãos de produtores que habitavam os centros urbanos, cuja finalidade era a produção de matérias-primas e alimentos para as cidades, ou para a exportação. Em função do dinamismo da sua comercialização, esses proprietários tinham facilidade em adquirir empréstimos em bancos privados ou do governo, e devido ao canal de negociações com o mercado externo, também atraíam investimentos estrangeiros, que nessa época já eram aplicados em grandes quantidades na região¹⁰. O resultado dessa dinâmica foi o aumento de uma classe de produtores à distância, habitantes das cidades ou detentores de monopólios de empresas concessionárias de capital estrangeiro, o que privava quem realmente precisava ter acesso à terra para a subsistência.

Na maior parte do Império Turco-Otomano esses novos proprietários rurais eram normalmente mercadores cristãos, judeus e estrangeiros, mas na Palestina figurava um fenômeno diferente. A partir da década de 1880 a imigração de judeus vindos da Europa Ocidental e Central mostrou uma nova variação desse povo, cujos representantes não iam para Jerusalém para estudar, rezar e construir uma vida idealizada na tradição judaica anciã. O recente fluxo migratório judeu era dotado de um ideal comum de raiz na terra, naquela terra em específico, e essa motivação mostrou a organização de parte da comunidade judia nos *kibutz*¹¹. Eles consistiam em

¹⁰ HOURANI, Albert. Uma História dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 378-384

¹¹ “[...] Apesar da oposição do governo otomano e da crescente ansiedade entre parte da população árabe local, em 1914 a população judia da Palestina tinha aumentado para aproximadamente 85 mil, ou 12% do total. Cerca de um quarto deles assentara-se na terra, parte dela comprada por um fundo nacional e declarada propriedade inalienável do povo judeu, em que não se podiam empregar não-judeus. Alguns viviam em assentamentos agrícolas de um novo tipo (o *kibutz*), com controle coletivo da produção e vida comunal.” (HOURANI; Albert, 2006, p. 380)

assentamentos agrícolas que adotavam o controle coletivo da produção rural e o ideal de vida comunal. Ainda, outra parte dos recém-chegados se estabeleceram em terras declaradas propriedades inalienáveis do povo judeu, as quais foram compradas por um fundo nacional e não poderiam comportar não-judeus. O primeiro Congresso Sionista de 1897 institucionalizou esse desejo judeu em criar o vínculo com um lar na Palestina, garantido por lei pública.

A resistência do governo Otomano e dos povos árabes do entorno foi grande, mas em 1914 já havia na Palestina cerca de 85 mil imigrantes judeus, ou seja, 12% do total do povo local¹². Era um número expressivo e que configurava uma comunidade coesa o suficiente para exercer pressão política.

O fluxo de entrada desse povo não foi apenas rural. Havia o grupo de judeus-europeus de origem comerciante que optou pelo meio urbano. As novas cidades árabes no século XIX se viram tomadas por um estilo de vida que aspirava refletir as tendências europeias, e os comerciantes locais, majoritariamente cristãos e judeus, mantinham suas trocas de mercadorias ativas no comércio internacional e se destacavam dos demais grupos árabes por terem um trânsito mais amigável em meio às comunidades estrangeiras, especialmente europeias, o que com frequência lhes rendia privilégios nos negócios e uma certa "proteção" estrangeira¹³.

A instalação da comunidade judaica nas terras árabes, em especial na Palestina, coincide com o período histórico no qual a influência europeia também aumentou nessa região devido ao declínio do Império Turco-Otomano. As relações comerciais e culturais passaram a ser exercidas de forma mais incisiva após o estabelecimento dos protetorados britânico e francês. Os europeus possuíam suas próprias escolas e universidades, por exemplo, enquanto que as comunidades judaicas contavam com o seu respaldo para sustentar suas instituições de ensino também, devido ao volume de integrantes desse povo emigrado da Europa¹⁴. É o caso da iniciativa francesa de criar a Aliance Israélite, organização que fundou escolas para judeus do Marrocos e do Iraque. Essa segregação voluntária institucionalizada desde o princípio da chegada desse povo abriga o que pode ser identificado como o cerne do distanciamento entre árabes e judeus, que viviam em harmonia no mesmo território desde antes do começo da imigração judaica do início do século XIX, quando havia uma comunidade minoritária de judeus na Palestina, e a princípio, até mesmo diante da compra de terras por judeus se intensificando, os árabes, nesse momento, não viram a situação como uma ameaça à sua soberania¹⁵.

¹² HOURANI; Albert, 2006, p. 380

¹³ HOURANI; Albert, 2006, p. 391

¹⁴ HOURANI; Albert, 2006, p. 397

¹⁵ HOURANI; Albert, 2006, p. 426-432

O período em que a presença europeia mais cresceu e se instaurou militarmente em meio aos povos árabes foi entre 1914 e 1939, anos que coincidiram também com a queda vertiginosa do Império Turco-Otomano. 1918, por exemplo, é o ano marco no qual se deu o controle militar da Grã-Bretanha e da França no Oriente Médio e no Magreb, e em 1923 foi estabelecido o Tratado de Lausanne, que é considerado um símbolo formal do fim daquele Império. Sem contar com as vias de fato, já em 1916 as duas potências europeias em questão estabeleceram o Acordo Sykes-Picot com Husayn, xarife de Meca da família hachemita, que lutou pró-grupos nacionalistas árabes da Palestina e da Síria, com apoio britânico, em prol das suas independências contra o sultão muçulmano. O Acordo aceitava a ideia de criação de Estados nacionais livres, mas ainda assim dividiu as áreas em zonas de influência permanentes das duas potências. A Palestina, então, foi ocupada militarmente pelos britânicos, mas com um detalhe a mais do que a ocupação francesa na Síria: em 1917 a Declaração Balfour decretou o apoio por parte do governo inglês à criação de um lar nacional judeu naquele território árabe, contanto que isso não excluísse o direito de existência civil e religiosa dos palestinos que já viviam ali¹⁶.

Esse pode ser interpretado como o segundo passo marcante para o nascimento da rivalidade, dessa vez, caminha-se para o estabelecimento legal do povo judeu em meio ao território já pertencente aos palestinos. O país teve seu nacionalismo, recém-nascido durante o movimento de independência contra o sultão, abafado pelo governo britânico, pois a região foi dirigida com práticas de governos diretas e incisivas devido ao compromisso inglês com a criação do lar judeu que fora estabelecido em 1917. A única parte da região, a leste da Palestina, que escapou do compromisso de arcar com essa demanda e pôde crescer com um pouco mais de liberdade mesmo dentro do mandato britânico, foi o que se tornou o Principado da Transjordânia, governado – sob consenso inglês – por 'Abdullah, um dos filhos de Husayn.

Em tempo, o interesse das duas potências no Oriente Médio girava em torno da relevância estratégica que o domínio daquela região poderia lhes proporcionar econômica e estrategicamente.

A referência histórica que podemos colocar, portanto, é que finalmente parece que o leque de interesses europeus pôde prosperar após o desmantelamento do Império Turco-Otomano, que sempre esteve à frente do Oriente Médio, sustentando seu reino pela assimilação cultural e pela coerção, procurando evitar as interferências incisivas da Europa na região.

¹⁶ HOURANI, Albert. Uma História dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 414-437

Na Palestina foi notável o aumento da demanda pelo capital inglês por parte de Instituições judias que trabalhavam no ideal da construção do Estado judeu, e também o emprego dos investimentos britânicos na infraestrutura local, como foi demonstrado na construção do porto Haifa, por exemplo, que ajudava a escoar para a Europa o petróleo produzido no Iraque já por volta de 1939¹⁷.

Notavelmente, a política pró-criação do lar nacional judeu contribuiu para a mudança estrutural da população palestina: em 1949 esse grupo já era mais de 30% sobre o dobro de habitantes que havia no começo da diáspora de fins do século XIX¹⁸. A ascensão do contingente populacional era gradativamente encorajada pelo governo devido ao poder político que detinham os sionistas perante os ingleses. O papel das grandes instituições voltadas para a causa judaica na Palestina, além de atores poderosos individuais, também foram importantes para mobilizar um povo inteiro em torno de um único ideal "nacional", que conseqüentemente deveria nascer sobre bases econômicas sólidas. Devido a essa demanda, parte dos seus incentivos era destinada a projetos industriais que frequentemente contavam com concessões exclusivas de países externos, e ajudavam na compra de terras e na execução de projetos agrícolas.

Nascia, assim, uma elite nativa: a nova nação judia. Esse povo se agrupava de forma altamente organizada, sendo seus habitantes, em sua maioria, urbanos residentes de Jerusalém, Haifa ou Tel Aviv. Por outro lado, a representação simbólica nacional permaneceu na imagem dos *Kibutz*, que a essa altura eram considerados os baluartes nacionais portadores das virtudes de coesão e cooperação do povo judeu com o seu semelhante.

A partilha do território Palestino determinou que 53% das terras seriam destinadas a 700 mil israelenses, enquanto que os 47% restantes permaneceriam com os 1,4 milhões de habitantes árabes. Assim, com 33 votos a favor da partilha, 13 contra, 10 abstenções, uma ausência e o respaldo das potências-membro permanentes, o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução 181. A resposta em desaprovação foi imediata por parte dos países árabes, que articularam uma invasão à Palestina para destituir o Estado judeu recém-formado. A guerra da independência de Israel se deu entre 1948 e 1949, e foi o primeiro de muitos conflitos que se reflete até os dias atuais pela questão dos refugiados palestinos. A dinâmica parece não ter fim, e ao longo dela vemos mudanças profundas nas aspirações dos dois povos.

¹⁷ HOURANI; Albert, 2006, p. 422

¹⁸ HOURANI, Albert. Uma História dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 414-437

Desde a Declaração Balfour de 1917, os israelenses acusam o lado contrário de não aceitar a proposta de formação de dois territórios nacionais independentes na Palestina. Entretanto, hoje em dia é por isso que tanto se luta. Em meio aos conflitos que se seguiram desde a guerra de independência e os dias atuais, a dinâmica social se alterou na região, de modo que o desenrolar o imbróglio político fomentou sentimentos de nacionalismo e pertencimento orgânico a um território específico, o que por motivos que ultrapassam o julgamento racional fazem com que aquele determinado povo se sinta na obrigação de lutar por um ideal em seu nome, e em nome de todos os seus ancestrais e futuros descendentes.

Todo esse imaginário comum incentivou o surgimento, no âmbito da sociedade civil, de organizações não necessariamente ligadas ao Estado central. Na Palestina é possível identificar múltiplos grupos que defendem a criação (ou o retorno) do Estado nacional palestino, porém, como deve acontecer o seu reestabelecimento gera diversas interpretações. Citemos a Autoridade Nacional Palestina, que é uma espécie de Parlamento paralelo originário dos Acordos de Oslo: consiste em uma instituição estatal semi-autônoma responsável por governar partes do território, e pela Declaração de Independência, e cujo líder, Yasser Arafat, foi indicado ao cargo de presidente da Palestina, conseguindo reconhecimento da ONU, inclusive, mas como membro observador. Em oposição, vemos a insurgência de outros grupos paralelos à organização central, como a Iniciativa Nacional Palestina, liderada por Edward Said, e de grupos armados praticantes de ataques terroristas, e defensores de práticas governamentais para o país, como o Hamas e o Fatah. Esses grupos discordam entre si acerca de como promover a paz regional e principalmente o desenvolvimento da Palestina como Estado nacional, no entanto, os objetivos finais gravitam em torno de um mesmo ideal.

Um tema como esse, com tantos ideais e projetos políticos em jogo, apresenta a ação direta de setores da sociedade civil em defesa das causas que julgam mais justas. É nesse meio que o papel de intelectuais como Said e Oz podem ser vistos como uma diretriz a ser seguida pelo restante da população disposta a ser representada pela oratória de um líder, disposto a assumir uma posição de destaque perante a mobilização social.

Referências Bibliográficas

ORIDES, Mezzaroba (Org). GRAMSCI: Estado e Relações Internacionais. Florianópolis: Boiteux, 2005. 334

SAID, Edward. Representações do Intelectual: As Conferências Reith de 1993. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. 127 p.

HOURANI, Albert. Uma História dos povos árabes. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 703 p.

OZ, Amós. Contra o Fanatismo. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004. 105

A POLÍTICA COMO VOCAÇÃO: O PRÍNCIPE WEBERIANO

Thaiane Caldas Mendonça (UFF)

Baseado nos conceitos de ética do político, tanto para Maquiavel quanto para Weber, pretende-se fazer uma aproximação entre o príncipe maquiaveliano e o político vocacionado weberiano, levando-se em consideração o dilema entre a ética dos últimos fins e a ética das responsabilidades no momento da decisão política. A hipótese a perseguir é: o político vocacionado pode ser entendido como uma tradução liberal do homem de *virtù* maquiaveliano. Essa personagem torna-se relevante, pois o governante é o agente por excelência das questões mais sensíveis ao Estado, como o planejamento estratégico nacional.

Palavras-chave: ética, ação política, Estudos Estratégicos

1. Introdução

O presente artigo pretende discutir as concepções de ética política nas obras de Nicolau Maquiavel (1469-1527) e Max Weber (1864-1920) e, a partir dessa discussão, pretende-se fazer uma aproximação entre o príncipe maquiaveliano e o político vocacionado weberiano, levando em consideração as proposições de Weber acerca da ética das últimas finalidades e da ética da responsabilidade. Tais procedimentos serão utilizados como instrumentos para perseguir a seguinte hipótese: o político vocacionado pode ser entendido como uma tradução liberal do homem de *virtù* maquiaveliano.

2. A *virtù* e a ética política segundo Nicolau Maquiavel

Maquiavel escreveu suas obras ao longo dos Quinhentos e, portanto, está inserido no período que Skinner compreende como a Renascença tardia. Ao longo de sua vida, o autor trabalhou com o governo florentino durante o período da República e assistiu de perto à ascensão dos Médici e do principado em Florença a partir de fins dos Quatrocentos. Como muitos de seus contemporâneos, Maquiavel tinha uma notável preferência pelo modo republicano de governo, além de um apreço pela liberdade no sentido republicano. Entretanto, devido à conjuntura, dedicou uma de suas obras mais famosas, *O Príncipe* à Lorenzo de Médici, na mesma linha de livros de aconselhamentos para príncipes comuns à sua época.

A análise de suas obras revela que Maquiavel era, de fato, um homem do seu tempo, no sentido de que muito de suas ideias estão inseridas também nas obras de outros humanistas. Contudo, seu trabalho apresenta importantes novidades que devem ser ressaltadas, especialmente no que diz respeito à sua visão da ética do político, que é o tema do presente trabalho.

Na concepção de Maquiavel o governante deve fiar-se em exemplos de figuras históricas que tenham alcançado tais ambições. Para exemplificar essa ideia, pode-se citar o capítulo XXI *d'O Príncipe sobre o que convém a um príncipe para ser estimado*. Maquiavel inicia este capítulo com o exemplo de Fernando de Aragão que, segundo o autor, "de rei fraco tornou-se, por sua glória e fama, o primeiro rei dos cristãos" (Maquiavel, 2010, pp.107).

Outro ponto importante é a força que contrapõe o governante na sua busca por fama e glória, qual seja a *fortuna* (Skinner, 1996, pp.140). Tendo que lidar com os caprichos da *fortuna*, o governante só consegue fazê-lo caso possua *virtù* suficiente para "domá-la". Apesar de muitos autores concordarem, dentre eles Maquiavel, que a *fortuna* é capaz de favorecer quem lhe apraz, seu aspecto mais ressaltado é seu poder geralmente avassalador.

Pode-se inferir o caráter instável da *fortuna*, que Maquiavel compara no capítulo XXV à rios impetuosos que quando "se iram alagam planícies" e à cujo ímpeto todos cedem sem poder detê-lo (Maquiavel, 1513, pp.122). Ainda assim, o autor admite que é possível se construir diques que suportem esse ímpeto para que não seja tão desenfreado ou danoso. Por essa razão a ação e a *virtù* são relevantes, ainda que no caso de César Bórgia a *fortuna* tenha sido impiedosa.

É relevante destacar a divergência de Maquiavel com relação a seus contemporâneos é a questão do uso da violência. Maquiavel foi capaz de perceber que a violência é um instrumento inerente à política. A visão comum na época de Maquiavel era a de o homem que vivesse uma vida virtuosa seria capaz de alcançar honra, glória e fama. O florentino acreditava que essa visão era ingênua e que aqueles que compartilhavam dela se esqueciam de que a manutenção bem-sucedida do governo dependia de uma disposição para se utilizar da força (Skinner, 1996, pp.150). Ainda que Maquiavel não tenha sido o primeiro à identificar a força como sendo intrínseca à política, é notável à importância que ele dá à esse tópico.

Como exemplo disso, pode-se citar o capítulo XII, no qual o autor trata das espécies de milícias e de soldados mercenários. Maquiavel já inicia o capítulo argumentando que "os princípios fundamentais de todos os estados (...) são as boas leis e as boas armas". Mais ainda, o autor considera que "onde há boas armas costumam ser boas as leis" (Maquiavel, 2010, pp.59).

O ponto mais importante que pode ser observado na obra de Maquiavel é a sua visão da *virtù* relacionada à ética. À época do autor, os pensadores entendiam a *virtù* como sendo a “qualidade que capacita um príncipe a realizar seus mais nobres fins” (Skinner, 1996, pp.151). Por conta disso, identificavam a *virtù* com as principais virtudes tanto cristãs quanto morais. Assim sendo, entendiam que a fim de manter seu domínio e conquistar honra, fama e glória, deveriam possuir essas virtudes além da *virtù*.

Claramente, Maquiavel concorda com os fins propostos pelos seus colegas humanistas. Contudo, fica claro também que para o autor, conseguir realizar estes fins nem sempre dependerá da ação virtuosa no sentido das virtudes cristãs e da moral do homem comum. Maquiavel expõe então um curioso paradoxo: caso tenham a intenção de agir virtuosamente, os príncipes, às vezes, devem abdicar de agir sempre virtuosamente no sentido cristão.

Deve-se no momento o capítulo VII d’*O Príncipe*, no qual Maquiavel trata dos principados novos que se conquistam com as armas e a *fortuna* de outrem. Para ilustrar esse exemplo, o autor utiliza o caso de César Bórgia, governante elogiado constantemente ao longo d’*O Príncipe* por suas ações.

Maquiavel afirma que César Bórgia tornou-se príncipe por causa da *fortuna* de seu pai, o papa Alexandre VI. O autor afirma também que César Bórgia perdeu seu estado não por falta de *virtù*, mas pelo que considerou ser uma “extraordinária e extrema maldade da fortuna” (Maquiavel, 2010, pp.30). Maquiavel, então, descreve os ações do duque que garantiriam seu poder futuro e que, segundo o autor, deveriam ser observadas por todos os príncipes que tenham ascendido ao poder da mesma forma. Nessa descrição pode-se perceber claramente como as ações do príncipe pertencem à considerações morais diferentes daquelas da moral do homem comum e especialmente da moral cristã, o que torna este capítulo indispensável para o entendimento da moral do príncipe para Maquiavel.

A primeira ação digna de nota foi César Bórgia ter debilitado os partidos daqueles que o ajudaram a conseguir seu estado, os Orsini e os Colonna, mas que poderiam representar uma ameaça para o seu poder no futuro. Portanto, após eliminados os chefes e conquistados os partidários destes, César Bórgia havia conseguido criar bons fundamentos para o seu poder (Maquiavel, 2010, pp.32).

Maquiavel considera que ao conquistar a Romanha, César Bórgia a encontrou em uma situação deplorável e com governo enfraquecido. A fim de corrigir essa situação, Bórgia colocou Rimirro de Orco no comando, quem Maquiavel descreve como sendo cruel (Maquiavel, 2010, pp.33). A autoridade do ministro o permitiu pacificar a região em pouco tempo. Entretanto, César Bórgia considerou que as ações violentas de Rimirro de Orco poderiam causar ódio na população contra o governante e, para ganhar

a simpatia do povo incentivou a ideia de que se alguma crueldade tivesse sido cometido, ela foi causada pelo ministro e não pelo príncipe. Com isso, o duque se aproveitou de uma acusação feita contra o ministro, assassinou-o e mandou que o expusessem em praça pública cortado em duas partes, o que deixou o povo ao mesmo tempo "satisfeito e estupefato" (Maquiavel, 2010, pp.33).

Por último, o duque buscou conversar com o franceses para conseguir o apoio do rei da França, que poderia tornar-se uma ameaça a longo prazo, a fim de garantir novas conquistas e consolidar o seu reino. Restava somente garantir que o papa a ser eleito a após a morte de seu pai fosse seu aliado ou, pelo menos, não fosse seu inimigo, até que possuísse poder o suficiente para resistir a um possível ataque. Ao morrer Alexandre VI, César Bórgia não conseguiu eleger o papa que lhe seria mais favorável. Pelo contrário, o duque já havia ofendido o papa eleito, Júlio II, que era seu inimigo. Ainda, à época da morte de seu pai, Bórgia já se encontrava enfermo e enfraquecido e veio a falecer cinco anos depois, sem ter conseguido consolidar todo

Com isso, pode-se considerar as seguintes as ações tomadas por César Bórgia: assegurar-se contra inimigos e até aniquila-los se for preciso, conquistar partidários, vencer pela força ou fraude, "fazer-se amado e temido pelo povo", ser obedecido pelos soldados, eliminar milícias, manter a amizade de reis e fazer tudo possível para beneficiá-los (Maquiavel, 2010, pp.36). Maquiavel vê essas ações como exemplo para todos os governantes que tenham adquirido um novo domínio, pois o motivo da ruína de Bórgia não foi sua falta de *virtù*, já que a possuía em abundância, mas apenas a morte de seu pai e sua enfermidade, ou seja, a *fortuna* que o impediu de consolidar seu domínio.

Ao matar seus possíveis inimigos e mesmo seu ministro, o duque está claramente agindo contrariamente ao que seria esperado do homem comum e do que é prescrito pela ética cristã. Ainda, fica claro que o príncipe não somente pode como deve agir dessa forma a fim de manter o seu domínio. Maquiavel aponta, portanto, que o príncipe está submetido à uma moral diferenciada daquela esperada do homem comum. Esse é o principal ponto da obra: que o príncipe possui uma moral diferenciada e que deve saber a ocasião de utilizar sua *virtù* caso seu objetivo seja manter seu domínio.

Com o exposto fica evidente a diferença com relação à ética do político e do homem comum e a ruptura que representou o trabalho de Maquiavel quando comparado à outros humanistas cívicos de seu tempo. Não necessariamente o autor defende que o governante aja imoralmente, apenas argumenta que a política é um meio no qual, às vezes, os governantes devem tomar medidas que seriam consideradas moralmente más pelo homem comum ou a ética cristã.

3. O político vocacionado e a ética política segundo Max Weber

Três séculos após Maquiavel, Max Weber apresenta em sua conferência *Política como vocação*, basicamente a mesma ideia do florentino sobre a ética do político. Nesta conferência, como exposto no título, Weber pretende entender o que significa a política como vocação. Para isso, Weber procura antes esclarecer alguns conceitos que são fundamentais para alcançar seu objetivo. Dentre eles, um dos mais relevantes é sua definição de Estado moderno.

Para o autor, o Estado moderno não deve ser definido a partir de seus fins, mas a partir de seus meios específicos, tão próprios a ele quanto à qualquer outra associação política, qual seja o uso da força física. Weber define o Estado moderno, portanto, como “uma comunidade humana que pretende, com êxito, o monopólio do uso legítimo da força dentro de um determinado território” (Gerth, 1967, pp.56). Infere-se disto que “política” está relacionada com a participação no poder ou para influir na distribuição do poder. Ainda, Weber afirma que o “Estado é uma relação de homens dominando homens” (Gerth, 1967, pp.56) por meio da violência considerada legítima. Assim sendo, o Estado é composto pela relação entre dominantes e dominados acordada entre as partes e, portanto, legítima.

Para Weber, existem três tipos ideais de legitimação, quais sejam a tradicional, a carismática e a racional-legal. A primeira está ligada ao reconhecimento de um governo antigo ou habitual, como uma linhagem real. A segunda está ligada à dedicação e admiração ao caráter excepcional de determinado indivíduo, ao dom da graça do líder. Por fim, há o domínio que se estabelece pelas leis e a crença na validade das regras de direito racionalmente criadas. Contudo, o interesse de Weber em sua conferência é pelo segundo tipo, o da liderança carismática, pois, para o autor, “essa é a raiz de uma vocação em sua expressão mais elevada” (Gerth, 1967, pp.56).

Em seguida, Weber afirma que há dois modos que um político pode fazer da política sua vocação, que muitas vezes se apresentam em um mesmo indivíduo, sendo eles viver *da* política e viver *para* a política. Viver *da* política significa fazer da política sua fonte de renda, enquanto que viver *para* a política significa viver pela “causa”, por um motivo interior que o move.

Pode-se notar até o momento que Weber faz uma distinção do que é política muita parecida com a de Maquiavel e ainda mais refinada. Weber define o Estado com a instituição que logrou o monopólio o uso da violência. Assim sendo, associa a política com a violência, pois aponta a última como meio específico da primeira e intrínseco à ela. Por trabalhar com a força, Weber se propõe a esclarecer quais são algumas das condições pessoais pressupostas para quem pretente enveredar pelo domínio da política, devido à responsabilidade imposta à ele pelo poder.

A partir dessa identificação entre a política e a violência, Weber discute qual seria o *ethos* da política. Para tanto, Weber se questiona se a conduta ética de relações familiares e comerciais são idênticas, por exemplo, e se o fato de a política lidar diretamente com a violência não concede à este campo uma conduta moral diferente daquela pressuposta para as relações acima mencionadas. Para responder estas questões, o autor se vale de uma análise do Sermão da Montanha.

Tal sermão representa a ética do evangelho, a ética cristã. Na opinião de Weber, a conduta moral exposta no Sermão deve ser levada muito à sério, pois é sempre questão de “tudo ou nada”, pois este é sempre “incondicional e sem ambiguidades” (Gerth, 1967, pp.83). Como exemplo, cita o mandamento “dá o que tens” cujo enunciado é absoluto e não é passível de argumentação. Segundo Weber, o político tenderia a pensar tal mandamento sem sentido, posto que é uma imposição que não pode ser aplicada em toda parte, o que faz com que o político defenda uma tributação e regulamentação para todos (Gerth, 1967, pp.83). Outro exemplo que o autor cita é sobre o mandamento “não resistiu ao mal pela força”. Na opinião de Weber, para o político, somente o enunciado contrário teria sentido, ou seja, “o mal *deve* ser resistido pela força”, senão seriam cúmplices de sua vitória (Gerth, 1967, pp.83).

Weber chega à uma importante conclusão sobre a ética absoluta do Sermão da Montanha: esta não se questiona sobre as consequências resultantes das ações realizadas a partir de seus preceitos. Para o Sermão da Montanha, basta que a intenção da ação esteja de acordo com o que preconiza o evangelho, pois as consequências encontram-se nas mãos de Deus. Portanto, claramente não há uma preocupação com o que pode ocasionar uma ação orientada por essa ética absoluta.

A fim de esclarecer esse ponto, Weber afirma que a conduta eticamente orientada “pode ser guiada por uma de duas máximas fundamentalmente e irreconciliavelmente diferentes” (Gerth, 1967, pp.83), quais sejam uma orientação para uma *ética das últimas finalidades* ou para uma *ética da responsabilidade*. A ética das últimas finalidades pode ser definida como a preocupação com a moral da intenção da ação, ou seja, não há uma clara preocupação com as consequências da ação. No caso do cristão, ele deve estar preocupado somente em fazer o “bem”, pois o resultado de suas ações depende de Deus e não dele. Portanto, pode-se afirmar que uma ação boa que apresenta maus resultados, de acordo com uma perspectiva da ética das últimas finalidades, não é “culpa” do agente. Tais resultados se explicam por fatores externos à ele, sejam estas explicações divinas ou mundanas. Nota-se que tal argumento é semelhante com aquele da ética exposta por Santo Agostinho e transposta, em certa medida, para o governante de *virtù* tratado em diversas obras de autores do humanismo cívico.

Por sua vez, a ação orientada pela ética da responsabilidade está preocupada com suas consequências previsíveis, pois este agente entende que tais consequências são fruto de suas ações. Portanto, não se sente no direito de onerar terceiros por causa de suas ações, especialmente quando é possível prever seus resultados (Gerth, 1967, pp.84). Pode-se dizer que sua ação está pautada por “fins bons”, ainda que para alcançá-los devam ser usados “meios moralmente dúbios”. No caso da política, seu meio específico é a violência. Assim sendo, para o político, não se pode ignorar que os meios que utilizam podem muitas vezes ser perigosos, pois a violência é intrínseca à sua profissão.

Neste ponto, pode se fazer uma aproximação com a obra de Maquiavel. Tanto para o florentino quanto para Weber, o político precisa estar ciente de que, eventualmente, terá que agir contrariamente ao preconizado pela moral do homem comum ou cristã. Isso porque deve estar ciente de suas obrigações com o povo e com manutenção do Estado e que desse entendimento infere-se que está sujeito a ter que utilizar meios dúbios caso a necessidade se apresente.

É importante ressaltar que Weber critica a tese “do bem só vem o bem; mas do mal só vem o mal”, pois na sua opinião, o político entende que muitas vezes o contrário é verdadeiro. Ainda, afirma que o “mundo é governado pelos demônios e quem se dedica à política, ou seja, ao poder e força como um meio, faz um contrato com potências diabólicas” (Gerth, 1967, pp.85). Assim sendo, aqueles que agem em nome da política, utilizando como meio a violência e orientados pela ética da responsabilidade não devem esperar pela salvação de sua alma imortal. Contudo, Weber afirma também que não há no mundo um código de conduta que possa especificar em quais situações é possível se utilizar de meios dúbios esperando por fins bons. É importante ressaltar que Weber acredita que o homem que pode possuir verdadeira vocação para a política é aquele capaz de complementar tanto com a ética das últimas finalidades quanto com a ética da responsabilidade.

4. Conclusão

A partir do que foi exposto sobre a obra de Maquiavel e a conferência de Weber, é possível fazer uma aproximação entre o príncipe maquiaveliano e o político vocacionado weberiano. Ambos autores entendem que a política opera com um meio específico, qual seja a violência. Ainda, os autores concordam que o político está submetido à uma conduta ética diferente daquela do homem comum justamente por conta de seu meio.

Da mesma forma que o político vocacionado de Weber, o príncipe de Maquiavel deve ser capaz de prever as consequências de sua ação tendo em vista seu objetivo de manter seu domínio. No exemplo de César Bórgia, pode-se inferir que o duque somente assassinou Rimirro de Orco, pois foi capaz, na medida do possível, de prever que tal ação resultaria em satisfação e medo por parte de seu povo, o que garantiria seu lugar no poder.

Claramente, ambos autores não desmerecem a ética cristã, apenas entendem que o político não deve se preocupar à todo momento com seus mandamentos, pois há momentos nos quais deverá saber e ser capaz de agir contrariamente à ela. Assim sendo, pode-se entender o príncipe maquiaveliano como o político vocacionado weberiano, pois o primeiro deve agir pensando nas consequências de suas ações e de que forma elas poderão garantir a manutenção do seu domínio, especialmente por conta de o político ter que lidar com um meio tão específico quanto é o uso da violência.

5. Referências Bibliográficas

GERTH; H.H; MILLS, C. W. (orgs), *Max Weber: Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos. 1967.

MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Editora Martins Fontes. 2010.

SKINNER, Quentin. *As fundações do pensamento político moderno*. São Paulo: Companhia das Letras. 1996.

ESTADO BUROCRÁTICO-AUTORITÁRIO EM PERSPECTIVA: OS CASOS DE BRASIL E ARGENTINA

Luana A. Ayala (RI-UFF)

Resumo: No presente trabalho abordaremos o conceito de “Estado Burocrático-Autoritário” (BA) de Guillermo O’Donnel, analisaremos como este é implantado e quais são as condições políticas para sua efetivação. Analisar-se-á as condições para a concretização do BA nos casos brasileiro de 1964 e, também, argentino de 1966. Nota-se que este padrão emerge em diferentes Estados da América Latina em condições similares. Após a Segunda Guerra Mundial, anterior, portanto ao BA, o Estado que se apresentava era nacional e popular, anunciando o rompimento com o Estado de perfil mais “oligárquico”. Assim, para O’Donnel, entre a ruptura com o modelo oligárquico e a implantação do BA ocorreu uma “popularização” na proposta estatal, bem como de suas instituições, com um discurso mais voltado às classes mais baixas. Desta forma, buscaremos compreender o funcionamento dos regimes militares, em suas estruturas burocrática e repressiva junto aos seus respectivos antecedentes históricos e políticos, nos casos brasileiro e argentino.

Palavras-chave: Brasil, Argentina, Regimes Militares, Estado Burocrático-Autoritário.

Introdução

A partir do conceito de Guillermo O’Donnel de “Autoritarismo Burocrático”, analisaremos como este foi implantado nos casos Brasil de 1964 e Argentina de 1966, e ainda, seus antecedentes que, na análise do autor, há similitudes nos casos de implantação do Estado Burocrático-Autoritário (BA) na América Latina nas décadas de 1960 e de 1970.

Ainda assim, vale ressaltar que o objetivo deste trabalho não é fazer uma cronologia histórica dos dois golpes, e sim analisar o *modus operandi* do modelo do BA de O’Donnel nos dois casos. Por esse motivo não analisamos o segundo momento de ditadura na Argentina de 1976, que é o mais estudado, já que O’Donnel considera este primeiro golpe de 1966 como o modelo de BA em si. Além disso, não analisaremos todo o período, nos dois casos, pois há um momento em que o BA está em seu auge de funcionamento, mas aos poucos ele vai se descaracterizando.

Conceitos

Primeiramente, abordaremos os conceitos básicos definidos pelo autor para entender o BA. O Estado capitalista “é fiador e organizador das relações sociais capitalistas e, portanto, da dominação que elas concretizam” (O’DONNEL, 1990: 25), mesmo que ele se postule como imparcial, e organizador das relações sociais em busca do interesse geral da Nação, de um bem-comum, ele tem o interesse de manter e continuar com certas relações sociais que seria o interesse geral de uma classe.

Existe, ainda, o povo que usaremos aqui como os menos favorecidos dentro de uma nação; eles podem ser fontes de conflito contra o Estado e a dominação vigente através de reivindicações. Na América Latina as identificações coletivas se formam mais no nível do povo e não de cidadania. O’Donnel ressalta que a emergência do povo enquanto ator no cenário político teria ocorrido ao mesmo tempo que acontece a expansão da industrialização, urbanização e das relações capitalistas. Após a Segunda Guerra Mundial, na América Latina, o Estado emerge como nacional e popular, com discursos voltados para as massas, em que estas eram reconhecidas como povo, com melhorias em suas situações. A inclusão do povo como cidadão e na democracia política termina por definir o fim do regime oligárquico.

Nesse mesmo período, os países da América Latina em geral ainda mantinham sua característica de exportadores de produtos primários no mercado mundial, ainda assim, ficaram subordinados à expansão das empresas transnacionais (ET). Com isso, O’Donnel ressalta que esses países latino-americanos tinham uma estrutura de produção complexa, mas desequilibrada e incompleta. Esse Estado nacional-popular, com emergência do popular em lugar central, obedecia às tendências expansivas do capitalismo, abrindo espaço para expansão do capital transnacional e dessa forma, acentuando as desigualdades econômicas e sociais.

No momento precedente à implantação do BA, haveria uma tendência à piora da situação econômica gerando uma situação de incerteza, já que ocorreria uma incapacidade de prever o futuro. A economia não estaria funcionando “normalmente”, pois ela não seria julgada satisfatória pelos atores importantes. As consequências dessa incerteza em relação à economia de um país são o saque, a especulação financeira e a fuga de capitais; retira-se capital desse país e se investe em mercados com situações previsíveis.

Na análise de O’Donnel, Argentina, Brasil, Chile e Uruguai antes da implantação de seus BA, não tinham seu capitalismo funcionando de modo “normal”, satisfazendo essas características. Ainda se somava a essa crise econômica uma crise política, em que o setor popular intervia com suas reivindicações ganhando cada vez mais força. O medo das classes dominantes era o fim do capitalismo, e isto foi importante pra a implantação do BA. “A implantação do BA é uma reação tanto mais drástica quanto mais intensos são os temores despertados no período precedente” (O’DONNEL, 1990: 60).

Entre as características do BA ressaltadas por O'Donnel estão que a sua base principal é a burguesia; ele tem como função "normalizar" a economia e reimplantar a ordem entre as classes subordinadas; exclui política e economicamente o setor popular, suprimindo a cidadania e a democracia política, além de limitar o acesso democrático ao governo. Soma-se a isso que ele trata de despolitizar como são abordadas as questões sociais.

Após essa abordagem dos conceitos e antecedentes que envolvem os Estados Burocrático-Autoritários que foram implantados na América Latina, trataremos dos casos Brasil e Argentina detalhadamente.

Caso brasileiro de 1964

O caso brasileiro foi o precursor dos regimes militares na América Latina. Podemos analisar que entre 1961 e 1964 começa a se sentir a crise evoluindo, com agravamento dos conflitos econômicos, sociais e ideológicos. Segundo a análise de Alfred Stepan, nesse período ocorreu: um aumento de reivindicações políticas e econômicas ao governo, devido a um aumento populacional; uma elevação da urbanização; e um aumento do número de eleitores, entre outros.

Além disso, houve uma diminuição do crescimento econômico. A partir de 1961 há uma piora significativa na inflação brasileira – já três meses antes da queda de Goulart, sua taxa anual chegava a ao redor de 140%. Soma-se a isso uma incapacidade de converter reivindicações sociais em políticas de governo, pois o apoio era fragmentado, o que causou uma contínua retração das bases de sustentação do governo.

Desde o primeiro momento em que Goulart assumiria houve uma tentativa de golpe pelas Forças Armadas após a renúncia de Jango em 1961. Para impedir esse golpe Goulart aceita uma diminuição de seus poderes de presidente, com o sistema de governo parlamentarista. Isto já se demonstrou como uma afronta ao governo, para Stepan – ainda que, depois, através do plebiscito tenha se retirado. Já na crise precedente ao golpe, Goulart estava tentando aprovar pelo Congresso reformas de base, entretanto tinha dificuldades em fazê-lo. Isto gerou medo nas elites civis, de um fechamento do legislativo e de que ele governasse por decreto, então, argumentou-se por muitos que os militares não deveriam prestar obediência a tal presidente, pois ameaçava os três poderes constitucionais (STEPAN, 1975: 79).

Pode-se resumir que, a motivação para o golpe:

fundou-se na suposta esquerdização do governo do presidente João Goulart. A quebra da hierarquia entre os militares e o surgimento de lideranças partidárias, sindicais e estudantis, que se desenvolveram à margem do sistema partidário

erguido em 1946, levaram as elites conservadoras a reacear a total perda do controle da vida política do país. (GONÇALVES E MIYAMOTO, 1993: 213).

Inclusive para os integrantes da Escola Superior de Guerra (ESG), criada para analisar as políticas de desenvolvimento e segurança nacionais, a partir de uma base civil-militar, havia uma opinião de que Goulart poderia estar condizendo implicitamente com a anarquia e a subversão. A ideologia da ESG foi fundamental para o golpe de 1964, já que a maior parte que tinha se diplomado nessa instituição participou da conspiração do golpe. Sua ideologia, apesar de diferir muito da de outros grupos militares, não foi um empecilho para conseguir apoio, já que a crescente sensação de crise passou por cima das diferenças e os uniu. O'Donnel deixa isso claro, ao afirmar que uma maior ameaça anterior à implantação do BA acarreta uma maior coesão entre as diferentes vertentes. Somente após a formação do primeiro governo essas diferenças começaram a ser problemáticas.

Soma-se a isso que a formação das Forças Armadas sempre foi mais política que profissional, portanto dentro da própria instituição desenvolveu-se um pensamento de que, os militares, em momentos de crise política seriam os mais adequados e identificados com os interesses da nação para solucioná-la e moderá-la. Assim define-se o conceito de "padrão moderador" das Forças Armadas por Alfred Stepan, entretanto, com o golpe de 1964, os militares deixam de lado essa função de moderadores para se tornar dirigentes de fato, com um arcabouço funcional e repressivo.

Por fim, O'Donnel define que a implantação do BA tem como objetivos reimplantar a ordem e "normalizar" a economia; para o Brasil, o primeiro seria ordenar os setores populares, que no governo de Goulart teriam se ativado, e em relação ao segundo, seria a ideia difundida pelos militares de contenção da inflação (GOMES E LENA, 2014: 85).

Castello Branco recebeu apoio nas eleições indiretas para assumir o cargo de presidência, principalmente por não ser considerado muito envolvido na política, e por ser visto como forte para fiscalizar a volta às eleições diretas, já quem em um primeiro momento o objetivo das Forças Armadas era de tomar o poder para reestabelecer a ordem e depois devolvê-lo aos civis. Dessa forma, o primeiro presidente militar, comprometeu-se a realizar as eleições diretas em 1965, pois de fato acreditava na democracia e na necessidade de sua volta. Porém, decretou o Ato Institucional (AI) nº2 que estabelecia eleições indiretas para presidente e permitia a cassação de políticos contrários ao regime. Assim, o Governo Castello Branco foi marcado pelo anticomunismo e pela lógica da Guerra Fria, e como os Estados Unidos eram os líderes da ideologia contrária ao comunismo, eles eram naturalmente aliados, e qualquer política nacionalista contra os EUA era vista como subversiva (Doutrina de Segurança Nacional da ESG).

Após a implantação do golpe em 1964, tentava-se ao máximo evitar cisões dentro das próprias linhas militares, de tal forma que o principal tema discutido era como conter os comunistas e como “normalizar” a economia, ou principalmente, a inflação. Entretanto, no momento da sucessão de Castello Branco, ele não conseguia controlar quem seria seu sucessor. Assim, ocorre uma disputa política interna entre os militares da linha “internacionalistas liberais”, representados por Castello Branco, e os de “linha dura”, ou para Stepan: “nacionalistas autoritários”. O general Costa e Silva, então, foi o escolhido para a presidência e, apesar de não representar por completo os “nacionalistas autoritários”, fez a transição para que eles assumissem futuramente, representados por Médici.

Foi Costa e Silva que instituiu o terrível AI nº5 em 1968 que permitiu a censura à imprensa e fechou o Congresso marcando o início da repressão de fato pela “linha dura”, tendo depois como sucessor Médici. Assim, como o BA exclui os setores populares e fecha seus acessos ao governo, observamos que os AIs no caso brasileiro seriam o instrumento legal que justificariam o regime. O BA brasileiro poderia, portanto, ser caracterizado pela união da adoção da Doutrina de Segurança Nacional e dos Atos Institucionais.

Caso argentino de 1966

Na Argentina, o golpe de junho de 1966 foi implantado com aceitação de grande parte da população: em pesquisa feita na Grande Buenos Aires pouco depois do golpe, 66% dos entrevistados o aprovavam¹. Recebeu aceitação inclusive do peronismo. Essa aceitação quase generalizada é uma grande diferença entre o golpe argentino e o do Brasil e Chile. O golpe não era visto como contra o setor popular, e sim contra um governo considerado ineficiente.

Como foi explicado, nos casos em que um BA foi implantado, no período precedente ocorriam crise econômica e crise política. Na Argentina, o período de 1963 a 1965, precedente ao golpe, foi marcado por ameaças de crise econômica, e em 1966 entrou-se em período recessivo de fato. Ainda, em relação à crise política, inicia-se com a derrocada do general Perón em 1955, e um setor popular muito ativo.

É importante ressaltar que esse setor popular, que incluía os sindicatos, o movimento peronista, entre outros, e que reivindicavam economicamente fortemente pela sua classe, não se colocavam contra o capitalismo em si, apenas contra o liberalismo e de forma alguma se punham a favor do comunismo. Assim, ao comparar com Brasil, o nível de ameaça que precedeu o BA argentino foi muito menor, já que os sindicatos e o peronismo não ocupavam posições importantes no aparelho estatal. No Brasil, a presença de discursos mais radicalizados em posições elevadas do aparelho estatal aumentaram o medo de fim do capitalismo.

¹ Pesquisa de “A y C Investigación”, mimeo, 4 de julho de 1966.

A burguesia argentina preocupava-se com os sindicatos organizando as reivindicações econômicas do setor popular que se chocavam com a tentativa de “normalizar” a economia, então, a partir de 1958 e 1959, a burguesia colocava-se com cada vez mais força em seu discurso de aniquilamento dos sindicatos, com sua despolitização e domesticação. Entretanto, os governos fracos do período não tinham capacidade de satisfazer a burguesia, e suas tentativas contra os sindicatos somente geravam greves e mobilizações populares. De qualquer forma, estes governos de 1955 até 1966 chegando ao poder através da expulsão do peronismo, e da promessa de “normalização” da economia, tinham que se colocar contra o setor popular, mas com a chegada das eleições havia que levar em consideração o peso eleitoral desse setor.

Entre 1962 e 1963 o radicalismo obteve a presidência novamente, e, aproximando-se do ano 1966, o governo tornou-se mais agressivo com os sindicatos, este tentou supervisionar os mecanismos de eleições internas deles e controle dos fundos sindicais, isto causou extrema insatisfação por parte dos sindicatos. Assim, fortaleceram-se correntes que clamavam pela união do povo com as Forças Armadas, por fim os sindicatos apoiaram as Forças Armadas com a intenção de promover o golpe, colocando-se definitivamente contra o governo radical. Os próprios sindicatos favoreceram a intervenção militar criando um “clima de desordem” (O’DONNEL, 1990: 75).

Pode-se dizer que o golpe de 1966 teve um caráter mais preventivo que os outros BA, pois primeiramente não se caracterizou pela ameaça iminente, já que não havia ameaça para a continuidade do capitalismo e, além disso, o golpe teve apoio dos sindicatos, do peronismo e da maioria da opinião pública. Essa pouca ameaça que precedeu a implantação do BA fez com que as diferenças se explicitassem mais fortemente em seu aparelho. interno.

Dessa forma, as Forças Armadas argentinas internamente não eram coesas, o que a partir do golpe de 1966 começa a se tornar mais expressivo. Ela pode ser dividida em quatro correntes. A primeira é a “paternalista”, ela é conservadora, paternalista, contra as mobilizações políticas, e é reticente em relação ao capitalismo. A segunda é a “nacionalista”: autoritária, corporativista, mas a favor da mobilização de massas em prol dos seus interesses, tem a ideia de união entre povo e Forças Armadas. A terceira é a dos “liberais autoritários”: são a favor de uma economia capitalista, e acreditam que a implantação do sistema autoritário é necessária, mas lamentável. A quarta vertente é a dos “profissionais”.

O golpe de 1966 surgiu implantando a “Revolução Argentina” e sem previsão de término, ela buscava superar os erros econômicos, políticos e sociais do período anterior. As três primeiras correntes das Forças Armadas ocuparam a presidência entre 1966 e 1973: Onganía, de 1966 a 1970, paternalista; Levingston, de 1970 a 1971, nacionalista; e Lanusse de 1971 a 1973, liberal.

Já no primeiro momento após o golpe foi instituída a denominada “Revolução Argentina” através do Estatuto da Revolução Argentina, que foi responsável por legalizar as atividades dos militares no poder. Eles não tinham prazo definido para fazer a volta à democracia enquanto os problemas argentinos não fossem solucionados.

“Menos de seis meses após o golpe, o governo parecia distanciado da sociedade e apoiado apenas por um poder militar que dava sinais inequívocos de intranquilidade” (O’Donnell, 1990: 108), analisa O’Donnell, sobre o governo de Onganía. Isso se deve a que no momento de sua implantação tinha aquiescência da maior parte da população (sindicatos, peronistas, burguesia, entre outros), mas a atuação do aparelho estatal no sentido de seu encolhimento acabou chocando-se com os interesses dos sindicatos e da classe operária, assim, ocorreram greves e protestos. Somando-se a isso, inclui-se a agitação dos movimentos estudantis, e ainda uma burguesia insatisfeita, embora fosse a mais favorecida por esse governo, por acreditar que o governo não havia dividido os sindicatos e sim os havia unificado e fortalecido. Já em 1970, uma maior parte da população preferia que ocorressem eleições o mais rápido possível.

Esse período do BA argentino, também foi marcado pelo discurso anticomunista baseado na Doutrina de Segurança Nacional que era usado como justificativa para a contínua repressão generalizada de meios de comunicação, expressões culturais, entre outros. No governo de Onganía o BA esteve em seu ápice, com o fim da autonomia das universidades, por serem consideradas o lugar com maior disseminação de ideias comunistas, com uma repressão aos setores populares e aos próprios sindicatos que apoiaram essa união do povo com as Forças Armadas.

Conclusão

Primeiramente, é importante ressaltar que o BA argentino teve um grau de repressão bastante menor que os outros por ter um nível de crise e ameaça que o precedeu também menor. E esse menor grau ocasionou o despreparo das Forças Armadas no momento da tomada de poder, assim elas se dividiram. Já no caso brasileiro, pode-se notar um maior grau de ameaça anterior ao BA – com João Goulart e sua tentativa de implantar as reformas de base – e, com isso, maior repressão do BA em si, o que se traduz na implantação dos Atos Institucionais, principalmente o AI nº5.

Em relação ao caso brasileiro, essa maior ameaça anterior à implantação traz, também, como consequência uma tendência a maior coesão liberal, contraste que pode ser feito entre Onganía paternalista e Castelo Branco liberal. Além disso, uma crise econômica mais aguda unida

a um alto grau de ameaça, analisa O'Donnel, funde paternalistas e nacionalistas em uma corrente e os liberais tem mais poder decisório. Ainda assim, as diferenças existem e aparecem após um primeiro momento de normalização.

Podemos concluir que nos dois casos analisados uma das características principais do BA é bastante visível: a supressão das vias democráticas de se chegar ao governo, e assim pode-se dizer que: "o lugar onde se faz política no BA é, principalmente, o interior do aparelho estatal" (O'DONNEL, 1990: 288). Por fim, o arcabouço repressivo do BA nos dois casos, em menor ou maior grau, é justificado pelo anticomunismo em uma lógica inserida nos moldes da Guerra Fria.

O Estado Burocrático-Autoritário caracterizado por O'Donnel é um molde, com suas especificações, que pode ser inserido nas diversas ditaduras implantadas na América Latina nas décadas de 1960 e 1970. Por mais que cada um desses países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai) tenha suas diferentes especificidades, as características gerais do BA encontram-se inseridas nesses Estados em determinados períodos. E, ainda, o momento que antecede a implantação desse modelo estatal tem várias similitudes nesses países latino-americanos. Pode-se dizer que em determinadas condições políticas, econômicas, sociais e de conjuntura internacional, que seguiriam uma fórmula comum, o BA seria mais propício a ser implantado.

Referências Bibliográficas

GOMES, Victor Leandro Chaves e LENA, Hélio de. "A construção autoritária do regime civil-militar no Brasil: Doutrina de Segurança Nacional e Atos Institucionais (1964-1969)". *OP SIS*, Catalão-GO, v. 14, n. 1, p. 77-98 – jan./jun. 2014. <http://www.revistas.ufg.br/index.php/Opsis/article/view/28996/16945#.VGI EgvnF9qU>. Acesso em: 16 nov. 2014.

GONÇALVES, Williams da Silva e MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964 – 1984". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246 – jul/dez. 1993. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1964/1103>. Acesso em: 16 nov. 2014.

STEPAN, Alfred. *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.

O'DONNEL, Guillermo. *Análise do Autoritarismo Burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

LIBERDADE, DEMOCRACIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM F. A. HAYEK

Fernanda Gomes Ferreira (UFF)¹

Resumo: A proposta de nosso artigo é apresentar algumas considerações sobre a obra de Friedrich A. Hayek, um importante autor da teoria política contemporânea. Abordaremos alguns dos pontos fundamentais de seu pensamento, entre os quais seu conceito de liberdade individual, suas reflexões sobre a democracia e sobre o Estado liberal. Pretendemos também, no campo das relações internacionais, tratar das perspectivas do autor sobre a ordem internacional no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Para tanto, seguiremos basicamente uma metodologia de pesquisa bibliográfica, tendo como fonte, além das principais obras do autor, teses e artigos acadêmicos que tratam especificamente sobre sua teoria. A escolha do tema se fundamenta na percepção, por um lado, da grandiosidade da obra de Hayek, virtude que concedeu ao cientista político o Prêmio Nobel em 1974, e por outro lado, do pouco conhecimento que se tem das reflexões do autor no meio acadêmico.

Palavras-chave: liberalismo, democracia, relações internacionais

Introdução

Friedrich A. Hayek foi um dos principais autores da Escola Austríaca. Embora não tenha seguido todos os paradigmas desta escola, fundada por Carl Menger, Hayek foi um grande discípulo de Ludwig von Mises, e juntos ajudaram a expandir e aprimorar os conhecimentos da Economia Austríaca. Como nosso foco é mais político que econômico, não nos aprofundaremos nas teses da Escola Austríaca. No entanto, entendemos a importância de inserir Hayek neste contexto e definir a Escola através das palavras de André Azevedo Alves, segundo o qual, a principal preocupação da Escola Austríaca foi “a análise do aparecimento e funcionamento das instituições e das estruturas sociais através da contextualização teórica dos efeitos diretos e indiretos das ações e escolhas individuais, por oposição às concepções historicistas”².

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional orientado pelo professor doutor Victor Leandro Chaves Gomes.

² ALVES, André Azevedo, *Ordem, Liberdade e Estado: Uma Reflexão Crítica sobre a Filosofia Política em Hayek e Buchanan*, Senhora da Hora, 2006, p. 50.

Da Escola Austríaca Hayek herdará o “individualismo metodológico”, segundo o qual todos os fenômenos sociais devem ser analisados tendo em vista o indivíduo como ator determinante. Portanto, sem compreender as ações individuais não poderemos compreender os fenômenos sociais³. Devemos destacar que Hayek entende como parte da construção da sociedade a interação entre os indivíduos e a relação do indivíduo com o seu entorno. Como consequência desta premissa, Hayek defende que somente através da liberdade os indivíduos e a sociedade poderão atingir seu grau máximo de desenvolvimento.

Das influências

Para compreender melhor as origens do individualismo metodológico e do próprio pensamento de F.A Hayek, buscaremos suas principais influências teóricas⁴, a começar pelo fundador do Liberalismo, John Locke. A lei natural, segundo Locke, legitima o direito à propriedade uma vez que o homem é naturalmente proprietário da sua própria pessoa e daquilo sobre o que ele emprega o seu trabalho. Dessa forma, o direito à propriedade não se restringe aos bens materiais, mas passa antes pelo direito à propriedade pessoal, em outras palavras, o direito à liberdade individual. Ao colocar o direito à propriedade ao lado de direitos como a liberdade e a vida, Locke torna-se o fundador do liberalismo clássico. Devemos destacar que tanto Locke quanto Hayek acreditam que a liberdade não deve e não pode ser ilimitada, de modo que a lei deve ser obedecida para garantir a vida em sociedade. Assim, a atividade política do governo deveria ser a mais restrita possível, mas de modo a proteger a propriedade do indivíduo e garantir ao homem o maior grau de liberdade dentro dos limites da lei, pois, nas palavras de Hayek “uma é a lei que fundamenta o estado de Direito, princípios gerais estabelecidos de antemão, ‘regras do jogo’ que permitem ao indivíduo prever como será empregado o aparelho coercitivo do estado, ou o que ele e seus concidadãos poderão fazer”⁵.

Se o grande expoente do liberalismo clássico é John Locke, para Hayek o principal expoente do liberalismo moderno é Adam Smith, através de sua obra-prima *A Riqueza das Nações*. Segundo John Gray, esta obra

³ Hayek utiliza este método em contrariedade à teoria coletivista do socialismo, segundo a qual a sociedade deve ser entendida como um corpo único. HAYEK, Friedrich A., *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958, p. 6.

⁴ Daremos preferência aos autores que concernem ao universo de estudo das Relações Internacionais.

⁵ HAYEK, Friedrich A. *O Caminho da Servidão*, Tradução Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro - Campinas, SP: Vide Editorial, 2013.

tem três principais características que impactam o liberalismo moderno e, conseqüentemente, Friedrich Hayek. A primeira característica seria a percepção de que o desenvolvimento da sociedade rumo à livre iniciativa ou livre mercado se dá através de uma sucessão de fases, épocas e sistemas tanto econômicos quanto políticos; a segunda característica presente nesta obra é a de que a mudança de ciclos econômicos ocorre conjuntamente com a mudança da estrutura política. Dessa forma, uma vez que a sociedade encontra seu caminho para a economia do livre mercado, o sistema político compatível com essa economia será inevitavelmente aquele em que as liberdades civis são respeitadas – portanto, liberdade comercial e liberdade civil estão diretamente ligadas. Finalmente, a obra de Adam Smith é de cunho individualista, o que quer dizer que, para o autor, as instituições sociais são resultados das ações dos indivíduos – indo em encontro ao individualismo metodológico de Hayek.⁶

Dentro deste individualismo mostra-se importante dar maior relevância ao mais famoso conceito de A. Smith, a saber, o conceito de “mão invisível”. Este conceito, algumas vezes mal interpretado, descreve a ordem segundo a qual, agindo segundo o seu próprio interesse, o indivíduo acaba por gerar benefícios a terceiros. Nesse sentido, a realização de um interesse pessoal pode significar um benefício à sociedade em geral de maneira não premeditada. Esta concepção tanto econômica quanto política serve de base para o pensamento de F. A. Hayek, segundo o qual

[...] este é o fato fundamental em que se baseia toda a filosofia do individualismo. Ela não parte do pressuposto de que o homem seja egoísta ou deva sê-lo (...). Parte apenas do fato incontestável de que o limites dos nossos poderes de imaginação nos impedem de incluir em nossa escala de valores mais que uma parcela das necessidades da sociedade inteira. (...) Daí concluem os individualistas que se deve permitir ao indivíduo, dentro de certos limites, seguir seus próprios valores e preferências em vez dos de outrem; (...) Com efeito, é mais provável que as pessoas concordem quanto a uma ação comum se o fim visado por todos (...) constitui para eles um meio capaz de servir a uma grande variedade de propósitos.⁷

⁶ John Gray, *Liberalism*, p.25 apud Samuel de Paiva Pires, *Do Conceito de Liberdade em Friedrich A. Hayek*, Lisboa, 2011, p.32.

⁷ Friedrich A. Hayek, *O Caminho da Servidão*, op. cit., p. 92-93.

Por tratar-se de um grande autor liberal, podemos encontrar uma forte matriz kantiana na obra de Hayek, principalmente no que diz respeito à sua teoria político-jurídica. Hayek define o Estado de Direito como aquele em que as normas são previamente estabelecidas e seus efeitos concretos imprevisíveis, ou seja, não tratam de uma situação específica ou de determinados indivíduos. Dessa forma as normas se aplicam a todos os casos, sem qualquer distinção e cada cidadão pode prever as ações do Estado e dos demais indivíduos. Assim, no Estado de Direito fica garantida a igualdade perante a lei através do que podemos chamar de “teste kantiano da universalidade”, segundo o qual, uma regra é justa se for adotada por agentes racionais em todos os casos similares. Para I. Kant, a vontade do homem enquanto ser racional é a fonte de um direito universalmente vinculativo e esta deve ser a base da justiça liberal, “o homem é livre quando não tem de obedecer a ninguém, exceto as leis”⁸. Em Hayek, “o estado de Direito (...) é uma das maiores realizações, não só como salvaguarda, mas como concretização jurídica da liberdade.”⁹

Da Democracia

A importância de um quarto autor liberal na obra de F.A. Hayek, Alexis de Tocqueville, deve ser analisada a partir da perspectiva da visão de ambos sobre a democracia. Hayek dedica um capítulo de sua mais famosa obra, *O Caminho da Servidão*, às críticas ao regime democrático enquanto sistema político que mascara o planejamento central e o possível “despotismo democrático”¹⁰. Hayek estabelece uma importante distinção entre o individualismo e o coletivismo: para o autor, o coletivismo que pretende agir em nome de um “bem comum” age necessariamente em benefícios de alguns, em detrimento de outros. Isto se dá porque existe uma infinita gama de necessidades, de diferentes pessoas, e para se determinar um “objetivo comum” seria preciso dar (de forma arbitrária) a cada uma delas um valor diferenciado e então estabelecer uma hierarquia artificial de valores¹¹. Sendo assim, um grupo de pessoas ou mesmo apenas um indivíduo seria o responsável por estabelecer aquilo que se denominará “bem comum” e certamente nascerá de uma escolha pessoal entre essas diferentes necessidades.

⁸ Immanuel Kant apud HAYEK, 2013, p. 115.

⁹ Idem.

¹⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, Tradução Eduardo Brandão - São Paulo, SP: Martins Fontes, 1998, p. 294.

¹¹ HAYEK, 2013, p. 99.

Essa afirmação, no entanto, não nega a existência de fins sociais. Hayek destaca que estes fins são aqueles sobre os quais um grande número de indivíduos concorda e é somente sobre esses aspectos que pode haver uma ação conjunta para atingi-los. Para Hayek, o regime democrático incorre na falsa ideia de que é possível estabelecer uma opinião majoritária sobre todas as coisas. A verdadeira democracia liberal (se podemos colocar desta forma) “exige que as possibilidades de controle conscientes se restrinjam aos campos em que se existe verdadeiro acordo entre os indivíduos”¹².

Assim, para garantir a existência de um Estado de Direito não basta que o regime político seja democrático, esta seria uma ilusão baseada na ideia de que a origem do poder é suficiente para torná-lo legítimo. Muito pelo contrário, exemplos históricos, como a ascensão do nacional-socialismo na Alemanha, nos mostram que um governo eleito democraticamente pode ser um governo arbitrário. Neste ponto, tocamos em um importante aspecto destacado da obra de Tocqueville, segundo o qual, a democracia carrega a ameaça de uma centralização de poder, através do que denominou tirania da maioria. Este despotismo democrático deriva inevitavelmente da coletivização do Estado, ou seja, da ação coletivista com a qual “o soberano estende os braços para abarcar a sociedade inteira, e cobre-a de uma rede de pequenas regras complicadas, minuciosas e uniformes, através da qual mesmo os espíritos mais originais e as almas mais fortes não conseguirão romper para se distinguirem da multidão”.¹³ Do mesmo modo, Hayek vê na sociedade moderna uma ameaça à liberdade disfarçada de benefícios sociais.¹⁴

Da Liberdade

Como citado anteriormente, F.A. Hayek não é um defensor do *laissez-faire*, pois entende a necessidade da intervenção do Estado em determinados assuntos. Seu conceito de liberdade passará inevitavelmente por seu entendimento da coerção. Nas palavras de Hayek, a coerção é “um tal controle do ambiente ou circunstâncias de uma pessoa por outra que, de forma a evitar um mal maior, aquela pessoa é forçada a agir não com um plano próprio e coerente mas para servir os fins da outra”¹⁵. Em outras palavras podemos entender que um sujeito é livre quando age de acordo com seus próprios pensamentos visando um fim desejado por ele mesmo, sem ser impedido de fazê-lo por outra pessoa ou instituição. No entanto, a coerção estatal é inevitável em aspectos como a cobrança de impostos e o serviço militar

¹² Ibid., p. 102.

¹³ Alexis de Tocqueville, *A democracia na América*, op. cit., p. 273.

¹⁴ HAYEK, 2013, p. 90.

¹⁵ HAYEK, Friedrich A., *Os Fundamentos da Liberdade*, São Paulo, Visão, 1983, p. 145.

obrigatório, mas deve ser restrita a essas situações onde toda a sociedade pode perceber a necessidade da ação coerciva do estado. Mostra-se necessário que o Estado seja de Direito, ou seja, que todos os indivíduos tenham ciência das regras e normas dentro das quais deve exercer sua liberdade.

Para garantir que essa coerção não ultrapasse o seu limite aceitável, é necessário que aja uma fronteira entre a esfera pública e privada, de modo que dentro da esfera privada nenhuma outra pessoa ou instituição possa coagir o indivíduo a agir de determinada maneira ou o impeça de realizar seus planos. Assim, percebemos o conceito de liberdade negativa presente no pensamento do autor, uma vez que ele busca tratar não dos agentes que tem a fonte do poder de interferência na vida do indivíduo (como o faz a liberdade positiva), mas sim da área na qual o sujeito pode fazer aquilo que é capaz sem a interferência de terceiros. Portanto, quanto menor o grau de coerção, maior o grau de liberdade do indivíduo.

Para compreender melhor a relação entre liberdade e propriedade privada em Hayek, devemos voltar à influência de John Locke. Para este, o respeito à propriedade privada é o principal instrumento da garantia da liberdade individual, entendendo aqui propriedade privada não só como os bens materiais, a posse de meios de produção ou de terra, mas também a própria vida do indivíduo. Quando como o Estado ou o soberano julga saber o que é melhor para a vida de outro indivíduo e o coage a agir de determinada maneira, o direito à propriedade privada é violado. Da mesma forma, a coletivização dos meios de produção caracteriza uma restrição da liberdade, pois submete todos os cidadãos a um único empregador. A coletivização obriga os indivíduos a agirem em nome de um objetivo determinado pelo Estado e impede que eles busquem a realização de seus próprios objetivos – o que poderia ser feito tanto através da posse dos meios de produção quanto da escolha de seu local de trabalho, ação possível apenas em uma economia de livre mercado.

Dentro desta concepção, a função do Estado seria a de garantir o respeito à esfera privada (em todos os seus sentidos) para conseqüentemente garantir a liberdade dos indivíduos, usando a coerção apenas para que uma liberdade não interfira na outra e também para assegurar algumas questões de funcionamento da sociedade (como a cobrança de impostos). Nas palavras de Hayek, “a liberdade não nos assegura qualquer oportunidade específica, mas deixa a nosso critério a forma de usar as circunstâncias nas quais nos encontramos.”¹⁶

¹⁶ Ibid., p. 15.

Hayek nos faz outro alerta sobre a impossibilidade da existência de uma liberdade individual dentro de um Estado coletivista. Segundo o autor, a ideia de que o poder exercido sobre a vida econômica só afeta questões secundárias, “decorre em grande parte da noção errônea de que existem objetivos ‘puramente econômicos’, distintos dos outros objetivos da existência.”¹⁷. Esse importante alerta é feito pelo autor a partir da observação quase simplória de que o dinheiro é um instrumento para realização de outros objetivos, e não um interesse em si. Quando uma instituição como o Estado controla a vida econômica do indivíduo, acaba por controlar todas as esferas de sua vida. Pois, cada homem sabe quais sacrifícios está disposto a fazer para conquistar conforto e prazer, o quanto trabalhará ou o quanto deixará de gastar para atingir um determinado fim. Nossa vida econômica é feita de escolhas, e em um Estado coletivista essas escolhas nos são tiradas. Um único órgão e, em última instância, um único homem, definirá os objetivos a serem alcançados, os sacrifícios a serem feitos, o quanto cada um trabalhará, quais desejos serão satisfeitos e etc. Trata-se, na realidade, como dito anteriormente, de uma escala de valoração artificial que determinará a vida de toda a sociedade.

Da Ordem Internacional

A obra *O Caminho da Servidão*, publicado em 1944, além de apresentar uma espécie de síntese do pensamento de Friedrich A. Hayek, trata de um momento muito específico e importante: o combate ao nacional-socialismo alemão. Dentro desse contexto, o último capítulo da obra é dedicado à exposição da perspectiva do autor sobre a ordem internacional.

Hayek acreditava que para que existisse uma paz duradoura ao fim da guerra, os Estados não deveriam reconquistar uma soberania irrestrita, pelo contrário, seria necessária a existência de uma Instituição Internacional capaz de “impedir que as diferentes nações adotem ‘medidas prejudiciais’ aos seus vizinhos” através de “um conjunto de normas que defina o campo de ação de cada estado e uma autoridade capaz de fazer cumprir essas normas”¹⁸. Essa organização, no entanto, não deveria ter poderes de um superestado, mas sim as funções de uma espécie de Estado ultra-liberal. Nesse sentido, sua função seria garantir as condições necessárias para a paz internacional e deixar que os indivíduos e nações se desenvolvam por si mesmos.

Hayek destaca o poder político desta Instituição Internacional, poder que a tornaria capaz de “refrear interesses econômicos, funcionando como um árbitro nos conflitos que surgem entre os estados por não estar ele próprio envolvido nos interesses em jogo”.¹⁹ Apropriando-se de uma

¹⁷ HAYEK, 2013, p. 122.

¹⁸ Ibid., p. 270.

¹⁹ Idem.

perspectiva realista, o autor chama atenção para a dificuldade de submeter as grandes potências ao novo poder internacional, mas que, por outro lado, essas nações poderiam fazer uso dele para exercer sua hegemonia através da “vontade internacional”. Por essa razão, a autoridade internacional não deveria ter poderes para impor normas de ação aos diferentes Estados, mas apenas impedi-los de prejudicar uns aos outros.²⁰ As grandes potências vitoriosas, para o autor, deveriam ser as primeiras a se submeterem a esse novo sistema de regras, para em seguida conquistar o direito de impor as mesmas regras às demais nações.

A forma de governo internacional capaz de cumprir todas essas funções e garantir que cada Estado continue responsável por sua própria política interna é, para Hayek, a federação, pois “o princípio federativo é a única forma de associação de povos diferentes capaz de criar uma ordem internacional sem restringir de maneira indevida o desejo de independência desses povos”.²¹ Para Hayek, uma federação internacional se assemelharia a uma grande democracia, limitando o planejamento internacional aos campos em que se pode chegar a um verdadeiro acordo.²² Além disso, através de um Estado de Direito Internacional seria possível proteger tanto o indivíduo contra a tirania do Estado quanto o Estado da tirania do superestado.

Hayek lembra que os liberais do século XIX acreditavam na paz mundial através de pequenos grupos federados, que mais tarde poderiam se unir em uma única federação e que só com o advento da *Realpolitik* no século XX é que essa ideia se tornou uma espécie de utopia ²³. O autor reconhece a grande dificuldade da tarefa de criar uma federação entre Estados tão distintos, e destaca que a tentativa de criar de uma só vez uma organização internacional permanente poderia significar o seu fracasso. Em sua análise, o fracasso da Liga das Nações decorre do fato de se delegar a ela uma sobrecarga de funções que não puderam ser efetivadas de modo adequado. Esta nova organização federativa internacional deveria ser menor, mais poderosa e partir da formação de federações regionais (a partir da convergência de interesses entre os Estados) para depois unir-se em uma federação global mais ampla e menos compacta, “não um superestado onipotente, nem uma frouxa associação indefinida de ‘nações livres’, mas uma comunidade de nações formadas de homens livres” ²⁴.

²⁰ Idem.

²¹ HAYEK, 2013, p. 271.

²² Ibid., p. 272.

²³ Ibid., p. 273

²⁴ Ibid., p. 274

Conclusão

Muitas comparações podem ser feitas entre as perspectivas de Hayek sobre essa organização internacional federada e as organizações internacionais presentes hoje no mundo, principalmente a Organização das Nações Unidas. Esta parece ter seguido um caminho distinto, por exemplo, ao não se limitar a adotar normas negativas, mas a lançar diretrizes sobre os mais diversos aspectos de política interna a serem seguidos por seus Estados membros. No entanto, este seria o tema para um novo estudo que esperamos ter a oportunidade de realizar.

Acreditamos que os temas como a democracia e a liberdade, tão caros ao estudo das relações internacionais, adquirem uma nova perspectiva na visão do autor que os trata dentro de um campo interdisciplinar e com a preocupação de adequá-lo à realidade histórica. Seus escritos se mostram extremamente atuais e fundamentais para entender diversos fenômenos observados na sociedade contemporânea. Acreditamos ainda que no que diz respeito à ordem internacional, os apontamentos deste autor, que viveu as duas Guerras Mundiais, são merecedores de maior destaque dentro da disciplina de Relações Internacionais.

Referência Bibliográfica

ALVES, André Azevedo. *Ordem, Liberdade e Estado: Uma Reflexão Crítica sobre a Filosofia Política em Hayek e Buchanan*, Senhora da Hora, Edições Praedicare, 2006.

HAYEK, Friedrich. *Individualism and Economic Order*, Chicago, The University of Chicago Press, 3ª Edição, 1958.

_____. *O Caminho da Servidão*, Tradução Anna Maria Capovilla, José Ítalo e Liane de Moreis Ribeiro. Campinas, SP: Vide Editorial, 2013.

LOCKE, John. *Segundo Tratado do Governo Civil*, Tradução Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa - Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

PIRES, Samuel de Paiva. *Do Conceito de Liberdade em Friedrich A. Hayek*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*, Tradução Eduardo Brandão. São Paulo, SP: Martins Fontes, 1998.

BRICS: PROPOSTA HEGEMÔNICA OU CONTRA HEGEMÔNICA?

Julia Calvão Torres (INEST-UFF)

Paulo Rocha Bastos (INEST-UFF)

Resumo: Na ordem mundial vigente no contexto de final do século XIX e início do século XX, os países considerados emergentes têm buscado uma maior aproximação multilateral. Novos grupos surgem no cenário internacional, propiciando uma maior participação política a seus países membros, que objetivam cada vez mais uma maior inserção e posição determinante nas tomadas de decisão de âmbito global. Este é o caso do grupo denominado BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. De início o bloco tinha um foco essencialmente econômico, de países em desenvolvimento que apresentariam altas taxas de crescimento num futuro próximo. Com a entrada da África do Sul, em 2011, no entanto, assume-se um caráter mais político e estratégico, que passa a ser considerado um risco pelos países hegemônicos na ordem então vigente. O objetivo deste artigo é analisar brevemente até que ponto é possível considerar essas organizações como iniciativas de cunho hegemônico ou contra hegemônico.

Palavras-Chave: BRICS, hegemônico, contra hegemônico.

O BRICS, grupo formado por Brasil, Rússia, Índia, China e, posteriormente, África do Sul, surgiu inicialmente apenas como uma sigla. Esta fora citada pela primeira vez por Jim O'Neill, economista-chefe do Goldman Sachs, que no final de 2001 busca, em um estudo intitulado "Building Better Global Economic BRICs", denominar os países que apresentariam um grande crescimento econômico já num futuro próximo. Desde então, a sigla passou a ser usada por analistas internacionais ao referirem-se a esses países em suas análises econômicas, políticas e empresariais. Apesar disso, eles ainda não possuíam um mecanismo que possibilitasse uma articulação efetiva. O passo inicial nessa direção se deu em um primeiro encontro informal apenas em 2006, na cidade de Nova York, com uma Reunião de Chanceleres dos quatro países, realizada durante a 61ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Esta primeira reunião tornou expressa a possibilidade de uma junção política entre estas nações emergentes. Neste momento, a África do Sul, quinto país a compor o bloco, ainda não era um membro, dado que sua incorporação teve vez apenas em 2011, após convite feito pela China em 2010.

Em 2009, se dá, então, a Cúpula de Ecaterimburgo – Rússia, a qual conta com a presença dos Chefes de Estado, caracterizando um aprofundamento institucional dessas relações. A II Cúpula acontece em Brasília – Brasil, no ano de 2010, e dá continuidade a esse processo. Esta é a primeira vez que a África do Sul participa das reuniões, e o faz ainda como convidado. A III Cúpula, por sua vez, é sediada em Sanya – China, em 2011, e já conta com a África do Sul como país membro. Sua importância se dá pelo reforço das possibilidades do grupo atuar como um espaço de discussão entre esses países acerca da conjuntura internacional e de ampliar sua voz sobre a agenda adotada na ordem mundial. Além disso, houve um impulso político para a criação de projetos conjuntos que abarcariam áreas como ciência e tecnologia, energia ou agricultura, setores considerados estratégicos. A IV Cúpula, ocorrida em Nova Delhi no ano de 2012, foi voltada para assuntos de cunho mais econômico. Nela, os países começaram a debater sobre a viabilidade da construção de instituições econômicas lideradas por países membros dos BRICS. Nessa perspectiva, teria início um estudo sobre as possibilidades de criação de um Banco Sul-Sul, também liderado pelo bloco. Na V Cúpula, que em 2013 teve sede em Durban – África do Sul, além do debate de temas clássicos, como o desenvolvimento, reforma de instituições globais e busca pela paz, segurança e estabilidade, houve também discussões mais específicas acerca da criação de um possível novo banco liderado pelos cinco países, que teria como foco o financiamento de projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável. A VI e mais recente Cúpula, realizada em Fortaleza – Brasil, em 2014, teve como assunto principal a efetiva criação deste Novo Banco de Desenvolvimento. Além disso, houve também um foco nas questões sociais e de desenvolvimento sustentável. Essa Cúpula foi a primeira do segundo ciclo dos BRICS, após cada país membro ter sediado uma reunião.

A despeito de todas essas Cúpulas formais, o agrupamento dos BRICS ainda tem caráter informal, por não ter uma carta constitutiva, secretariado fixo ou fundos de financiamento próprio. Não pode ser considerado, portanto, um bloco econômico propriamente dito, como o MERCOSUL e a União Europeia. Com a intensificação do relacionamento entre os países membros, o grau de institucionalização vem aumentando. Ainda assim, contudo, pode-se considerar que o que sustenta o grupo é essencialmente a força de vontade de todas as partes. As frentes de atuação adotada por elas abrangem variadas áreas, tendo a econômica como principal.

O agrupamento assume um papel relevante na ordem internacional, na medida em que abarca cerca de 26% da superfície territorial do planeta, abrigando 46% da população mundial. Seu crescimento superou as previsões do Banco Goldman Sachs (com exceção da África do Sul): hoje é responsável por cerca de 18% do PIB mundial, a despeito dos 14,2% esperados. Segundo

dados da Organização Mundial do Comércio, ainda, o percentual das exportações do bloco em relação às transações mundiais dobrou entre 2001 e 2011, passando de 8% para 16%. Durante esse mesmo período, as exportações do grupo em números absolutos teriam crescido 500%. O comércio intra-BRICS entre 2002 e 2012 cresceu 922%, alcançando a marca de US\$ 276 bilhões. Entre 2010 e 2012, o fluxo comercial do BRICS aumentou 29%, chegando a US\$ 6,07 trilhões.

A China pode ser considerada uma das maiores contribuintes para estas taxas. Ao longo das três últimas décadas, o país vem apresentando um extraordinário crescimento econômico anual na média dos 7,4%, passando assim a ocupar o posto de 2ª maior economia do mundo. A constante expansão de sua influência a configura como uma potência poderosa não somente no continente asiático, mas também em âmbito global. A crise de 2008 aumentou ainda mais sua importância, dado que Estados Unidos e União Europeia tiveram sua supremacia absoluta posta à prova. Com uma diminuição nos investimentos comumente destinados às potências emergentes, houve a oportunidade da China ampliar sua presença no chamado Terceiro Mundo.

Tendo hoje focos de participação espalhados por todo o mundo, se torna difícil que questões de âmbito global não envolvam Pequim. Isso pode ser afirmado com ainda mais solidez se for considerado que, além de ter um programa nuclear bem desenvolvido, a China é um dos cinco países do Conselho de Segurança da ONU, tendo direito ao poder de veto. O peso estratégico do país, no entanto, se dá não somente por estas questões políticas, mas também por seu aspecto econômico.

A partir de 1978, quando a China aceitou uma economia de mercado e se abriu tanto para o comércio quanto para investimentos externos no país, ela se tornou uma das economias mais dinâmicas do mundo. O PIB chinês se multiplicou por 10 em apenas 30 anos, e se tornou o segundo maior do mundo, tendo em 2010 superado o do Japão e anteriormente o da Alemanha, em 2007. Nessas três décadas, passou de 2% a 11,4% do PIB mundial (no ano de 2012). Na primeira década do século XXI, a China fora responsável por cerca de um terço do crescimento do PIB mundial. Já no ano de 2014, o PIB chinês atingira aproximadamente US\$ 9,24 trilhões.

Todos estes números, somados à amplitude de sua população, que em 2014 atinge a marca de 1,36 bilhões, e ao seu vasto território, que apresenta cerca de 9,59 milhões de Km², têm provocado um debate inevitável sobre suas implicações para o sistema internacional. O crescimento não só econômico mas também político-estratégico de um país com tamanhas dimensões provoca o receio das potências hegemônicas e dos países que pretendem emergir na ordem global. Por estes motivos, o governo

chinês tem buscado efetivar acordos e ingressar em grupos internacionais, como os BRICS, na tentativa de assimilar ao seu crescimento uma perspectiva de multilateralidade. O objetivo desta postura é evitar que o país se apresente como um novo ator global a, unilateralmente, subverter a ordem até então existente e tornar-se a nova potência hegemônica.

A Índia é outro país em franco crescimento. Sua cultura se expande pelo mundo, por meio principalmente de seu cinema e sua literatura, assim como pela música e arte. O país apresenta uma população não só numerosa, que abarca cerca de um sexto da mundial, mas também com muita diversidade. Esta se deu devido às misturas entre diferentes povos, uma consequência das influências de outras partes do mundo na Índia durante muitos séculos. Além dessas diferenças, há também a questão religiosa. Além do Hinduísmo, há grande número de muçulmanos, cristãos, sikhs, budistas e outros. Essas divisões religiosas tomam uma dimensão política na medida em que estão concentradas em diferentes porções do território nacional, afirmando identidades regionais que por vezes desafiam o poder central. Nesse sentido, são comuns os casos de insurreições e movimentos separatistas que podem resultar em ataques terroristas. Como exemplo podemos citar o conflito na região da Caxemira, um embate entre hinduístas e muçulmanos que envolve outros países, como o Paquistão e a China, no domínio regional. Adicionando a esse cenário as diferenças linguísticas, a Índia se apresenta como um mosaico extremamente complexo.

A população indiana em 2014 alcançou a marca de 1,23 bilhões, sendo então considerada o país com o segundo maior contingente populacional. Esses altos índices, no entanto, acarretam inúmeros problemas. As taxas de desemprego no país são altas, principalmente entre os jovens: em 2012, passava dos 18%. O sistema de castas, que, apesar de abolido oficialmente do país desde a Constituição de 1950, ainda é presente, pode ser entendido como uma das causas desse problema. As diferenças entre as castas geram preconceito e discriminação, que dificulta tanto a entrada no mercado de trabalho quanto o acesso à educação por parte das castas consideradas "inferiores". O governo indiano vem tentando há muitas décadas por em prática medidas que atenuem a marginalização desses grupos, criando, por exemplo, um programa de cotas que abarca o sistema educacional. A questão, no entanto, apresenta grande dificuldade em ser combatida, uma vez que está ligada aos preceitos do hinduísmo, a religião predominante no país, sendo então fruto de uma tradição cultural já enraizada na população.

Outro desafio enfrentado pela Índia é o da questão energética. Cerca de 25% da população não tem acesso à energia elétrica, e aproximadamente 70% é dependente do uso da lenha para cozinhar. Sua demanda energética

é a terceira maior do mundo, atrás apenas da China e dos EUA. Apesar de superar a do Japão, o efetivo consumo per capita é muito inferior ao dos japoneses. A geração interna de eletricidade é responsável por menos de 40% da demanda total do país, que precisa importar esse recurso. Sua maior dependência externa se dá em relação ao petróleo, oriundo principalmente do Oriente Médio, mas também importa quantidades significativas de carvão e gás natural. Essa carência energética tem consequências sociais e também econômicas na Índia, o que a torna uma das prioridades nas políticas públicas do país. A tendência é de que a demanda energética no país dobre até 2030, colocando o abastecimento energético como um dos desafios centrais para o desenvolvimento indiano.

A despeito de todas essas questões internas, a Índia apresenta uma perspectiva de crescimento econômico, se destacando no cenário mundial. Isso se dá em parte pelo desenvolvimento tecnológico, que vem avançando nos últimos anos e contribuindo para o aumento do PIB indiano, que em 2014 alcançou a marca de US\$ 1,87 trilhão. Um exemplo do avanço da sua tecnologia é o programa nuclear, que vem sendo desenvolvido a passos largos, sem ser freado pelas demais potências mundiais. A Índia hoje faz parte do seleto grupo de países detentores de armas nucleares. Mesmo com esses avanços, ainda apresenta dificuldade em se tornar um efetivo líder regional devido à falta de apoio dos países vizinhos. Nesse sentido, busca nos BRICS uma forma de ampliar essa liderança com a inserção no cenário internacional, aumentando a sua perspectiva de potência.

Outra potência emergente que busca influencia regional é a África do Sul. Apesar da democracia e o estabelecimento de um governo de maioria, as marcas do "apartheid" ainda estão presentes no país. O governo do CNA (Congresso Nacional Africano) já se dá por mais de duas décadas e, a despeito da democracia política já ter sido alcançada, não se pode dizer o mesmo em relação à economia. O governo do CNA que assume em 1994, apesar de receber uma economia desenvolvida, com uma moderna infraestrutura institucional e física, herdou um cenário de alto índice de desemprego, pobreza, concentração de renda, epidemias etc. O desemprego que se dá na África do Sul é do tipo estrutural, o que significa que não existe capacidade, mesmo no auge do ciclo de negócios, de empregar toda a mão de obra disponível. O desemprego feminino é o mais alarmante.

Pretória, capital executiva da África do Sul, está buscando engajar-se na agenda dos países do sul, principalmente no que diz respeito ao multilateralismo. Essa tendência se dá desde o governo de Mandela, que promoveu a abertura de inúmeras embaixadas e estabeleceu missões diplomáticas e atuação de diversas organizações internacionais, o que demonstra o esforço do país no sentido de retomada de uma política externa ativa.

A transição democrática da África do Sul criou a base para o crescimento econômico do país, que atingiu um PIB de US\$ 403 bilhões em 2012 (mais que a Dinamarca, Finlândia e Singapura até a crise de 2008). Nesse mesmo ano, era responsável por cerca de 1/4 do PIB do continente africano, sendo também muito rica nos recursos naturais (como reservas de ouro, manganês e platina) e tendo uma das mais poderosas forças armadas do continente.

A despeito de sua superioridade econômica e militar, e de sua autoridade moral no continente, a África do Sul encontra dificuldades em apresentar a atuação regional aspirada por suas elites e pelos países ocidentais. Ainda assim, tem papel significativo como líder na expansão de projetos como o SADC, a African Union (AU), e a New Partnership for Africa's Development (Nepad); e também da participação em missões de paz em diversos países africanos.

Apesar da África do Sul apresentar uma atuação econômica inferior aos demais países considerados "emergentes", sua importância política se amplia progressivamente, e nessa perspectiva devem ser levadas em consideração as marcas deixadas pelo sistema do apartheid. Uma de suas consequências foi um monopólio, pela minoria branca, dos meios de produção essenciais do país, caracterizando assim seu poder político e agravando a desigualdade social.

A despeito das críticas internacionais durante a vigência desse sistema racial, as parcerias de outros países com a África do Sul vêm aumentando progressivamente. Isso dá impulso ao seu objetivo de se tornar um líder regional capaz de dar voz a um continente tradicionalmente marginalizado das políticas internacionais. Nessa perspectiva, os BRICS apresentam uma grande oportunidade para a integração sul-africana no rol das grandes potências.

Outro país que apresenta um histórico político turbulento é o Brasil. Durante muitos anos, principalmente ao longo de seu período ditatorial, que durou de 1964 a 1985, o país apresentou uma política externa pautada por um alinhamento ideológico aos Estados Unidos. Isso significa que por vezes eram adotadas posturas internacionais que iam de encontro aos seus próprios interesses, mas que, acreditava-se, trariam investimentos norte-americanos ao Brasil. O país buscava firmar-se como um representante das ideias ocidentais no continente, um efetivo parceiro norte-americano no combate ao "perigo comunista" característico do contexto da Guerra Fria. Nesse período o Brasil deixou de ter relações com inúmeros países, buscando mostrar-se internacionalmente como parceiro ideológico e político dos EUA. Isso levou a governança brasileira a uma frustração, uma vez que a segurança que o Brasil apresentava em sua aliança ao país norte-americano acabou levando-o a uma posição marginalizada nas políticas externas dos EUA, causando um efeito contrário àquele que se almejava.

Com o passar do tempo, a orientação da política externa brasileira se tornou mais pragmática. O país ampliou seu leque de parceiros comerciais, dando um novo foco aos países do Terceiro Mundo, como a África, e fortalecendo as relações sul-sul. Suas políticas no nível continental vêm ainda projetando o Brasil como um líder sul-americano, o que pode ser percebido pela sua participação ativa no MERCOSUL. O país vem apresentando altas taxas de crescimento econômico nos últimos anos, alcançando um PIB de US\$ 2,2 trilhões em 2012. Apesar da recente tendência à estagnação, o Brasil pode ser considerado cada vez mais um ator de influência no âmbito internacional.

O país passa por uma transformação socioeconômica, sendo, dentre os BRICS, aquele que apresenta maior preocupação e medidas sociais efetivas. Isso reflete em uma classe média que cresce e consome cada vez mais, o que aumenta a propensão aos negócios. Sua entrada nos BRICS possibilita uma ampliação das relações econômicas em âmbito externo, mas ainda mais importantes que a questão econômica são as possibilidades políticas apresentadas pelo bloco, que resultam em um maior poder de barganha nas negociações brasileiras.

O quinto elemento a compor o grupo dos BRICS é a Rússia. Apesar da decadência da importância político-estratégica do país com o fim da Guerra Fria e a dissolução da União Soviética, o mesmo nunca deixou de ser considerado uma potência. Isto pode ser explicado pela posição estratégica de sua porção territorial, que ultrapassa 17 milhões de km², pelo fato de ter desenvolvida sua tecnologia nuclear para fins militares, por ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, com poder de veto, ou pela sua abundância em recursos naturais.

Apesar destes fatores favoráveis, a Rússia apresentou dificuldade de se reerguer após a queda da URSS. Sua recuperação se dá em passos lentos e graduais, porém, com a virada do século, a federação russa consegue uma estabilidade por meio de alguns fatores, dentre os quais a venda de seus recursos naturais e o investimento em novas tecnologias. Isso lhe possibilita retomar gradualmente a importância da qual gozava em seus tempos áureos.

Hoje a economia russa apresenta números expressivos em seu crescimento, chegando a um PIB de aproximadamente US\$ 2,09 trilhões em 2014. Ainda que estes números sejam expressivos, é buscado um maior crescimento que seria facilitado com a aproximação efetiva com os países emergentes. É nesse sentido que a Rússia tem os BRICS como uma grande oportunidade, não só de expansão econômica, mas também de retomada da sua real preponderância nas tomadas de decisão em âmbito global.

Este panorama sobre os países que compõem os BRICS nos permite auferir que existe uma pauta comum em seus objetivos. Em geral, sua entrada no grupo se dá com a finalidade de aumentar sua influência regional, assim como propiciar uma participação mais ativa nos foros internacionais. Dessa forma, elevam suas demandas e buscam incorporá-las à agenda global. As iniciativas desses países têm se apresentado como um preenchimento das lacunas deixadas descobertas pelas instituições criadas em Bretton Woods, como o Banco Mundial e o FMI. Nesse sentido, há por vezes proposições sobre se essas potências emergentes podem ser consideradas questionadoras da atual ordem hegemônica, e sobre se seu objetivo seria a construção de um novo bloco histórico do qual seriam parte.

Os termos “hegemonia” e “bloco histórico” são conceitos desenvolvidos por Antônio Gramsci. Tendo passado boa parte da vida na prisão, suas ideias foram propagadas por meio dos chamados “Cadernos do Cárcere”. Neles, Gramsci apresentava uma análise sobre o Estado, buscando compreender as sociedades capitalistas das décadas de 1920 e 1930, e o significado do fascismo na sua Itália. Seu estudo não tinha como foco as relações entre Estados, sendo voltado essencialmente para questões internas. Ainda assim, o desenvolvimento de seus conceitos foi de grande importância para a compreensão do sistema global, uma vez que autores como Robert Cox e Stephen Gill transpuseram seus significados estendendo-os ao âmbito das relações internacionais.

A hegemonia, para Gramsci, é o que liga o aparato estatal e a sociedade civil. Ela se dá quando um grupo é capaz de controlar as áreas administrativas, executivas e coercitivas do Estado e, dessa forma, se sobrepõe a outro grupo, dando origem às classes dominantes e às dominadas. O caráter da obrigatoriedade, no entanto, não é suficiente para garantir uma dominação. Para que ela ocorra, deve haver o consentimento por parte da classe dominada. Este é o chamado “centauro”, ideia que Gramsci retira de Maquiavel. Sua característica, metade homem, metade animal, é a metáfora de que a dominação deve se dar por meio de uma união entre coerção e consentimento.

Essa aceitação da existência de uma classe dominante, por parte da dominada, é um fenômeno construído socialmente e internalizado nos indivíduos desde o início de sua formação como cidadão. Os valores da classe dominante são disseminados nos meios de comunicação, nas igrejas e mesmo nas escolas, sem que sejam percebidos como tal. Dessa forma, os indivíduos passam a, inconscientemente, adotar os valores a eles impostos, entendendo e legitimando então sua situação de subordinados como natural.

A hegemonia permanece enquanto o fator do consentimento estiver sobreposto ao da coerção. O uso excessivo da força por parte do grupo hegemônico geralmente significa um desgaste de sua dominação, uma

diminuição do consentimento, que leva a comportamentos desviantes por parte do grupo dominado. O desgaste dos grupos hegemônicos é visto por Gramsci como um processo cíclico.

O autor trabalha com as ideias de guerra de posição e guerra de movimento. A guerra de movimento se daria quando a transição entre hegemonias se desse de maneira mais abrupta e incisiva. A guerra de posição, por sua vez, se dá de maneira mais gradual, com a efetiva construção de uma contra hegemonia no cerne da sociedade civil. A criação dos alicerces de um novo Estado deveria vencer a luta ideológica dentro desta sociedade, antes de irromper como um exitoso assalto ao Estado. Ele desenvolvera essa análise observando que na Europa Ocidental de seu tempo uma guerra de movimento poderia tornar possível uma tomada de poder por parte da vanguarda revolucionária, mas que a longo prazo, esse ataque prematuro deixaria expostas as fraquezas da oposição, com uma reimposição do domínio burguês.

Assim, Gramsci chega ao conceito de blocos históricos. Segundo ele, a união entre Estado e sociedade civil compõe uma estrutura muito forte. Uma revolução dependeria, portanto, de uma outra, sólida o suficiente para substituir a anterior. Assim como Marx, ele considerava que isso só aconteceria quando ela esgotasse todo o seu potencial. Esse tipo de estrutura era o que Gramsci denominava de "bloco histórico". Um bloco histórico não pode existir sem que haja uma classe hegemônica, e considera-se que houve o surgimento de um novo quando uma classe dominada ascende à posição de dominante. Na construção deste novo bloco, é essencial a participação dos intelectuais.

Transplantando todos esses conceitos gramscianos ao âmbito global, temos Cox e Gill como principais interlocutores. Eles estudaram tais conceitos, e os transmitiram para as relações internacionais. A hegemonia mundial, como vista por eles, pode ser definida como uma estrutura social, política e econômica, os três simultaneamente. Ela se expressa por meio de instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais que norteiam os comportamentos dos Estados, atuando para além das fronteiras nacionais. Um desses mecanismos, usados na manutenção e aprofundamento da hegemonia, são as organizações internacionais. Elas corporificam as normas que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas, sendo elas próprias frutos dessas ordens. Por isso, buscam sempre legitimar ideologicamente suas normas. Além disso, elas assumem um papel importante na absorção de ideias contra hegemônicas, na medida em que cooptam as elites intelectuais dos países periféricos, passando pela ideia gramsciana de transformismo. Estes indivíduos almejam uma atuação nas OI's na tentativa de alcançar vantagens para seus nacionais, com uma

perspectiva de mudança sistêmica, mas acabam sendo corrompidos a trabalhar nos termos da revolução passiva, enfraquecendo a possibilidade efetiva de contestação da ordem mundial.

As regras corporificadas pelas instituições internacionais facilitam a expansão das forças econômicas e sociais dominantes, mas permitem simultaneamente que os subordinados façam ajustes com o mínimo de desgaste. As regras que controlam o mundo monetário e as relações comerciais são basicamente organizadas para promover a expansão econômica dos grupos hegemônicos.

Uma mudança estrutural significativa da ordem mundial estaria, provavelmente, ligada a uma mudança fundamental nas relações sociais e nas ordens políticas que correspondem às estruturas nacionais de relações sociais. No pensamento gramsciano, isso poderia acontecer com o surgimento de um novo bloco histórico. O contexto nacional continua sendo o único lugar no qual um bloco histórico pode ser criado, embora a economia mundial e as condições políticas globais influenciem substancialmente as perspectivas de tal empreitada.

Ambos os autores analisam a ideia de Gramsci relativa à autonomia de Estados, admitindo que as grandes potências têm mais autonomia no âmbito internacional, definindo sua política externa de forma a refletir os objetivos nacionais. Os Estados menores, segundo eles, possuem menos independência nesse sentido. Geralmente sofrem influência dos países desenvolvidos e acabam atendendo a interesses que não necessariamente são os seus.

É justamente na tentativa de adquirir mais autonomia frente aos países tradicionalmente hegemônicos, Estados Unidos e União Europeia, que os BRICS contestam maior espaço de atuação nos organismos financeiros internacionais. Isso se dá principalmente em relação às instituições criadas em Bretton Woods, o FMI e o Banco Mundial. Os países buscam maior voz e poder de decisão nestes foros de discussão da agenda global. Argumentam que as instituições são ultrapassadas e ainda refletem a ordem mundial do pós 2ª Guerra Mundial. Como uma medida alternativa à falta de iniciativa por parte destas entidades em agregar as demandas dos países emergentes, os BRICS anunciaram oficialmente em sua VI Reunião de Cúpula, realizada em Fortaleza – Brasil, em 2014, a criação de um fundo e um banco próprios: o Arranjo Contingente de Reservas e o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD).

O fundo, que contará com o contingente de US\$ 100 bilhões, sendo a contribuição chinesa de US\$ 41 bilhões, a brasileira, russa e indiana de US\$ 18 bilhões e a sul-africana de US\$ 5 bilhões, terá a função de socorrer os países-membros em momentos de crise, evitando possíveis calotes.

O banco, por sua vez, terá um capital inicial de US\$ 50 bilhões, divididos igualmente entre os 5 membros, que serão investidos em obras de infraestrutura em países pobres e emergentes, em sua busca pelo desenvolvimento.

A iniciativa de criação desse Banco por parte dos BRICS pode ser considerada uma alternativa à hegemonia mundial americana e europeia, que é disseminada por meio das instituições tradicionais vigentes há mais de 70 anos. Este é um grande passo dos países emergentes no sentido de desconstrução de uma ordem internacional restritiva e excludente, que, em última instância, reafirma a hierarquização entre os países que compõem um sistema “anárquico”.

Tendo em vista a vontade dos membros do BRICS em apresentar-se como uma alternativa de liderança não só regional, mas também global, a criação do banco é um passo para a desconstrução da hegemonia americana que vem evoluindo desde os fins da I Guerra Mundial. Disso podemos auferir que a supremacia americana e europeia já não está tão consolidada quanto nas últimas décadas do século XX. Isto fica claro quando países considerados de terceiro mundo, subdesenvolvidos ou em desenvolvimento se mostram capazes de construir instituições internacionais alternativas àquelas clássicas que refletem a solidez do “primeiro mundo”. Assim, percebemos que a hegemonia americana e europeia vem perdendo força à medida que uma contra hegemonia se constrói e ganha força no seio da sociedade internacional. Os BRICS, portanto, apresentam a possibilidade de formação de um novo bloco histórico, de uma nova hegemonia mais multipolarizada que represente os anseios de países tradicionalmente marginalizados no sistema internacional.

Referências bibliográficas

AGGIO, Alberto; HENRIQUES, Luíz Sérgio; VACCA, Giuseppe (org.). Gramsci no seu tempo. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira; co-edição – Rio de Janeiro: Contraponto, 2010. 414 p.

BICALHO, Ronaldo. O desafio energético Indiano: pobreza, segurança energética e mudança climática. Disponível em: <<http://infopetro.wordpress.com/2012/10/15/o-desafio-energetico-indiano-pobreza-seguranca-energetica-e-mudanca-climatica/>> Acesso em: 20/11/2014.

CORREA, Alessandra. Banco dos Brics tem potencial de virar o jogo, diz economista dos EUA. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2014/07/140710_banco_brics_1k> Acesso em: 20/11/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. BRICS: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/mecanismos-inter-regionais/agrupamento-brics>> Acesso em: 20/11/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. IV Cúpula do BRICS - Nova Delhi, 28 e 29 de março de 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/iv-cupula-do-brics-nova-delhi-28-e-29-de-marco-de-2012>> Acesso em: 20/11/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. V Cúpula do BRICS - Durban, 27 de março de 2013. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013>> Acesso em: 20/11/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. VI Cúpula dos BRICS. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/> Acesso em: 20/11/2014.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Dados Econômicos e Estatísticas de Comércio. Disponível em: <http://brics6.itamaraty.gov.br/pt_br/sobre-o-brics/dados-economicos> Acesso em: 20/11/2014.

PILA, Jesús Argumosa [et al.]. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolitica singular. Disponível em <www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/040_BRASILx_RUSIAx_INDIA_Y_CHINA_xBRICx_UNA_REALIDAD_GEOPOLITICA_SINGULAR.pdf> Acesso em: 20/11/2014.

PRIORI, Angelo. COTAS: Estimular o debate, subverter o preconceito. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/040/40priori.htm>> Acesso em: 20/11/2014.

QUADROS, Bruno. A Rússia como poder reemergente no século XXI: uma problematização do conceito de "emergente" em perspectiva histórica. Disponível em <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000100038&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em: 20/11/2014.

SITE G1. Entenda: Banco dos BRICS. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/07/entenda-banco-dos-brics.html>> Acesso em: 20/11/2014.

TRADING ECONOMICS. Disponível em <<http://www.pt.tradingeconomics.com>> Acesso em: 20/11/2014.

VISENTINI, Paulo; VIEIRA, Maíra. BRICS: as potências emergentes: China, Rússia, Índia, Brasil e África do Sul. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. 227 p.

O ESTADO DE EXCEÇÃO E A GUERRA ÀS DROGAS

Valéria Gouvêa Citelli¹

Resumo: No presente artigo abordaremos os conceitos de “Estado de Exceção” e “homo sacer” conforme descritos na obra do filósofo italiano Giorgio Agamben, e procuramos inseri-los no contexto da atual criminalização das drogas. Em princípio, analisaremos como o primeiro conceito se implementa e se justifica através da intitulada “*War on Drugs*”, a política de segurança norte-americana de combate ao tráfico e ao consumo de drogas declarada pelo presidente Richard Nixon (1969-1974), além de seus reflexos diretos e indiretos nos países latino-americanos. Desta forma, procurar-se-á refletir, já no contexto brasileiro, sobre as condições para o estabelecimento das favelas e das periferias das grandes cidades como espaços de exceção do direito, onde o Estado brasileiro age de forma autoritária, violenta e com uma seletividade excludente que se caracteriza, em essência, pela criminalização da pobreza. Assim, buscamos compreender e comprovar a improvável conciliação da “guerra às drogas” com a manutenção do compromisso com os direitos individuais e com a separação de funções constitucionalmente consagradas.

Palavras chaves: Estado de Exceção, Narcotráfico, Políticas Públicas de Guerra às Drogas.

Introdução:

Carl Schmitt, controvertido jurista e filósofo político alemão, define o “Estado de Exceção” como sendo a suspensão temporária das normas e direitos constitucionais de modo a possibilitar a rapidez e uma maior eficiência de tomadas de decisão frente a um risco de desmantelamento do Estado, sendo a decisão sobre a suspensão da ordem prerrogativa do soberano, que segundo ele “é quem decide sobre o estado de exceção” (SCHMITT, 1988, p.15). Nessa mesma linha de argumentação, é o soberano que define o conceito de inimigo, que é aquele que fundamenta justamente o Estado de Exceção ao ameaçar o Estado, que deve ser defendido pelo soberano. Diante do perigo que o inimigo representa, da possibilidade de anomia, as ações do soberano passam a se constituir não mais no âmbito do direito, pois segundo Schmitt nesse momento: “se justifica tudo o que é necessário do ponto de vista do resultado concreto a ser alcançado” (SCHMITT apud FERREIRA, 2004, p.103). O “inimigo” portanto, justifica e ampara a instauração da exceção.

¹ Graduanda em Relações Internacionais e integrante do Laboratório de Estudos em Política Internacional – LEPIN/UFF

O autor italiano, Giorgio Agamben vai, através da análise da teoria schmittiana e da própria realidade contemporânea, perceber que o Estado de Exceção da forma teorizada por Schmitt deixou de ser a exceção confinada a regimes ditatoriais, e passa, cada vez mais, “a se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea” (AGAMBEN, 2004, p.13), nas quais a “criação” de inimigos se tornou um meio recorrente para legitimar a exceção permanente. É o que Agamben define como “totalitarismo moderno”, que:

Pode ser definido, nesse sentido, como a instauração, por meio do estado de exceção, de uma guerra civil que permite a eliminação física não só dos adversários políticos, mas também de categorias inteiras de cidadãos que, por qualquer razão, pareçam não integráveis ao sistema político. Desde então, a criação voluntária de um estado de emergência permanente (ainda que, eventualmente, não declarado no sentido técnico) tornou-se uma das práticas essenciais dos Estados contemporâneos, inclusive dos chamados democráticos. (AGAMBEN, 2004, p.13)

Analogamente, a criminalização das drogas cujo processo remonta internacionalmente ao início do século XX criou um novo inimigo, a partir da criminalização de uma conduta individual privada que adquire “magicamente” um alto grau de periculosidade para a sociedade, possibilitando a consolidação dessa política como um “instrumento de encerramento de uma população considerada tanto desviante e perigosa como supérflua, no plano econômico” sendo utilizada, portanto, para “segregar uma categoria indesejável” (WACQUANT, 2001, p.98). A partir do pressuposto teórico de Agamben buscaremos, portanto, compreender a improvável conciliação de uma “guerra às drogas” no âmbito doméstico com a manutenção dos compromissos com os direitos individuais e com a separação de funções constitucionalmente consagradas no Estado Democrático de Direito.

A Guerra às Drogas: Uma Estratégia de Poder

O regime de proibição às drogas começou a ser implantado nas duas primeiras décadas do século XX, sob o impulso dos Estados Unidos, incorporando-se no âmbito das Ligas das Nações, após 1920, e posteriormente na ONU. Estava diretamente atrelado a uma moral puritana presente naquele país, da crença de uma vida ascética e sem gozo. Sendo

marcado, desde seu surgimento, por preconceitos contra minorias e seus hábitos, povoados por estereótipos: a cannabis era associada à hispânicos, a cocaína à negros, o ópio aos chineses, e o álcool aos irlandeses.

A eclosão da Guerra Fria após a Segunda Guerra Mundial, colocou o "comunismo" e a defesa dos valores "ocidentais" como prioridades do governo norte-americano. A situação mudou com o declínio da Guerra Fria, que segundo Martins "provocou uma carência de fundamento para a política de segurança nacional dos Estados Unidos" (MARTINS, 2013, p.275), levando então a uma adaptação das políticas norte-americanas para a América Central e do Sul. Se antes o objetivo era conter o comunismo e as ideologias de esquerda de uma forma geral, usando para isso tanto da intervenção direta (Panamá, Haiti, República Dominicana, Cuba, Granada) como também da intervenção indireta (como no apoio a diversos golpes de Estado de direita em países como Chile, Brasil, e Argentina), nas décadas de 1970 e 1980, o alvo volta-se gradualmente para a questão das drogas. (RODRIGUES, 2012)

Exemplo disso pode ser encontrado na fala do presidente Nixon que, em 18 de junho de 1971, declarou oficialmente a "guerra às drogas", elevando o proibicionismo a um novo patamar, declarando as drogas como "inimigo público número um nos EUA". Dessa forma, a declaração de Nixon definia de modo ainda mais contundente o esforço contra um inimigo definido desde o começo do século XX, mas que, no entanto, havia sido ofuscado pelo predomínio da Guerra Fria até então. O inimigo enunciado pelo presidente Nixon, que deveria ser veementemente combatido pelo governo norte-americano, eram sobretudo os narcotraficantes, mas também os consumidores das drogas ilícitas.

Em nome da erradicação desse inimigo, que era apresentado como um risco à "segurança nacional", o governo dos Estados Unidos pôde empreender (com apoio popular) "drásticas políticas internas e externas – sobretudo militares" (MARTINS, 2013, p.272). A definição do usuário como inimigo do país, e do uso de drogas como uma conduta individual que ameaçava o Estado e a ordem, serviu ao governo norte-americano para executar medidas que não se inseriam no chamado Estado Democrático de Direito. Ao mesmo tempo que a definição do "narcotraficante" como também "inimigo" serviu para legitimar, e garantir a continuidade de sua intervenção direta ou indireta nos países latino-americanos. O narcotráfico é um inimigo sem território definido, é um fenômeno global, que ignora as fronteiras estatais, e por isso mesmo se justifica o combate a esse inimigo de forma expandida. Vale notar que a intervenção dos EUA no que se refere ao combate ao narcotráfico, não se confinou ao continente americano, mas se fez presente em diversas partes do globo (RODRIGUES, 2012).

É importante frisar que, no âmbito americano, como também no brasileiro, a estratégia de conscientização sobre o assunto das “drogas” foi, na verdade, a disseminação do *medo*. Exemplo disso são as propagandas patrocinadas veiculadas na mídia no período, como, por exemplo, o filme oficial estadunidense “High on the Range” (1929) que mostrava um jovem cowboy que após fumar um cigarro de maconha, provido por uma figura um tanto obscura e com fisionomia hispânica, fica louco e mata seu pai. Outras propagandas desse tipo “educavam” o senso comum baseadas em puro preconceito e sem nenhuma forma de investigação científica, propagando os perigos dessa “erva diabólica” como “Marijuana” (1936) e “Refer Madness”(1936) que mostravam entre os efeitos da maconha surtos psicóticos, comportamento violento e promíscuo, e que visavam principalmente a “conscientização” da classe média americana.²

Drogas e proibição no panorama Brasileiro

No início do século XX era pouco difundido o uso de psicoativos como a cocaína e a morfina no Brasil, sendo seu consumo predominantemente restrito a uma elite econômica, e por isso mesmo não era alvo de repreensão, como foi, por exemplo, a maconha: que era associada à figura do negro, e reprimida desde o século XIX (RODRIGUES, 2014). O Brasil foi o primeiro país a condenar o uso da maconha – o chamado pito do pango – em um Decreto Imperial de 1830, que punia “os escravos e mais pessoas que dele usarem, em 3 dias de cadeia”(AVELAR, 2014, p.24) e refletia, de modo análogo ao processo norte-americano, preconceitos contra uma determinada camada da população e seus hábitos, a saber: os escravos.

Em 1921, surge a primeira lei da República no sentido de regulamentar o uso de drogas psicoativas de modo mais geral, que decretava a proibição ao seu uso para quaisquer fins que não médicos. No entanto, a “consolidação do proibicionismo contemporâneo no Brasil vem com a aprovação da Lei de nº368, de 1976, conhecida como Lei de tóxicos.” (RODRIGUES, 2012, p.68) que afinada com a onda proibicionista mundial estabelecia uma clara distinção entre usuário e traficante sendo ambos os comportamentos puníveis com cadeia, criando assim efetivamente uma nova classe de criminosos, embora se reconhecesse também o usuário como um indivíduo doente que deveria ter tratamento médico assegurado pelo Estado. Essa lei foi assinada pelo ditador Ernesto Geisel e conforme argumenta Thiago Rodrigues “era mais severa do que exigiam as práticas envolvendo drogas lícitas no Brasil daquele momento” (RODRIGUES, 2012, p.69), demonstrando assim só fazer sentido ao se inserir no âmbito repressivo das leis brasileiras no período da ditadura civil-militar.

² Ver documentário “Grass”, Direção Ron Mann, Canadá, 1998.

As ações repressivas do governo brasileiro se intensificaram ainda mais nos anos 1980 e 1990, e encontravam legitimidade e afinidade com a ordem internacional, seja nos juízos emitidos durante a Convenção de Viena sobre Drogas (1988), como também nas ações protagonizadas pelos Estados Unidos e sua intervenção em vários países latino-americanos. Na década de 1990, o combate ao tráfico de drogas adquire contornos ainda mais repressivos, deixando cada vez mais claro o conteúdo moral dessa política, como pode ser visto na promulgação da Lei de Crimes Hediondos de 1990, que elevava o tráfico de drogas a categoria de crime hediondo, tal como o sequestro, a tortura, e o estupro, e negava aos condenados o direito à fiança e à progressão da pena. (RODRIGUES, 2012, p.74). Vale salientar que como crimes hediondos se entende crimes cometidos com crueldade, sadismo, e que se demonstram repugnante aos olhos humanos.

Em 2006, após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva houve uma tentativa de sinalizar mudanças no rumo da política de drogas no país, como na alteração do nome do Senad de Secretária Nacional Antidrogas para Secretária Nacional Sobre Drogas. A Senad havia sido criada no governo de Fernando Henrique Cardoso com o objetivo de ser um órgão ligado diretamente ao presidente da República, que coordenasse ações de repressão e prevenção ao narcotráfico. Além disso, nesse mesmo ano, foi promulgada a Lei de nº11.343, que estabelecia a distinção entre usuários e traficantes, prevendo tratamento médico para os primeiros e punição e encarceramento para os últimos, para os quais a pena prevista foi aumentada. Essa lei poderia ser considerada um avanço em termos de uma política de drogas mais progressista ao estabelecer o uso de drogas como problema de saúde e não de segurança pública. No entanto, não ficou estabelecida a quantidade de drogas ilícitas que definiriam o usuário ou o traficante, o uso pessoal ou a venda. Esse juízo ficou a cargo do delegado de polícia, conforme o parágrafo 2º desta lei: "O juiz atenderá à natureza e à quantidade da substância apreendida, ao local e às condições em que se desenvolveu a ação, às circunstâncias sociais e pessoais, bem como à conduta e aos antecedentes do agente".

Na prática, a falta de um critério de diferenciação específico permitiu sua aplicação de modo discricionário contra uma população de perfil específico: jovens pobres, negros ou pardos; ou seja, os grupos tradicionalmente visados pela "guerra às drogas". A lei torna-se assim "reforçadora de estigmas sociais e implementadora de uma política de 'faxina social', já que os indivíduos de classe média ou de classe alta tenderão a ser identificados nas incursões policiais, aplicando esse mesmo texto legal, como usuários e, portanto, excluídos das prisões". (VERA MARIA, 2003, p.90)

Essa lei também foi importante na medida em que seu uso possibilitou um aumento para a taxa de aprisionamento do país. Como demonstra Thiago Rodrigues, em junho de 2007 aproximadamente 63.269 pessoas estavam cumprindo pena por crimes relacionados ao tráfico de drogas no Brasil, totalizando 15% da população carcerária naquele ano. Esse número salta em 2011, totalizando 117.143 encarcerados por crimes relacionados ao tráfico de drogas, representando 22,8% da população carcerária daquele ano, e o tráfico de drogas se torna o segundo motivo que mais encarcera indivíduos no país, só ficando atrás dos “crimes contra o patrimônio”. O encarceramento em massa também ocasiona outro problema: a superlotação das penitenciárias. O Brasil possui hoje a 4º maior população carcerária do mundo, ficando atrás somente dos EUA, China e Rússia, e possui um déficit de aproximadamente 250 mil vagas no sistema carcerário, o que leva os detentos a viverem em condições subumanas dentro dos presídios, o que constitui grave violação dos direitos humanos.

Outras medidas que sinalizaram na via oposta ao progressismo, e acenavam à exceção, foram as que envolveram os militares nessas políticas de modo cada vez mais intenso. Primeiramente, a Lei do Abate promulgada em 2004 que autorizava a derrubada de aeronaves que invadissem o espaço aéreo brasileiro, visando coibir os voos clandestinos que atravessavam nosso território em função do transporte de drogas, e envolvia, portanto, a Força Aérea em uma função de combate ao tráfico.

Em segundo, lugar a Lei Complementar nº136 assinada por Lula da Silva em agosto de 2010 que garantiu poder de polícia as Forças Armadas na faixa de fronteiras e no mar territorial brasileiro. Além disso, essa lei estabeleceu regras para a atuação dos militares em ações de segurança pública “determinando que os governos estaduais poderiam solicitar ao governo federal o apoio de forças federais (militares, policias federais, Força Nacional, polícia rodoviária federal) em situações tidas como de grave ameaça a ordem pública” (RODRIGUES, 2012, p.80). Essa lei deu embasamento legal para as operações de “pacificação”. Sendo usada pela primeira vez em novembro de 2010, quando tropas do Exército, fuzileiros navais da Marinha, policiais militares, civis, rodoviários, e federais, além de membros da Força Nacional, cercaram e ocuparam um conjunto de favelas localizado no Rio de Janeiro conhecido como Complexo do Alemão. As tropas militares ocuparam os complexos do Alemão e da Penha por 2 anos, só se retirando em 2012, quando foram instaladas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

As UPPs são parte de um atual projeto de segurança pública no Rio de Janeiro e têm como objetivo principal a retomada de regiões antes dominadas pelo tráfico e a afirmação da presença do Estado nestes locais, visando a instalação de serviços públicos e a melhoria da qualidade de vida dos moradores. A instalação de uma UPP é antecedida por uma ação militar direta que visa retomar o terreno controlado pelo tráfico de drogas psicoativas.

Esse processo é todo pautado em práticas de exceção: os policiais militares ao entrarem nas comunidades se comportam de modo análogo a um exército estrangeiro adentrando território inimigo, as operações sempre terminam com alto número de óbitos, tanto de criminosos como de inocentes, e também, embora em menor quantidade, de policiais. Além disso, durante as operações as pessoas não têm direito de impedir a entrada dos policiais em suas casas, que podem executar procedimentos de busca e apreensão sem mandado. A ideia inicial da UPP era criar uma unidade de polícia baseada no policiamento comunitário, que buscasse uma parceria entre a população e as forças de segurança. No entanto, alguns observadores, como o deputado estadual fluminense Marcelo Freixo, denunciam que as UPPs não seriam um projeto de segurança pública, mas sim “um projeto de cidade”. A ocupação militar das comunidades da zona Sul e região portuária são privilegiadas, deixando óbvio que os megaeventos como a Copa do Mundo (2014) e as Olimpíadas (2016) que acontecerão na cidade é o que realmente determina a escolha dos territórios a serem “pacificados”. O policiamento comunitário e o diálogo com a comunidade também se mostraram somente retórica. Na prática a presença militar ostensiva nesses territórios tem sido marcada pelo autoritarismo policial e falta de diálogo com a comunidade. Após instaurada as “UPPs buscam regulamentar o espaço da favela” (SERRA e RODRIGUES, 2014, p.104): são impostos toques de recolher, as festas da comunidade como forrós e bailes funk passam a precisar de autorização dos policiais para acontecer, as pessoas veem o seu direito de ir e vir cerceados, além de serem submetidas a procedimentos vexatórios, quando não a torturas.

Como deixa transparecer as ações “pacificadoras” nas favelas cariocas, a consequência direta da política de combate às drogas no Brasil foi a instituição das favelas e periferias como um espaço para a exceção permanente, permitindo que as ações protagonizadas pelo Estado nesse espaço assumam um caráter extremamente violento, e paralelo ao direito. Nesse sentido, os traficantes e pessoas ligadas ao tráfico se tornam seres dispensáveis sobre a pretensa defesa “da segurança pública”. Se o tráfico se constitui como o inimigo do Estado, os traficantes se constituem em “homo sacer”, que Agamben conceitualiza como sendo uma “nova categoria jurídica de “vida sem valor” (ou “indigna de ser vivida”)” (AGAMBEN, 2010, p.155). O “homo sacer” é uma figura extraída do Direito Romano, no qual aparecia como figura externa ao direito, excluída da vida política, cuja vida era descartável.

A incorporação dessa política de combate ao narcotráfico provocou na América Latina como um todo, mas sobretudo no Brasil, “a segregação de uma parcela da população a um âmbito externo ao direito” (MARTINS, 2013, p.06) e a consolidação de espaços de exceção: as favelas. A “guerra às drogas” não criou uma perseguição contra minorias ou determinados

grupos, mas a reforçou e legitimou. No ano de 2012, pardos e negros eram ampla maioria entre os presos no Brasil, 43,7% dos presos eram pardos e 17% eram negros. Os jovens também eram maioria: aproximadamente 55,3% tinham entre 18 e 29 anos. Além disso, 64% dos presos não havia completado o Ensino Fundamental, e 6,1% eram analfabetos (dados do *Instituto Avante Brasil*).³ O perfil do preso pode ser resumido assim: homem pardo ou negro, jovem, com ensino fundamental incompleto, preso por roubo ou tráfico. O que demonstra claramente o conteúdo já argumentado no presente artigo, de que a guerra às drogas produz e justifica inimigos: os negros e pobres. Além disso, é importante notar que a maioria dos presos são os traficantes menores, os “funcionários do tráfico”, e seu encarceramento contribui tanto para diminuir o oferta de drogas quanto a prisão do dono do bar contribuiria para diminuir a oferta a bebidas alcoólicas. Portanto, a política de combate às drogas ao se centrar na cotidiana venda do “varejo”, não abala a “estrutura” que permite a entrada e a produção de drogas no Brasil e que movimenta bilhões de reais anualmente.

Conforme a tese de Agamben, podemos perceber que o Estado de Direito não conseguiu abolir plenamente a vontade soberana, e que se utiliza do estado de exceção para implementar o controle político da vida humana e dos espaços urbanos. O proibicionismo permitiu ao Brasil modelar uma política de segurança pública excludente e excepcional, permitiu instaurar a exceção que retira do direito da vida, e torna a vida humana pura vida nua, homo sacer.

Considerações Finais

Dessa forma, o que se vê no atual direito penal é que a punição adquire cada vez mais características de um instrumento de encarceramento seletivo de uma população considerada desviante para os padrões de uma determinada sociedade, sendo utilizada, conforme afirma Wacquant, para colocar a margem toda uma categoria populacional “indesejada”.

A “guerra às drogas” constitui-se em conflito diário que mata soldados dos dois lados, e que não logra e nem concretamente poderá lograr em seu objetivo principal: a erradicação das drogas e a normatização do estado de consciência de todos os indivíduos. Nesse sentido, as leis não podem ignorar a realidade sob a pena de caírem em completa deslegitimação e de legitimarem uma exceção perversa: “um ordenamento jurídico que fecha os olhos aos hábitos e usos de um povo está fadado a gerar mais conflitos do que pacificar as relações sociais” (PAIVA FORTE, 2007, p.197).

Silva Franco complementa: “o Direito Penal não pode ser destinado, numa sociedade democrática e pluralista, nem à proteção de bens desimportantes (...) nem à imposição de convicções éticas ou morais ou

de uma certa e definida moral oficial, nem à punição de atitudes internas, de opções pessoais, de posturas diferentes” (SILVA FRANCO apud Capez, 2004, p.47)

O Artigo 5º da Constituição brasileira declara que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros (...) a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade e à igualdade”, essa igualdade e liberdade deveriam ser preservadas pelo direito penal, que, no entanto, caracteriza-se pelas práticas autoritárias, violentas, e discriminatórias. A vontade de criminalizar e normatizar condutas sociais e estados de consciência, o uso político do direito como parte de um projeto de poder, colide, portanto, frontalmente com os fundamentos do Estado Democrático de Direito. Podemos concluir, portanto, que a “guerra às drogas” “não se concilia com o quadro de direitos tradicionais, nem com a separação das funções constitucionalmente consagradas, porque requer a intervenção do exército em tarefas civis, porque presume a culpa ao invés da inocência” (ESCOHOTADO, 1998, p.17).

É preciso repensar esse modelo de “guerra às drogas” que não produziu resultados satisfatórios em quase um século de vigência, e que, além disso, legitima uma exceção “explorada muito rentavelmente por uns, e padecida devastadoramente por outros” (ESCOHOTADO, 1998, p.20).

Referências Bibliográficas

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Editora Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer I: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

AVELAR, Lucas. *Uso de Branco, abuso de preto*. *Revista de História da Biblioteca Nacional*, ano 10, n.110, Rio de Janeiro, 2014.

CAPEZ, F. *Curso de Direito Penal*. Parte Geral 7 ed. v.1. São Paulo: Saraiva, 2004.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia de las drogas*. v.1, 2 e 3. Madri: Alianza Editorial, 1998. FERREIRA, Bernardo. *O risco do político: crítica ao liberalismo e teoria política no pensamento de Carl Schmitt*. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

MARTINS, João Vitor Nascimento. *Políticas públicas de guerra às drogas: o Estado de exceção e a transição do inimigo shmittiano ao homo sacer de Agamben*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v.3, n.2, p.271-282, Brasília, 2013.

PASTANA, Débora. Justiça Penar Autoritária e Consolidação do Estado Punitivo no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v.17, n.32, p.121-138, 2009.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico: uma guerra na guerra*. São Paulo: Desatino, 2012.

RODRIGUES, Thiago e SERRA, Carlos Henrique Aguiar. Estado de Direito e Punição: a Lógica de Guerra no Rio de Janeiro. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.126, p.91-108, 2014.

SCHMITT, Carl. *Teologia Política*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VERA MARIA, Guilherme. *Quem tem medo do lobo mau? : a Descriminalização do Tráfico de Drogas no Brasil: por uma Perspectiva Abolicionista*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

WACQUANT, Loic. *As Prisões da Miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

Sites pesquisados

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/524963-upps-e-a-reestruturacao-do-traffic-no-rio-de-janeiro-entrevista-especial-com-jose-claudio-alves> Acesso em 17/11/2014, às 19:30

INSTITUTO AVANTE BRASIL <http://institutoavantebrasil.com.br/perfil-dos-presos-no-brasil-em-2012/> acesso em 17/11, às 22:00.

A CRÍTICA AO ESTADO DE EXCEÇÃO: REFLEXÕES SOBRE A REGRA, O VAZIO E A VIDA NUA

Rachel Silva da Rocha Coutinho¹

Resumo: No século XX, o jurista alemão Carl Schmitt abordou a questão do Estado de exceção como a ação de suspensão do ordenamento jurídico através da decisão do soberano. Diante de uma suposta ameaça à comunidade política, percebida pela entidade soberana como fruto da extremização da relação amigo-inimigo, a excepcionalidade é instituída a fim de que a ordem e o Estado sejam preservados. No entanto, a partir da década de 1940, a crítica ao Estado de exceção começou a ser formalizada, primeiramente através dos relatos de Walter Benjamin, cuja principal premissa é de que a excepcionalidade tem se transformado em *regra geral*. Em tempos mais recentes, Giorgio Agamben tem buscado as raízes epistemológicas da exceção na ditadura romana, através do *iustitium*, que funda um *vazio*, onde a palavra do soberano, instituída de plenos poderes, cria um vácuo de direito. Propomo-nos analisar também uma terceira dimensão, que concerne à visão do indivíduo no contexto excepcional. Neste sentido, Agamben trabalha, através de uma reflexão sobre a vida nos campos de concentração, a despolitização do ser humano comum e sua redução à categoria de “coisa” por meio da exposição à violência pura e ordinária. Desta forma, a *vida nua* compreende total incapacidade de ação do indivíduo comum frente à excepcionalidade, que flerta com a análise feita por Hannah Arendt em seu livro “A Condição Humana”. Este artigo objetiva analisar os possíveis traços da exceção em sua forma mais contemporânea, tendo em vista as discussões suscitadas pelos autores mencionados. Buscaremos, ainda, analisar esta nova faceta da excepcionalidade estatal, bem como seu espaço de ação na esfera internacional.

Palavras-chave: Estado de exceção, regra, vazio e vida nua

¹ Graduanda do curso de Relações Internacionais da UFF, integrante do LEPIN/UFF, do *Civilis Actio* – Estado, Forças Armadas e Segurança/UFF e bolsista de Iniciação Científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Contato: rachelcoutinho@id.uff.br / (21) 98119-3608.

Introdução

A Teoria Política, ao menos desde Nicolau Maquiavel (1469-1527), compreende a questão dos limites que as leis apresentam no que tange à coordenação e regulação da vida em sociedade. Na mesma época em que o autor concebeu seu planejamento para a produção de *O Príncipe*, o centro de gravidade do mundo político já havia se transformado. Forças novas e inteiramente desconhecidas para o sistema medieval já compunham a arena. Ao inaugurar novas veredas interpretativas, o filósofo florentino concebe o avançar do tempo histórico através de períodos de fundação e refundação, sendo estes intercalados por períodos de vazio oriundos do esfacelamento de uma dada comunidade. É neste espaço que a atuação do príncipe de *virtù*² encontra lugar de honra e glória por meio de uma ação fundacional politicamente efetiva, que o leva à construção de uma nova *civitas* e de um novo tempo histórico.

Todavia, conquanto uma reflexão acerca de tais vazios excepcionais tenha sido abordada já em Maquiavel, o conceito de Estado de exceção só foi efetivamente construído no século XX, pelo jurista alemão Carl Schmitt. Este, de uma forma distinta do filósofo florentino, através da compreensão da relação amigo-inimigo como motor do político, visualiza a imagem de uma espécie de “príncipe schmittiano” como entidade soberana capaz de suspender o arcabouço institucional em prol da preservação da ordem.

Nosso intuito aqui, no entanto, é traçar uma linha de análise do Estado de exceção a partir da sua constituição enquanto conceito, isto é, da sua análise pelo teórico alemão Carl Schmitt, e da crítica que se segue a ele na contemporaneidade. Portanto, este artigo objetiva analisar os possíveis traços da exceção em sua forma mais atual, tendo em vista as discussões suscitadas por Walter Benjamin, Hannah Arendt e Giorgio Agamben.

Benjamin alerta que “[...] o Estado de exceção em que vivemos é na verdade regra geral” (BENJAMIN, 1987, p. 226). Esta será a premissa que conduzirá os debates neste trabalho: de que a excepcionalidade nos moldes

² Podemos definir, genericamente, *virtù* como a capacidade de levar a bom termo os empreendimentos da política e, como tal, reúne numa única palavra as qualidades que permitem triunfar no combate, fundar o Estado, conseguir que súditos lhe concedam o poder, bem como se manter no comando da nação. Delimita-se a *virtù* como a qualidade humana que permite triunfar pontualmente sobre a *fortuna*, de encontrar nesta os recursos para alcançar o êxito. Força capaz de unir a violência animal e a inventividade humana, a *virtù* é, além disso, normativa, pois impõe valores aos homens e a própria *fortuna*, à qual se dedica a dar uma forma. MÉNISSIER, Thierry. *Vocabulário de Maquiavel*. São Paulo: Martins Fontes, 2012. p. 59-63.

schmittianos deixou de ser a exceção e passou a ser não só parte dos regimes totalitários, mas um verdadeiro “paradigma dominante na política contemporânea” (AGAMBEN, 2004, p. 13).

Através dos três autores acima mencionados, pretendemos analisar a excepcionalidade sob três aspectos: o da regra – relacionado ao paradigma benjaminiano –, o vazio – que remete à origem epistemológica do Estado de exceção – e a vida nua – conceito que, embora estabelecido por Agamben, tem uma íntima relação com a condição humana compreendida por Hannah Arendt. A partir dessas análises poderemos, então, pensar a concretude desta excepcionalidade estatal, bem como suas possíveis (e preocupantes) repercussões no presente século.

A excepcionalidade em Carl Schmitt

O jurista alemão Carl Schmitt, nascido em 1888, viu seu Estado passar por período de grave declínio. O autor presenciou a derrota alemã na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), vivenciando as sanções sofridas por seu país, bem como toda a desmoralização e crise dela decorrentes. Em meio a este cenário desolador, o jovem jurista encontra apoio para o desenvolvimento de seus estudos e pretensões políticas no *Partido Nacional-Socialista* dos Trabalhadores Alemães, ingressando em 1933.

Acerca desta questão relativa à excepcionalidade, vemos Schmitt como o primeiro teórico a tratá-la enquanto conceito. Muito embora as questões relativas à exceção sejam abordadas mais propriamente em seu livro *Teologia Política* (1922), é em outra obra, *O Conceito do Político* (1927), que são estabelecidas as bases para a compreensão deste tema. Neste trabalho, Schmitt dedica-se à investigação sobre o que concerne ao político, compreendendo que este se refere a toda relação cuja máxima distensão possa levar ao conflito, ou seja, todo elemento que contém em seu interior o germe da guerra. O coração do político é a relação amigo-inimigo, onde o inimigo é apenas:

[...] o outro, o estrangeiro, bastando à sua essência que, num sentido particularmente intensivo, ele seja existencialmente algo outro e estrangeiro, de modo que, no caso extremo, há possibilidade de conflitos com ele, os quais não podem se decididos mediante uma normatização geral previamente estipulada, nem pelo veredicto de um terceiro ‘desinteressado’, e, portanto, ‘imparcial’ (SCHMITT, 1992, p. 52).

A exceção constitui-se, pois, a partir da radicalização da relação amigo-inimigo, onde a suspensão do ordenamento jurídico se torna necessária para a salvaguarda da ordem. Assim, através de uma decisão soberana³, é fundado o Estado de exceção (SCHMITT, 2005, p. 5). De acordo com Schmitt, a vigência de uma estrutura jurídica num período de emergência criaria amarras que impediriam o soberano de agir conforme o necessário para interromper o caos, visto que a lei não teria a capacidade de prever todas as situações, as quais exigem medidas por vezes contrárias ao próprio ordenamento jurídico.

O autor inicia o livro *Teologia Política* com a seguinte sentença: "Sovereign is he who decides on the exception" (SCHMITT, 1985, p. 5). Deste trecho é possível depreender três conceitos essenciais para a compreensão da tese schmittiana: o de "soberano", de "decisão" e de "exceção". A exceção é compreendida por Schmitt como um artifício para a salvaguarda do Estado, caso este seja exposto a um perigo que ameace a sua existência (*Ibidem*, p. 6). Trabalhando com situações-limite, o autor destaca a importância da excepcionalidade para revelar o poder do soberano.

A possibilidade real da guerra demarcada pela clara percepção de um elemento potencialmente ameaçador do *status* vigente leva ao estabelecimento, por parte do soberano, de uma decisão que concerne à perpetuação da ordem. A fim de preservar-se enquanto unidade política, repousará nos ombros do soberano o poder de decidir a suspensão de todo o ordenamento jurídico, estabelecendo, portanto, um regime de exceção.

A partir desta reflexão, Schmitt passa, então, a analisar o *locus* da soberania com relação à lei. O teórico alemão dispõe a entidade soberana numa posição limítrofe, uma vez que, ainda que resida fora do sistema legal, a ação excepcional do soberano se encontra prevista na lei. Baseando-se na Constituição de Weimar⁴, que continha em seu interior recursos de suspensão de elementos da ordem constitucional a serem determinados pelo presidente do *Reich*, o autor afirma que, ainda que se encontre dentro da lei, o soberano é superior a ela, uma vez que evoca para si a decisão de suspendê-la.

³ A decisão do soberano é a única capaz de declarar o Estado de exceção, uma vez que deste ente parte o resultado da relação amigo-inimigo. Daí provém a afirmação de Schmitt: "O soberano é aquele que decide sobre o Estado de exceção" (SCHMITT, 2005, p. 5).

⁴ Schmitt, embora atribua a concepção do soberano no contexto excepcional, prevê a constitucionalidade do momento de exceção no artigo 48 da Constituição de Weimar. Basicamente, este artigo conferia ao chefe de Estado o direito do uso da força armada em caso de descumprimento das leis ou da Constituição, ou ainda diante de uma ameaça ou perturbação da segurança pública. Outros artigos desta constituição também estabeleciam a possibilidade de suspensão de alguns direitos civis, como o de liberdade, por exemplo.

A construção do poder soberano apresenta-se, em Schmitt, como um rompimento com toda e qualquer concepção contratualista clássica de representatividade. O autor reveste a figura do chefe de Estado com um manto de características quase “divinas” (contudo, de forma laicizada) e, portanto, absolutamente inquestionáveis. Na verdade, a dimensão do soberano schmittiano é ainda mais profunda uma vez que o caracteriza como “the highest, legally independent, underived power” (SCHMITT, 1985, p. 17).

A partir da discussão acerca da origem do Estado de exceção enquanto conceito, partiremos, agora, para a apresentação e revisão de algumas das principais críticas feitas a essa definição estabelecida por Carl Schmitt.

Walter Benjamin e o Estado de exceção como regra geral

Apresentaremos nesta seção um breve relato da excepcionalidade no contexto benjaminiano. Walter Benjamin (1892-1940) nasceu na Alemanha, em uma família de judeus. No fim da década de 1920, o autor, que desde a sua juventude já havia tido certa influência do socialismo, aproxima-se da filosofia de Georg Lukács, juntamente com seu companheiro Theodor Adorno. Essa aproximação contribuiu, na década de 1930 para a composição da Escola de Frankfurt, muito embora Benjamin não tenha sido considerado um membro fundador, mas um grande colaborador.

Em 1921, Benjamin um de seus ensaios mais expressivos: *Zur Kritik der Gewalt*⁵. Nele, o autor apresentou uma crítica ao *Gewalt*, termo que significa, ao mesmo tempo, poder e violência, de forma a demonstrar a indissociação destes na interpretação benjaminiana (SELIGMANN-SILVA, 2005, p. 1). Neste ensaio, Benjamin se propõe a pensar de uma forma distinta (ou, complementar) da tradicional concepção contratualista do Estado. O autor chama a atenção para a força usada para a submissão da vontade dos indivíduos ao comum, isto é, para violência usada na constituição deste acordo. Sua proposta consiste na consideração dos processos históricos na formação do Estado e, conseqüentemente, do direito.

A aparente atmosfera de consenso camufla os embates violentos necessários para garantir a manutenção do Estado. Neste sentido, as leis se constituem de meios para a sua manutenção, sempre respaldada pela possibilidade do uso da força física.

Benjamin, assim como Espinosa, compreende que a fundação do Estado instituiu primeiramente uma violência contra o próprio indivíduo, através do ato de cessão dos seus direitos naturais, em sua totalidade ou não.

⁵ No Brasil, este livro foi publicado com o título: “Crítica da Violência: crítica do poder”.

Uma vez possuindo tais poderes cedidos pelos indivíduos, o Estado passa, então, a trabalhar em função da manutenção de sua própria existência. É constituída, então, uma análise do direito enquanto uma dupla violência, uma vez que, além de garantir os fins jurídicos sobre aquilo que se projeta, ele também monopoliza o poder a fim de garantir sua própria manutenção. O “[...] poder, mais do que o mais extravagante ganho em propriedade, é o que é garantido por toda a violência legiferante” (BENJAMIN *apud* KIRSCHBAUM, p. 71).

Como dissemos, esta função dupla do direito se fundamenta na imagem do Estado, que se assume enquanto instituinte e mantenedor da ordem (SANTOS, 2010, p. 104). Este processo dialético conduz a uma oscilação do papel do direito com relação ao espaço público ao longo da história, figurado sob as formas de “resistência e oposições externas ou desregramento da ordem interna” (*Ibidem*, p. 105). É deste movimento – da insuficiência do direito de, por seus próprios meios legais, se manter – que nasce o Estado de exceção. Ou seja, de acordo com Benjamin, a excepcionalidade é um artifício do próprio Estado para resistir “fora das esferas legais” à sua degeneração.

Benjamin, portanto, compreende o direito como uma eterna disputa marcada pela violência e sempre sendo um reflexo dos processos históricos. O autor alemão, então propõe um novo – e genuíno – Estado de exceção em oposição ao vigente. De acordo com o teórico, vivemos uma excepcionalidade que se transformou em regra política e jurídica. É necessário, portanto, romper com a concepção positivista de história e a fundação de “um novo projeto civilizatório ocidental”. É preciso trazer o homem novamente à centralidade das relações sociais através da construção, através da

suspensão da ordem atual e a instauração de uma nova ordem sob o signo daquilo que Walter Benjamin intitula de violência pura, um dispositivo político que restituiria ao vivente a capacidade de reorganização da sociedade, redimidos das experiências de acúmulo e força que culminaram nas catástrofes da modernidade. Para Benjamin, a possibilidade de um avanço no panorama histórico voltado à redenção do homem, então fragmentado frente à experiência da modernidade, só é legítima se tiver em vista sua reconciliação com este passado que lhe constitui em experiência e memória (*Ibidem*, p. 115).

É sob este discurso que Benjamin afirma que “[...] o Estado de exceção em que vivemos é na verdade regra geral” (BENJAMIN, 1987, p. 226). Refletindo acerca do pressuposto schmittiano, o autor afirma que, de acordo com essa concepção, a exceção precisa ser sempre uma possibilidade, ao mesmo tempo contida na norma e superior a ela, uma vez decidida pela entidade soberana. Portanto, a exceção estabelecida por Carl Schmitt é na verdade um eterno fantasma que assola o direito e o impede de estabelecer limites mesmo em situações de normalidade. “Em outras palavras, uma das funções da exceção, além de garantir governabilidade, é produzir irracionalidade” (DYMETMAN, 2008, p.74 *apud* SANTOS, 2010, p. 117).

De acordo com Benjamin, o rompimento com a barbárie instaurada pelo paradigma político excepcional enquanto regra só seria possível mediante a fundação de um novo processo civilizatório a partir da quebra com a tradição política ocidental. Tal processo restauraria o conceito de violência pura, “um dispositivo político que restituiria ao vivente a capacidade de reorganização da sociedade, redimidos das experiências de acúmulo e força que culminaram nas catástrofes da modernidade” (*Ibidem*, p. 107). Desta ação, o homem poderia, então, conquistar sua redenção diante da reconciliação com seu passado⁶.

A tradição dos oprimidos nos ensina que o ‘estado de exceção’ em que vivemos é na verdade a regra geral. Precisamos construir um conceito de história que corresponda a essa verdade. Nesse momento, perceberemos que nossa tarefa é originar um verdadeiro estado de exceção; com isso, nossa posição ficará mais forte na luta contra o fascismo. Este se beneficia da circunstância de que seus adversários o enfrentam em nome do progresso, considerando como uma norma histórica. O assombro com o fato de que os episódios que vivemos no século XX ‘ainda’ sejam possíveis, não é um assombro filosófico. Ele não gera nenhum conhecimento, a não ser o conhecimento de que a concepção de história da qual emana semelhante assombro é insustentável (BENJAMIN, 1987, p. 226).

⁶ Poderíamos aqui compreender esta redenção como um processo de restituição do próprio homem frente à história, que “só é legítima se tiver em vista sua reconciliação com este passado que lhe constitui em experiência e memória” (SANTOS, 2010, p. 115). Neste sentido, interpretamos este movimento como um retorno do homem à centralidade da política por meio da violência pura.

Hannah Arendt: considerações sobre a política, a liberdade e a violência

Embora Hannah Arendt (1906-1975) não tenha constituído uma crítica formal a Carl Schmitt, uma análise acerca de alguns pontos da sua teoria é perfeitamente cabível a esta seção, visto que a brilhante reflexão da autora fornece argumentos para a crítica ao Estado de exceção. É preciso, no entanto, ter em mente um pouco da história da vida de Arendt para que possamos melhor compreender seus escritos.

Nascida na Alemanha, com origens judaicas, Arendt desde cedo precisou lidar com as transformações que o regime nazista impôs, dentre elas a perda de sua nacionalidade. Em 1933, a autora mudou-se para Paris, sendo presa pela Gestapo alguns anos depois no Campo de concentração de Gurs, na França. Após algumas semanas, ela conseguiu fugir e, em 1941, foi para os Estados Unidos, país onde viveu até a sua morte.

Um dos termos centrais da teoria arendtiana é a liberdade. No entanto, a autora questiona a tradição filosófica clássica do termo por esta ligar-se a uma perspectiva contemplativa. Inspirando-se em Nicolau Maquiavel, Arendt faz um elogio da ação: “os homens são livres – diferentemente de possuírem o dom de liberdade – enquanto agem, nem antes, nem depois; pois *ser* livre e agir são uma única e mesma coisa” (ARENDR, 2009a, p. 199). Desta forma, a autora coloca a capacidade humana de agir no cerne do conceito de liberdade.

a virtù é a resposta que o homem dá ao mundo, ou, antes, à constelação da fortuna em que o mundo se abre, se apresenta e se oferece a ele, à sua virtù. Não há virtù sem fortuna e não há fortuna sem virtù; a interação entre elas indica uma harmonia entre o homem e o mundo (ARENDR, 2009a, p. 182 apud MACHADO, 2012, p. 134).

A centralidade da questão da liberdade é tão vigorosa nos textos de Arendt que ela a admite como pressuposto para outras atividades e potencialidades humanas, como a ação e a política (ARENDR, 2009a, p. 190-191). Já discutimos a importância da ação no espaço público, ação esta que só é concretizada quando o homem age diante de seus pares.

Arendt deposita na ação livre, conduzida por homens que ainda mantém sua capacidade de agir e se indignar, a janela de oportunidade para a fundação de uma nova realidade. A autora aproxima-se da interpretação maquiaveliana de *virtù* e *fortuna*, onde ação investida de *virtù* e executada no momento da fortuna culminariam em um resultado politicamente efetivo: um novo começo para a história (BIGNOTTO, 2003, p. 117).

Neste sentido, a autora faz uso de analogias como o “milagre” e a “inovação”. Ao falar do milagre, a autora seculariza o termo, definindo-o como “interrupções de uma série qualquer de acontecimentos, de algum processo automático, em cujo contexto constituam o absolutamente inesperado” (ARENDRT, 2009a, p. 217). A inovação, por sua vez, está ligada à capacidade humana de romper com um determinado paradigma a fim de se criar um novo, de fundar uma nova realidade a partir da ação. Este dois elementos juntos fazem da liberdade a razão de existência da política (*Ibidem*, p. 192).

O poder só pode existir quando os homens agem em concerto, ou seja, a esfera pública. Seu sentido encontra razão na liberdade, que “lhes permite constituir um grupo ou alguém responsável pela *continuidade de uma ação* ou de um *novo começo*. Portanto, na perspectiva arendtiana, pode-se dizer que só há poder, onde há liberdade” (MACHADO, 2012, p. 173). Poder e política são, desta forma, atividades intrinsecamente ligadas à liberdade e à ação humana, fundamentadas no concerto. A violência, por sua vez, “é por natureza instrumental; como todos os meios, ela sempre depende de orientação e da justificação pelo fim que almeja” (ARENDRT *apud* MACHADO, 2012, p. 174).

Resta-nos, agora, discutirmos mais um ponto da obra de Arendt, que se refere à “banalidade do mal”. Esta temática é tratada no livro *Eichmann em Jerusalém*, que relata a questão do mal na vigência do totalitarismo, através da experiência da autora ao assistir, como correspondente de um jornal de Nova York, o julgamento de Adolf Eichmann⁷.

Ao observar o comportamento do acusado durante o julgamento, Arendt percebeu que suas características físicas não se assemelhavam às de um ser demoníaco ou monstruoso. Ao contrário, parecia um indivíduo bastante ordinário, comum, que frequentemente apresentava em seu discurso uma série de “clichês e metáforas que não mantinham qualquer vínculo com o curso real dos acontecimentos” (ARENDRT *apud* ASSY, 2003, p. 139).

Arendt explica o processo de banalização⁸ do mal é um fenômeno sem raízes, não estabelecido por meio de ligações profundas com a tradição ou mesmo impulsos de uma suposta “natureza humana” corrompida:

⁷ Eichmann era tenente-coronel e membro da SS. Muito embora não tenha assumido uma patente muito elevada dentro da corporação, foi responsável pela logística de extermínio de milhões de pessoas no final da Segunda Guerra Mundial, organizando a identificação e o transporte de pessoas para os diferentes campos de concentração, sendo por isso conhecido frequentemente como o executor-chefe do Terceiro Reich. Fugiu para a Argentina em 1950, sendo capturado e extraditado para Israel em maio de 1960. Em 15 de abril de 1961 teve início seu julgamento, sendo considerado culpado por todas as quinze acusações a que fora submetido, sendo condenado à pena de morte. Eichmann foi enforcado em 1º de junho de 1962.

⁸ A banalidade não pode ser concebida como uma ação comum ou cotidiana, mas como “algo que esteja ocupando o espaço do que é comum” (*Ibidem*, p. 115).

O mal é um fenômeno superficial, e em vez de radical, é meramente extremo. Nós resistimos ao mal em não sendo levados pela superfície das coisas, em parando e começando a pensar, ou seja, em alcançando uma outra dimensão que não o horizonte de cada dia. Em outras palavras, quanto mais superficial alguém for, mais provável será que ele ceda ao mal. Uma indicação de tal superficialidade é o uso de clichês, e Eichmann, [...] era um exemplo perfeito (Ibidem, p. 145).

A visão do mal superficial em Eichmann fez com que Arendt pensasse a *superficialidade* no interior do totalitarismo. A autora compreende que “a essência do governo totalitário, e talvez a natureza burocrática, seja transformar homens em funcionários e meras engrenagens, assim os desumanizando” (ARENDR, 1999, p. 312). Tal movimento seria, portanto, contrário à sua perspectiva de ação humana, onde o todo perde sua voz na esfera pública e dá lugar ao domínio do eu, à interioridade do “soberano”.

Giorgio Agamben e a crítica ao Estado de exceção

Partindo de uma tradição foucaultiana e inspirado nas reflexões de Walter Benjamin, o filósofo italiano Agamben (1942 -) aponta, por meio da análise da teoria schmittiana, para uma transformação das relações entre o Estado e a sociedade civil, onde a antiga *raison d'Etat* poderia estar retornando no século XXI sob a forma de uma “razão de segurança”⁹.

De acordo com o autor, uma característica marcante deste “novo tempo” seria a naturalização das medidas excepcionais, onde “o Estado de exceção tende cada vez mais a se apresentar como o paradigma dominante na política contemporânea” (AGAMBEN, 2004, p. 13). Agamben dedica-se a investigar as origens do Estado de exceção a fundo, retornando à experiência romana para compreender os princípios que regem a ideia de excepcionalidade. A lei romana previa, caso alguma situação colocasse em risco a República, que o Senado promulgasse um decreto declarando o *tumultus*, uma espécie de Estado de emergência, que, por sua vez, era prosseguido por outro comando (realizado por um magistrado), o *iustitium*, que tinha o poder de interromper o direito e onde todo e qualquer cidadão romano estaria completamente destituído de poderes ou deveres (Ibidem, p. 68-72).

⁹ Este comentário foi feito numa entrevista de Giorgio Agamben à edição brasileira da revista eletrônica *Le Monde Diplomatique* intitulada “Uma Cidadania Reduzida a Dados Biométricos: como a obsessão por segurança muda a democracia”. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568>>. Acesso em 24 ago. 2014.

Em referência a *Das Iustitium. Eine Studie aus der römischen Rechtsgeschichte*, de autoria de Adolphe Nissen, Agamben também expõe o *iustitium* como um momento em que o direito não oferecia condições de garantir o bem comum, abrindo espaço para ações (excepcionais) condizentes com o *status* político que passa então a vigor. Neste sentido, “o *iustitium* responde, portanto, segundo Nissen, à mesma necessidade que Maquiavel exprimia sem restrições quando, no *Discorsi*, sugeria ‘romper’ o ordenamento jurídico para salvá-lo” (*Ibidem*, p. 73)¹⁰.

É sobre este ponto que Agamben fundamenta sua principal crítica a Schmitt. De acordo com o autor, o erro intencionado de Schmitt foi ter inscrito o Estado de exceção “na tradição prestigiosa da ditadura romana” ao invés de remetê-lo “ao seu autêntico, porém mais obscuro, paradigma genealógico no direito romano: o *iustitium*” (*Ibidem*, p. 75). Neste sentido, a exceção não estaria revestida de uma estrutura de “plenitude de poderes” exercidos por uma figura soberana, mas sim de estado de completo vazio de direito (*Ibidem*, p. 75). Diante de tal perspectiva, Agamben espera esclarecer que, ao contrário do que afirmava Schmitt, o Estado de exceção não pode ser previsto em qualquer forma de direito positivo uma vez que este se constitui como uma zona de completa anomia (*Ibidem*, p. 78-79). O filósofo italiano também ressalta, no debate entre Schmitt e Benjamin acerca da violência soberana que tal poder, conforme descrito na obra *Teologia Política*, “não funda nem conserva o direito, mas o suspende” (*Ibidem*, p. 86).

Diante do que foi enunciado nesta seção, retomamos a proposição inicial de Agamben para quem o Estado de exceção, cada vez mais, identifica-se como o modelo preponderante na política contemporânea. Imiscuindo-se no “Estado de direito”, as matizes de excepcionalidade são expressas em processos de despersonalização e em “bolhas” onde o direito não pode chegar (como, por exemplo, em Guantánamo). Trataremos deste tema de forma mais propícia a seguir.

A formalização da crítica

Até o momento, discutimos de forma isolada os elementos críticos ao Estado de exceção schmittiano, bem como a repercussão deste – de diversas formas e intensidades – em casos específicos no século XX. Todavia, resta-nos, antes de partirmos para uma análise mais concreta da excepcionalidade no contexto contemporâneo, estabelecer pontos que

¹⁰ É importante ressaltar que o príncipe maquiaveliano não detém o poder de perverter a ordem, uma vez que sua ação está circunscrita a uma perspectiva fundacional. A ideia de “rompimento”, portanto, seria fruto de uma ação da *civitas* em resposta a um ordenamento jurídico falho e já incapaz de garantir o bem comum.

possam condensar tais críticas enquanto substratos legítimos. Faremos, portanto, a organização das mesmas em três esferas: a *regra*, o *vazio* e a *vida nua*.

O primeiro deles – a regra – está calcado na tentativa schmittiana de inscrever na lei o Estado de exceção. O objetivo do autor seria tornar a excepcionalidade uma extensão do próprio direito na ausência deste, dada a sua incapacidade de prever todas as circunstâncias necessárias para reger a vida. Desta forma, tendo em vista a manutenção da ordem, essa suspensão da norma constitucional não poderia ser vista como ilegal ou mesmo não-legal, mas como uma forma de continuidade e preservação da própria vida.

Giorgio Agamben, sobre o assunto, aponta a incongruência desta afirmação. De acordo com o autor, não é possível estabelecer dentro da norma o germe de sua própria destruição, uma vez que, segundo Walter Benjamin, o direito tem por fim a sua própria preservação. Logo, seria incabível dizer que o Estado de exceção poderia ser fundado numa esfera de legalidade. Compreendendo que da excepcionalidade emana a violência pura, que “poderia quebrar a dialética entre a violência que funda o direito e violência que o conserva” (AGAMBEN, 2004, p. 84), seria contraditório, no olhar benjaminiano, compreender a existência dentro do direito de uma violência que fuja ao controle da norma, uma vez que:

Se à violência for garantida uma realidade também além do direito, como violência puramente imediata, ficará demonstrada igualmente a possibilidade da violência revolucionária, que é o nome dado à suprema manifestação de violência pura por parte do homem (BENJAMIN apud *Ibidem*, p. 85).

Ao contrário, para Agamben, a estrutura da excepcionalidade funda um vácuo de lei – o *vazio* –, que ancora na figura do soberano a chamada “força-de-lei”, que, embora fora da norma jurídica, é conferida de certa legitimidade através do caráter místico emanado da entidade soberana. Este misticismo, como vimos, é compreendido em Schmitt através da figura do *auctoritas*, que muito além de apenas fundar a comunidade política, também confere respaldo e legitimidade à norma por ela criada.

Este misticismo também está presente em Hannah Arendt, através da alegoria do milagre. A autora o compreende enquanto *locus* privilegiado do político, o espaço propício para a espontaneidade e indeterminação da ação estabelecida em concerto (MACHADO, 2012, p. 287). Já Schmitt entende este fenômeno como referente apenas ao soberano, capaz de, através da decisão, pôr fim ao *status quo* vigente e instaurar um novo ordenamento (*Ibidem*, p. 287). Fica claro que a visão acerca do político

entre os autores é bastante distinta: em Arendt ele é estabelecido pela ação, constantemente ligada à ideia de fundação, de criação do novo por parte dos homens. Em Schmitt, ele é centrado na relação amigo-inimigo, onde a percepção por parte do soberano de uma extremização desta o leva à suspensão do ordenamento, ou seja, a ação do soberano passa a ser a voz do corpo político.

O terceiro ponto em que podemos condensar a crítica à tese schmittiana é a vida nua, processo capaz de “despolitizar” o homem, expondo-o, não a uma violência emancipatória (pura, em um sentido benjaminiano), mas a uma forma brutal capaz de suprimir a capacidade de ação do indivíduo. Neste sentido, a compreensão arendtiana da banalidade do mal nos será útil para o entendimento deste assunto. Arendt compreende esse processo como transformador dos “homens em funcionários e meras engrenagens” (ARENDR, 1999, p. 312). Desta forma, a centralidade ação humana em concerto se esvai, sendo movida do cerne do político. Neste sentido, a não-ação do homem se impõe como um meio de desumanização e despolitização deste, uma que dele é retirada a condição principal de cidadão: a liberdade.

Diante do que foi apresentado, buscamos compreender as razões pelas quais a excepcionalidade tornou-se a regra no século XX, bem como os motivos que a conduzem à composição de um paradigma de governo na atualidade. Agamben deixa claro o real fundamento histórico do Estado de exceção: a declaração por parte do Senado do *tumultus* era o precedente para que o magistrado pudesse decretar o *iustitium*, que instaurava um vazio jurídico (AGAMBEN, 2004, p.67-68), destituindo todos os cidadãos romanos de poderes e deveres (*Ibidem*, p. 72). Neste sentido, o Estado de exceção para o filósofo italiano acaba por “articular e manter juntos os dois aspectos da máquina jurídico-política, instituindo um limiar de indecidibilidade entre anomia e *nomos*, entre vida e direito, entre *auctoritas* e *potestas*” (AGAMBEN, 2008, p. 130).

Sob este signo vemos que a exceção estabelecida por Carl Schmitt é na verdade um elemento que permanece sempre à sombra do direito, impedindo-o de estabelecer limites mesmo em situações de normalidade. A tentativa schmittiana de estabelecer um nexo entre a violência e o direito visa “além de garantir governabilidade, [...] produzir irracionalidade” (DYMETMAN *apud* SANTOS, 2010, p. 117).

Podemos, portanto, perceber em todos os autores críticos das obras de Carl Schmitt o desejo de investigar os reais pilares do Estado de exceção e do arcabouço teórico que o sustenta. Em outras palavras, compreendemos neles, assim como em Maquiavel, o anseio pela *verità effettuale* – a verdade efetiva das coisas –, para então buscar meios de superação do *status quo* vigente.

Neste sentido, a ação humana é tomada como eixo central desta superação. Como vimos, em Benjamin ela é figurada na violência pura, que conferiria ao homem a capacidade de reorganização da sociedade, redimindo-o através de uma reconciliação com seu passado (BENJAMIN, 1986, p. 115).

Para Arendt, parte da ação em concerto o milagre, que promove “interrupções de uma série qualquer de acontecimentos, de algum processo automático, em cujo contexto constituam o absolutamente inesperado” (ARENDR *apud* MACHADO, 2009, p. 139), e da inovação, ligada à ruptura de um paradigma para que se possa criar um novo.

A proposição de Agamben para a constituição de um novo tempo visa promover:

a ruptura do nexu entre violência e direito abre duas perspectivas à imaginação (a imaginação é naturalmente já uma práxis): a primeira é a de uma ação humana sem nenhuma relação com o direito, a violência revolucionária de Benjamin ou um ‘uso’ das coisas e dos corpos que não tenha nunca a forma de um direito; a segunda é a de um direito sem nenhuma relação com a vida - o direito não aplicado, mas somente estudado, do qual Benjamin dizia que é a porta da justiça (COSTA, 2006, p. 134).

Portanto, a intenção do autor se projeta para além do foco na ação humana. Esta deve estar em consonância com um objetivo concreto e real, ligado ao modo de vida vigente ou ao que se tenta instituir. Ademais, o filósofo italiano também compreende que a norma, enquanto criação humana, precisa também estar ligada à vida e ao meio público que a rege.

Considerações Finais

É inegável que o espaço deste texto é exíguo para uma reflexão acerca do Estado de exceção. Mesmo assim, cremos que foi possível evidenciar as principais diretrizes que o sustentam enquanto prática e conceito. Procuramos centrar a discussão em torno de três autores que discorrem de maneira crítica sobre o assunto: Walter Benjamin, Hannah Arendt e Giorgio Agamben.

O Estado contemporâneo, sob o signo da segurança, renuncia ao domínio da política para adentrar perigosamente numa espécie de “primazia da barbárie”. Diante deste panorama, torna-se essencial repensar as estratégias tradicionais de conflito político. No paradigma securitário, todo

conflito, bem como toda tentativa mais ou menos violenta de reverter o poder oferecem ao Estado a oportunidade de administrar os efeitos em interesse próprio. A tradição política egressa da modernidade pensou nas transformações políticas radicais sob a forma de uma revolução que age como o poder constituinte de uma nova ordem constituída. Neste sentido, Agamben entende que “é preciso abandonar esse modelo para pensar mais numa potência puramente destituente, que não fosse captada pelo dispositivo de segurança e precipitada na espiral viciosa da violência” (AGAMBEN, 2014). Interromper o desvio antidemocrático deste Estado securitário constitui questão política central que nos fará refletir durante os próximos anos.

A despeito de suas origens históricas na modernidade, o atual modelo estatal securitário, nos deixa ainda mais alarmados com os perigos a que ele submete a democracia, já que a via política se tornou impossível; uma vez que democracia e vida política ativa são – ao menos em nossa tradição – sinônimos. É precisamente este fator que está se revertendo de modo progressivo num processo de despolitização. Antes limiar da politização ativa, a cidadania se tornou uma condição puramente passiva, em que a ação ou a inação, o público e o privado se desvanecem e se confundem. O que se caracterizava por uma atividade cotidiana constante, hoje, se limita a um estatuto jurídico e ao mero exercício de um direito de voto cada vez mais estéril e inócuo.

Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: *Boitempo*, 2004.

_____. Uma Cidadania Reduzida a Dados Biométricos: como a obsessão por segurança muda a democracia. *Le Monde Diplomatique*, 05/01/2014. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1568>>. Acesso em 24 ago. 2014.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. Trad. Roberto Raposo. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____. *As Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo*. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. *Da Revolução*. Trad. Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

_____. *Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal*. Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *Entre o Passado e o Futuro*. Trad. Mauro W. Barbosa. São Paulo: Perspectiva, 2009a.

_____. *Sobre a Violência*. Trad. André Duarte. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009b.

ASSY, Bethânia. Eichmann, Banalidade do Mal e Pensamento em Hannah Arendt. In: BIGNOTTO, Newton e MORAES, Eduardo Jardim de (org.). *Hannah Arendt: diálogos, reflexões e memórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p. 136-165.

BENJAMIN, Walter. Crítica da Violência - Crítica do Poder. In: BENJAMIN, Walter. *Documentos de Cultura, Documentos de Barbárie*. Trad. Willi Bolle. São Paulo: Cultrix-Edusp, 1986.

_____. Sobre o conceito da história. In: _____. *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. 7 ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

_____. Soberania e Exceção no Pensamento de Carl Schmitt. *Kriterion*. Belo Horizonte, n. 118, dez./2008, p. 401-415.

_____. Totalitarismo e Liberdade no Pensamento de Hannah Arendt. In:

_____. e MORAES, Eduardo Jardim de (org.). *Hannah Arendt: diálogos, reflexões e memórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p. 111-123.

COSTA, Flávia. Entrevista com Giorgio Agamben. *Revista do Departamento de Psicologia – UFF*. Niterói, RJ, v. 18 - n. 1, jan./jun. 2006. Trad.: Susana Scramim. p. 131-136.

DYMETMAN, Annie. Excessos da modernidade: exceção e razão dualista. In: *Direito e Sociedade – Revista de estudos jurídicos e interdisciplinares*. São Paulo: Epp Editora, n. 3. Vol.1. Jan./Dez. 2008. p. 67-85.

KIRSCHBAUM, Saul. Carl Schmitt e Walter Benjamin. *Cadernos de Filosofia Alemã 8*. São Paulo: USP, 2002. p. 61-84

MACHADO, Felipe Daniel Amorim. Arendt e Schmitt: um diálogo sobre a constituição do político. Belo Horizonte: UFMG, 2012 (dissertação de mestrado).

MATOS, Olgária. O *Storyteller* e o *Flâneur*. In: BIGNOTTO, Newton e MORAES, Eduardo Jardim de (org.). *Hannah Arendt: diálogos, reflexões e memórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p. 90-96.

MORAES, Eduardo Jardim de. Hannah Arendt: filosofia e política. In: BIGNOTTO, Newton e _____. (org.). *Hannah Arendt: diálogos, reflexões e memórias*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p. 35-47.

SANTOS, André Ricardo Dias. Violência e poder: o conceito de Estado de Exceção para Walter Benjamin e algumas de suas implicações na Filosofia Política contemporânea. In: *Prima Facie*. Paraíba, n. 16, vol. 9, 2010. p. 102-120.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. Walter Benjamin: o Estado de Exceção entre o político e o estético. In: *Outra Travessia*. Santa Catarina, n. 5, 2º semestre, 2005. p. 25-38.

SCHMITT, Carl. *O Conceito do Político*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1992.

_____. *Political Theology: four chapters on the concept of sovereignty*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

A POLÍTICA EXTERNA RUSSA NOS ANOS PUTIN E A CONTESTAÇÃO DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA

Monique Mendes Vicente (UFF)

Thiago Pacheco Ramos (UFF)

Resumo: Desde o início do governo Putin em 2000, a Rússia procura recuperar a influência internacional da extinta URSS apostando no multilateralismo e no questionamento da hegemonia estadunidense. Acuada pelo avanço constante da OTAN para leste, dentro de uma esfera de tradicional influência eslava, a Rússia procura uma política externa de afirmação nacional. A iniciativa dos BRICS, a invasão da Geórgia em 2008, a posição contrária às intervenções unilaterais americanas no Oriente Médio, a recusa em devolver o informante Snowden, a tomada da Criméia e a sua ação na Ucrânia em 2014 são claros exemplos de uma política que não hesita em se contrapor à hegemonia dominante, evidenciando a relação tensionada entre os EUA e a Rússia. Preocupados em se afirmarem como um Estado forte interna e externamente, os russos se colocam como um polo de poder autônomo em relação aos EUA hegemônicos e que, desta forma, se contrapõem a diversos posicionamentos norte-americanos, de forma a fortalecer a ideia de um mundo mais multilateral, com várias grandes potências. Esta comunicação tem o objetivo de identificar os elementos de poder a nível interno e externo que influenciaram as decisões russas nesse sentido. Buscamos, a partir dos casos supracitados, ampliar a discussão sobre a política externa russa inserida no contexto das relações de poder em âmbito nacional e internacional e seu projeto de incremento de poder questionando o poderio norte-americano.

Palavras Chave: Relação EUA-Rússia, Política Externa Russa, Contestação de Hegemonia.

1 Introdução

A presente comunicação nasceu de um artigo dos mesmos autores, "O Caso Snowden: Asilo Estratégico?", onde procuramos identificar em que grau o asilo temporário concedido ao informante Edward Snowden em meados de 2013 se baseava em uma justificativa normativa bem estabelecida por parte da Rússia, principalmente se envolvia questões de Direitos Humanos, ou se era um movimento puramente político, voltado para demonstrar a força e autonomia da Política Externa Russa frente às demandas dos Estados Unidos de que o ex-analista da NSA (Agência de Segurança Nacional) voltasse para os EUA onde seria julgado por traição.

A partir do Caso Snowden, cujas conclusões evidenciaram uma posição bem definida da Rússia de caráter exclusivamente político, buscamos agora identificar os padrões da Política Externa Russa (PER) voltados para o questionamento da hegemonia norte-americana. Para esta análise, faremos um estudo histórico-documental, levantando declarações oficiais e/ou veiculadas na mídia, além dos documentos norteadores de PER e estudos sobre a mesma.

A partir de nosso conhecimento prévio, tomaremos como casos específicos: (1) os BRICS, uma vez que o grupo defende o multilateralismo e a reforma pacífica das instituições internacionais passando de uma governança unilateral para um sistema mais justo (PUTIN, 2012); (2) a invasão da Geórgia em 2008, país que desde o fim da URSS era o que mais oferecia resistência à influência russa, mantendo contato direto com os EUA (SCHUTTE, 2008); (3) as críticas a nível do Conselho de Segurança das Nações Unidas quanto às intervenções unilaterais americanas na Síria; (4) o Caso Snowden, a partir de nossas conclusões no artigo “O Caso Snowden: *Asilo Estratégico?*”; e (5) a invasão da Ucrânia e tomada da Crimeia em 2014. Acreditamos que a partir do estudo destes cinco casos chegaremos a conclusões sobre a evolução da contestação da hegemonia dos Estados Unidos consolidada nas decisões tomadas a nível internacional na Rússia.

Antes de analisarmos a PER do Governo Putin, faz-se necessário retomar ao panorama da Rússia no período anterior aos anos 2000, durante o Governo Yeltsin, quando a política externa era de caráter bem diferente.

1.1 O Governo YELTSIN

Com o fim da URSS, em 1991, a Federação Russa – a maior herdeira na URSS no quesito território, mesmo com a perda de 14 ex-repúblicas socialistas soviéticas – se viu inserida diante de um novo contexto na ordem global, que passava a ser determinada pela democracia liberal norte-americana, vitoriosa da Guerra Fria. Algumas percepções errôneas dessa nova ordem mundial regeram as políticas desse governo, cujo principal objetivo era se enquadrar na conjuntura neoliberal internacional.

Dessa forma, Yeltsin procurou aplicar, sem muita cautela, a cartilha de reformas econômicas do FMI, o que levou a consequências drásticas, já que se tratava de uma sociedade que, na verdade, não compartilhava a mentalidade norte-americana de livre mercado, por questões de histórico cultural. Como corrobora Gabriel Adam,

Os riscos inerentes à aplicação de medidas neoliberais em um país sem qualquer tradição

capitalista, cuja população não possuía o traço cultural de individualismo exacerbado do ocidente, e que usufruía de uma ampla gama de serviços sociais no período soviético foram negligenciados pelo Kremlin.” (2013, p. 45)

A aplicação de medidas neoliberais de forma drástica, como uma terapia de choque de transição ao capitalismo, com a liberalização de preços e desvalorização do rublo, foi planejada para ser uma “revolução pelo alto”, levando à descentralização da economia. As medidas durante o Governo Gorbatchov que visavam a modernização das empresas estatais concedendo-lhes autonomia na definição de salários e preços levou a formação de conglomerados empresariais, muitos deles ligados às máfias que agora se apossavam das propriedades privadas, lutavam entre si por estoques e fornecedores e investiam em atividades especulativas (MEDEIROS, 2008). Yeltsin, aliado da elite liberal, conduziu as reformas monetaristas para recuperar o controle da economia, mas que levaram a recessão e inflação, além da contração de dívidas por parte das empresas.

Em 1995, a Rússia chegava ao mercado financeiro não como a grande potência que era a URSS, mas como mais uma economia emergente (idem). A aproximação Moscou-Washington, voltada para garantir que a Rússia continuasse a ser tratada como uma grande potência no cenário internacional – fosse pela economia nos conformes neoliberais, fosse pela política através da presença da Rússia como membro permanente do Conselho de Segurança – mostrou-se infrutífera. Exemplos de como a Rússia estava claramente em segundo plano, enquanto acreditava ter ainda respeito pela antiga URSS, foram: o tratamento como potência de segundo escalão no conflito dos Balcãs, sem ter a voz que acreditavam que deveriam ter para a resolução desse conflito; e o alargamento indiscriminado da OTAN para o leste, ferindo o orgulho nacional russo já que atingiu áreas antes pertencentes ao Pacto de Varsóvia, colocando o poderio ocidental cada vez mais próximo à Rússia (ADAM, 2013).

A falta de clareza ao se pensar que ainda seriam tratados como superpotência no âmbito internacional e acreditar que eram próximos do ocidente, já desde a década de 1980 - o que não condisse com a realidade - se coloca como ponto crucial para levar à ruptura trazida com o governo Putin. O ex-KGB é eleito no contexto em que a fragilidade interna do país se colocava como empecilho para uma política externa mais forte, onde seria importante diminuir a dependência do Ocidente. A mudança a partir de Putin é o ponto chave dessa análise, já que demonstra um pragmatismo e ênfase multilateral completamente novos para trazer ganhos reais à economia e política russa.

1.2 A Ruptura de PUTIN

Ao se tornar presidente de uma Rússia com diversos setores destruídos ou seriamente fragilizados, além de, no parâmetro internacional, não ter mais o prestígio soviético, Putin traça dois grandes objetivos que norteiam suas decisões políticas: se domesticamente era imprescindível a necessidade da reconstrução do Estado, no plano externo, Putin desejava voltar a ser uma grande potência. A Federação Russa passou a definir sua política externa como pragmática, independente e multivetorial (FEDERAÇÃO RUSSA, 2000). Pragmática e independente pois atenderia aos interesses russos, não mais às exigências neoliberais do FMI ou aos interesses dos Estados Unidos. Multivetorial pois, com plena consciência de suas capacidades, Putin se equilibraria entre vertentes múltiplas, e para isso contaria com vetores tanto ocidentais, como a Europa e os Estados Unidos, como orientais, como a China.

Como acreditava que uma política externa mais participativa e pragmática dependia de um fortalecimento interno, inicialmente, Putin tomou medidas pra retomar o crescimento russo, seguindo linhas novas se comparadas ao governo anterior. A retomada dos preços do petróleo e o esforço de ajuste econômico permitiu que a economia russa voltasse a crescer no início de seu governo, sinalizando a importância que as reservas energéticas teriam para uma reestruturação russa. O petróleo e os recursos energéticos foram a maneira que Putin encontrou do Estado russo se inserir na economia internacional (ADAM, 2008) e ganhar poder junto aos seus vizinhos e à Europa, atrelando-os aos seus recursos estratégicos.

Assim, em processo claro voltado à centralização, Putin: (1) reestatizou empresas estratégicas como a Gazprom e a Lukoi (do setor energético); (2) determinou que os interesses do Estado russo estariam acima dos interesses privados, então, afastou membros da oligarquia que não compartilhavam dessa visão; (3) revogou em 2000 na Suprema Corte a autonomia das repúblicas russas unindo-as ao governo central, como forma de agir mais diretamente em todo o vasto território; e (4) verticalizou as relações na Federação, colocando o Estado em interferência direta na economia e política local (MEDEIROS, 2008).

Com o feedback positivo dessas atitudes, a Rússia se viu cada vez mais preparada para questionar a hegemonia norte-americana e assumir uma posição mais forte e menos submissa no plano internacional. É importante ressaltar que não falamos de um conflito à nível de Guerra Fria, e sim discordâncias constantes por defender uma ordem mundial mais plural, menos centralizada em parâmetros ocidentais/norte-americanos. Trata-se de um questionamento da hegemonia americana internacional para minar a sua influência e fazer aumentar o poder de decisão russo sobre as questões internacionais, não um mero embate direto para "destruir" os Estados Unidos.

Putin, ao contrário de Yeltsin, tinha uma visão mais ampla das RI, isto é, via que a Rússia não poderia seguir completamente padrões ocidentais por se tratar de um contexto completamente diferente. Então, o presidente russo defendia que estava na direção de um país mais democrático, porém com cautela, observando visões errôneas do passado (ADAM, 2013). Com esse posicionamento, já encarou duras críticas dos EUA e da União Europeia, demonstrando não estar de acordo com essa lógica hegemônica norte-americana; tinham suas particularidades que precisavam ser respeitadas para que crescessem devidamente.

No governo Medvedev, Putin ocupou o cargo de primeiro ministro, ainda com forte influência nas decisões tomadas. Nesse período, mesmo com problemas na questões econômicas e financeiras, como reflexo da crise de 2008, politicamente a Rússia estava consolidada e, dessa forma, tomou atitudes mais questionadoras diante da ordem vigente. Foi formada uma dobradinha Putin/Medvedev, ao estilo “*good cop/bad cop*” (SEGRILLO, 2011), que permitiu o prosseguimento das políticas iniciadas em 2000. Em 2012, Putin foi eleito para mais um mandato, com sua força política cada vez mais consolidada no plano doméstico e internacional, permitindo que em 2013 fosse lançado o Novo Conceito de Política Externa, caminhando para a PER mais assertiva e contra-hegemônica.

2 Os Conceitos de Política Externa Russa na era PUTIN

Como supracitado, os anos 2000 foram um ponto de inflexão da PER com a guinada de Putin. O Conceito de Política Externa lançado neste mesmo ano ressalta, em clara oposição às ações americanas nos Balcãs nos anos 90, que

a estratégia de ações unilaterais podem desestabilizar a situação internacional [...] O uso de métodos de força ignorando mecanismos internacionais legais existentes não removem as profundas contradições sócio-econômicas, inter-étnicas, entre outras, que subjazem os conflitos [...] A Rússia procurará alcançar um sistema de Relações Internacionais multipolar que realmente reflitam a diversidade do mundo modern com a sua grande variedade de interesses. (FEDERAÇÃO RUSSA, Parte 2, Parágrafos 4 e 5, 2000. Tradução Livre).

O documento explicita que a Rússia se oporá a qualquer ação norte-americana que não respeite os instrumentos legais das Nações Unidas, deixando claro que não se submeterá às suas exigências a menos que convenha ao interesse russo.

Sua posição contra-hegemônica foi se intensificando com o realismo assertivo de Putin (FREIRE, 2009) a fim de contrapor a unipolaridade norte-americana, a partir da diversificação e aproximação de múltiplos aliados. Segundo Zhebit (2003), um desses vetores é o asiático, com importância estratégica para o eixo Moscou-Délhi-Pequim, que enfrenta desafios derivados da divergências de interesses, culturas e políticas.

Da mesma forma, manteve-se a busca do pós-dissolução da URSS de aperfeiçoamento nas relações com o Ocidente, em especial a União Europeia e os Estados Unidos. Esse vetor era de extrema importância, em especial pelo fato dessas parcerias ajudarem na inserção mundial russa pós-mundo bipolar. No entanto, é um direcionamento que apresenta contradições, pois ao mesmo tempo em que a Rússia busca manter boas relações com os EUA, tenta contrabalancear a hegemonia estadunidense e a expansão da OTAN à leste.

Esse contrapeso se revela mais forte no Novo Conceito de Política Externa, de 2013, lançado frente às novas tendências observadas na primeira década do século 21, como um sistema internacional mais policêntrico e de maior turbulência econômica. Diante disso, a Rússia reconhece que detém maiores responsabilidades no cenário global e traça novas abordagens às constantes instabilidades e imprevisibilidades internacionais. A visão deliberadamente procura:

Garantir a segurança do país, protegendo e fortalecendo sua soberania e integridade territorial, e assegurando seu alto padrão na comunidade internacional como um dos polos influentes e competitivos do mundo moderno (FEDERAÇÃO RUSSA, Parte 1, Parágrafo 4, Inciso A, 2013. Tradução Livre)

A Federação Russa se coloca como um importante polo para manutenção da estabilidade mundial. A Nova Política Externa de 2013 expressa que o país contribui para o desenvolvimento de uma agenda internacional positiva, balanceada e unificadora, além de contribuir para a definição de problemas regionais e globais (Parte 2, Parágrafo 23).

A postura forte em assuntos internacionais (ou, em outros termos, a tradução dos conceitos da PER em posicionamentos da Rússia no âmbito internacional) em oposição aos Estados Unidos pode ser verificada em vários casos. A seguir, abordaremos cinco casos selecionados que contemplam exemplos claros da assertividade de Putin frente a Washington.

3 Cinco Exemplos da Contestação por Parte da Rússia

3.1 BRICS

A Rússia pós-2000 deu grande ênfase ao grupo dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e depois África do Sul), sendo o acrônimo criado baseado apenas em termos financeiros, em 2001, por um economista – logo, não foi fruto de vontade política – que, posteriormente, foi se desenvolvendo a partir do diálogo entre tais países informalmente na Assembléia Geral da ONU e paralelamente a encontros do G-20. O bloco, consolidado principalmente a partir da crise financeira de 2008 – quando as potências tradicionais estavam fortemente atingidas, o que abriu espaço para o fortalecimento de novos atores no cenário internacional – tem como objetivo aumentar a influência dos emergentes, deixando claro o imperativo por mudanças na arquitetura sistêmica, já que se mostram como economias promissoras que representam 42% da população mundial, mas acreditam não ocupar posições nas organizações internacionais que condigam com esses números. As potências emergentes, dentre elas a Rússia, desejam maior voz do que possuem na ordem vigente, que ainda reflete a conjuntura internacional do seu contexto de criação.

O fortalecimento dos BRICS, como estratégia russa, explicita ainda mais o seu incentivo a uma ordem mundial multipolar, por acreditar que atenderia aos interesses russos o apoio à cooperação com outros países emergentes de forma em que esse se coloquem como potências no cenário mundial. É importante ressaltar que se trata de contraponto à hegemonia norte-americana, uma busca por alternativas à conjuntura vigente. A Rússia defende junto dos BRICS a diplomacia multilateral nas Nações Unidas frente aos desafios e ameaças, encorajando maior papel do Brasil e Índia nos assuntos internacionais (CÚPULA DO BRIC, 2009, Inciso 14), um contraponto à unipolaridade norte-americana. Com isso, a Rússia demonstra que a arquitetura internacional precisa de reformas urgentes, usando como argumento, por exemplo, a necessidade da desdolarização da economia como alternativa à hegemonia do dólar e, ao mesmo tempo, forma de evitar novas crises financeiras internacionais.

É importante analisar essa aproximação com potências emergentes como extremamente estratégica, já que as potências tradicionais tem como interesse a manutenção do *status quo* favorável a elas e isso significa apoio à hegemonia norte-americana para manterem sua posição relativamente superior aos países em ascensão. Dessa forma, fica clara a importância da aproximação principalmente com Índia e China, que além de serem pontos de inserção russa na Ásia através de acordos e cooperação, são gigantes que se beneficiariam de alternativas à hegemonia unilateral vigente.

Além disso, os BRICS demonstram articulação cada vez mais entrosada entre os países membros, o que demonstra perspectivas positivas para o grupo, principalmente com a criação em 2014 do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, que pode vir a funcionar como alternativa ao FMI favorável ao crescimento dos países emergentes, independente dos países centrais. As especulações, até o momento, tem forte caráter positivo.

3.2 Guerra da Geórgia

Quando em agosto de 2008 o governo da Geórgia lançou um ataque contra as tropas de pacificação russas, instaladas para proteger os cidadãos russos nas regiões georgianas da Ossétia do Sul e Abkhásia, a Rússia lançou uma forte contra-ofensiva, repelindo as tropas georgianas das duas regiões separatistas e avançando para o sul. A Rússia atacou a cidade portuária de Poti, no Mar Negro, tomou a cidade industrial de Gori, ao centro do país, e bombardeou a capital Tbilisi.

A força e eficiência na resposta demonstradas pela Rússia na guerra vinham sendo calculadas havia algum tempo. Desde o fim da URSS, a Geórgia tinha sido uma das ex-repúblicas socialistas que mais tentaram se distanciar da Rússia (tanto que só aderiram à CEI em 1993 após precisarem de ajuda para evitarem a independência da Abkhásia). A Geórgia buscava uma aproximação com o Ocidente, em especial os EUA, que aproveitava para expandir sua influência e sufocar o espaço da Rússia. Em 2008, poucos meses antes do início dos conflitos em agosto, a OTAN acolheu as aspirações da Geórgia em se tornar um membro da organização, concordando que tanto a Geórgia quanto a Ucrânia podem integrar a aliança euro-atlântica e defendendo mais uma vez a integridade territorial da Geórgia (ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE, 2008). A expansão da OTAN para a fronteira com a Rússia seria uma ameaça direta à influência russa sobre o espaço pós-soviético, além de constranger e tensionar ainda mais a relação Washington-Moscou. Quando a Rússia reagiu fortemente, contra-atacando a Geórgia e reconhecendo a independência das duas regiões, ela levou a um questionamento direto da expansão da OTAN, encabeçada pelos EUA, que serve como instrumento militar do *hegemon*.

As negociações para solucionar o conflito foram intermediadas pela Europa, mas nenhum apelo norte-americano para a retirada completa da Rússia das regiões separatistas foi ouvido pelos russos, que depois passaram a mover novas tropas e baterias militares para a região. Conforme declarou Dmitry Medvedev em 2011,

“ao fazer a Geórgia rejeitar seus planos agressivos, a Rússia também fez a OTAN pensar duas vezes antes de implementar seus planos de chegar mais próximo às fronteiras russas. Se o exército russo tivesse mostrado falta de determinação naquela guerra, a balança de forças em todo o mundo seria bem diferente agora. Geórgia provavelmente teria se juntado à OTAN, e Ucrânia e alguns outros antigos Estados Soviéticos teriam seguido seu exemplo.” (KHARLAMOV, 2011, Tradução Livre).

3.3 Guerra Civil na Síria

No efeito dominó, reproduzido no norte da África e no Oriente Médio a partir da crise da Tunísia em 2010, a Síria também foi cenário de manifestações que desencadearam forte instabilidade política, além de ser palco de crimes hediondos contra os direitos humanos. Inevitavelmente, a postura internacional diante da situação se colocava como ponto chave para o desenrolar do conflito, que, além das questões internas, refletia interesses internacionais divergentes, projetados pela arquitetura vigente de um jogo de influências sobre a legitimidade de intervenção na área.

A Síria, de passado instável de golpes, se aproximou da URSS no final dos anos 1940, em uma tática que consistia em aliar práticas socialistas à cultura islâmica, o que propiciou além de uma instabilidade interna, uma aliança duradoura entre ambos países. Um fator importante dessa aproximação é que trata-se de uma área geograficamente estratégica para a Rússia, visto que na Síria se encontra a única base naval russa fora de seu próprio território, que se localiza diante do Mediterrâneo.

No governo de Bashar al-Assad, a partir dos anos 2000, a Síria foi colocada num caminho de liberalização financeira mais intensa (mas mantendo controle estatal) e a abertura do país se mostrava concomitante ao crescimento da opressão ao opositoristas do governo. Tal abertura favoreceu, quase que restritamente, a pequena parcela da população que tinha laços com o governo, enquanto a grande massa não via privilégios, muitos sem acesso aos bens básicos, e se sentia cada vez mais oprimida.

Essa situação, associada ao ventos revolucionários que pairavam na região, levaram a grandes manifestações (com demandas que iam desde o acesso à água até a queda de Assad) que foram reprimidas fortemente, com milhares de casos de violação aos direitos humanos e levando a um número alarmante de refugiados, principalmente na Turquia. Nesse contexto, em que inclusive havia utilização de armas químicas, foi declarada situação de guerra civil pela Cruz Vermelha em dezembro de 2012, com mais de 50 mil mortos (BRANCOLI, 2013).

Dado o contexto, não tinha como o caso da Líbia não ser lembrado nas organizações internacionais, levando ao questionamento da possibilidade de sua reprodução na Síria. No Caso da Síria, não houve a mobilização internacional que houve diante da Líbia em 2011 pelo fato da Resolução 1973 do Conselho de Segurança, determinada com objetivo de acabar com o massacre de civis que acontecia na região, foi muito além de suas propostas iniciais sendo usada como forma de legitimar a retirada de Kadafi do poder. Assim, a Rússia, que apoiara a resolução, se colocou duramente crítica diante dos rumos que foram tomados.

Os russos, assim como os chineses, vetaram assertivamente as propostas de intervenção levadas ao CSNU e como argumento diplomático insistiam que tratavam-se de questões sírias internas. Ao observar as intervenções ocidentais, lideradas pelos EUA e pela OTAN, que atuaram para atender seus próprios interesses e não em defesa dos direitos humanos, a Rússia de opôs firmemente à possibilidade de ajudar a "legitimar uma nova Líbia" com operações semelhantes na Síria. Isso pode ser entendido como um questionamento à hegemonia norte-americana por se colocar contra a possibilidade da instauração de regime pró-Occidente em uma área que é, historicamente, de sua influência. Além disso, nesse contexto, a Rússia reafirmou a necessidade de se debater as questões multilateralmente.

3.4 O "Caso SNOWDEN"

Em junho de 2013, Edward Snowden - informante responsável pelo vazamento de documentos secretos da Agência de Segurança Nacional dos EUA - se viu preso no aeroporto de Shemeretyevo, na Rússia, após ter tido seu passaporte revogado pelos EUA e ter tido sua deportação determinada por Washington. O FBI fez sua queixa formal criminal e contava com uma cooperação russa para que o informante fosse entregue e julgado pelos EUA.

Enquanto Snowden alegava que os vazamentos eram fundamentados no respeito à propriedade privada, que tinha sido burlada pelos EUA, o governo norte-americano se baseava nas leis que definiam como crime a divulgação de qualquer informação relacionada a questões de defesa

nacional. Nesse contexto, ficava a cargo da Rússia qual ponto de vista seria visto como o legal, e, então, pode-se observar que o caso foi usado para afirmação de sua política externa.

Dessa forma, entende-se a concessão do asilo a Snowden como estratégia de afirmação nacional – ao invés de cooperarem com os hegemônicos EUA, defenderam Snowden, exemplificando sua política independente e pragmática. Esse fato ainda teve importância como mobilizador de um sentimento nacional já que a população russa, em sua maioria, apoiava essa decisão do governo.

A oposição à demanda norte-americana foi vista como uma postura nacional forte e rígida, e tal fato é confirmado por declarações de Putin feitas na época do evento, nas quais enaltecia sua forma de pensar a política externa de seu país: “Não vamos nos comportar como outros países se comportam. Somos um país independente e temos uma política externa independente” (ARKHIPOV & MEYER, 2013).

3.5 A Questão da Crimeia

Em novembro de 2013, parte da população ucraniana pró-Occidente foi às ruas para fazer manifestações em oposição à recusa de Viktor Yanukovich – então presidente ucraniano – de fechar acordos de livre comércio com a União Europeia. Yanukovich era um presidente mais favorável à cooperação com a Rússia, logo, contrário às pressões para maior alinhamento com a UE. Assim, os russos defenderam a manutenção do governo pró-eslavo, já que uma nova liderança poderia diminuir seus laços de cooperação. Nessa questão, ficou explícita a oposição russa ao Occidente, como forma de atender seus próprios interesses, além de se basear no fato de que a Ucrânia tem as mesmas raízes russas, dada a história remota de surgimento da Rússia.

O fortalecimento da crise se deu pela exaltação de ambos os lados: manifestantes com atitudes radicais foram combatidos com forte repressão do governo. Além disso, a Rússia não reconheceu legalidade na queda de Yanukovich, enquanto tal foi aceita pelo Occidente. E, enquanto isso, na Crimeia nomearam para o parlamento o pró-Rússia Sergei Axionov, dado que região é de maioria russa, que declarou anexação à Rússia, que aceitou e incorporou o território a despeito da posição da Ucrânia e dos EUA.

As questões na região se complicam por motivos de nacionalidade (a população russa da Crimeia é de 1 milhão de pessoas) e por, além disso, tratar-se de um ponto geograficamente estratégico, que comporta uma base naval russa e por onde 80% do gás exportado da Rússia para a Europa é escoado – ponto de forte dependência. Mais uma vez, a Rússia se mostrou

com uma política externa atuante, sem receios de não seguir o Ocidente; com a escalada das tensões, inclusive chegou a enviar tropas para a Criméia, sob justificativa de defender não só seus interesses nacionais como preservar a vida dos russos locais.

Além disso, a expansão do próprio território russo para a Criméia e a possibilidade do leste ucraniano seguir o mesmo caminho traduzem o maior ganho de influência russa frente às tentativas de seu entorno de se afastarem de sua esfera. A grosso modo, a Rússia deu seu recado aos vizinhos de que não tolerará que a influência Ocidental prevaleça sobre a sua própria.

4 Considerações Finais

O presente trabalho procurou elucidar de que maneira ocorre a contestação feita pela Rússia da hegemonia norte-americana sobre o sistema internacional. A partir dos casos dos BRICS, Geórgia, Síria, Snowden e Crimeia podemos observar que a Rússia:

(1) busca um concerto de grandes potências em oposição a uma única potência hegemônica, procurando novos vetores de relações para promover seus interesses como os outros países dos BRICS;

(2) não está disposta a perder influência no espaço pós-soviético para o Ocidente e fará o que for preciso para evitar a expansão da OTAN ou da UE para o seu entorno;

(3) faz oposição direta às ações unilaterais dos Estados Unidos; e

(4) utiliza a PER forte para compensar a política doméstica autoritária, aproveitando as oportunidades para demonstrar que não cede às exigências norte-americanas e que conduz uma posição autônoma e insubmissa em âmbito externo.

Conforme buscamos elucidar, essa nova postura no Governo Putin-Medvedev serviu de contraponto à PER de Yeltsin que retrocedeu a economia e fragilizou o poderio russo nas RI. Com a recuperação econômica, a Rússia deixou de apelar por reconhecimento norte-americano como potência para questionar a hegemonia dos EUA de modo a evitar uma nova erosão de sua capacidade de influir nas decisões internacionais e conquistar mais capital político para a Rússia no sistema interestatal.

Referências

ADAM, Gabriel Pessin. As relações entre Rússia, Ucrânia e Belarus e o papel que nelas exercem os recursos energéticos. 2008. 273 páginas. *Dissertação de Mestrado* – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2008.

_____. A Federação Russa: metamorfoses de uma potência reemergente. In: VISENTINI, Paulo, et alii. *BRICS: As potências emergentes*. Vozes: 2013. Pág. 45.

ARKHIPOV, Ilya, MEYER, Henry. Putin Warns U.S. Russia Won't Back Down on Snowden Asylum. *Bloomberg*, 17 de julho de 2013.

BRANCOLI, Fernando. *Primavera Árabe: Praças, ruas e revoltas*. 2013. 139 páginas. São Paulo: Desatino, 2013

CÚPULA DO BRIC. *Declaração Conjunta dos Líderes dos Países do BRIC*. Ecaterimburgo, 16 de Junho de 2009. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2009/06/17/cupula-dos-chefes-de-estado-e-de-governo-dos-brics>. Acesso em: 14 nov. 2014.

EMBAIXADA DA RÚSSIA NO BRASIL. Comunicado de Imprensa sobre a Situação na Síria [*Press Release*]. 15 de setembro de 2013. Disponível em: <http://goo.gl/tcukii>. Acesso em: 14 nov. 2014.

FEDERAÇÃO RUSSA. *The Foreign Policy Concept of The Russian Federation*. Moscou: 28 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>> Acesso em: 7 out. 2013.

_____. *New Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*. Moscou: 12 fev. 2013. Disponível em: <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/76389FEC168189ED44257B2E0039B16D> Acesso em: 7 out. 2013.

FREIRE, Maria Raquel. A política externa em transição: o caso da Federação Russa. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 23, set. 2009. Disponível em <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992009000300005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 28 nov. 2013.

KHARLAMOV, Ilya. Medvedev: no regrets about South Ossetia and Georgia. *The Voice of Russia*, 21 de novembro de 2011. Disponível em: <http://sputniknews.com/voiceofrussia/2011/11/21/60791406/>. Acesso em: 19 nov. 2014.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Desenvolvimento Econômico e Ascensão Nacional: rupturas e transições na Rússia e na China. In: FIORI, José Luis (org.). *O Mito do Colapso do Poder Americano*. Record, 2008.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE. Bucharest Summit Declaration [*Press release*]. 3 de abril de 2008. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm. Acesso em: 14 nov. 2014.

PUTIN, Vladimir. Russia and the changing world. The Moscow News: 27 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://themoscownews.com/politics/20120227/189488862.html>. Acesso em: 14 nov. 2011.

SCHUTTE, G. R. Georgia: a guerra fria de volta? *Data Vênia*, ano V, n. 24, ago./out. 2008.

SEGRILLO, Angelo. A Diarquia Putin-Medvedev: Dimensões da Política Interna e da Política Externa, In: ALVES, André Gustavo (org.). *Uma Longa Transição: Vinte Anos de Transformações na Rússia*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2011.

ZHEBIT, Alexander. A Rússia na ordem mundial: com o Ocidente, com o Oriente ou um pólo autônomo em um mundo multipolar?. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 46, n. 1, June 2003.

ALTERNATIVAS À ORDEM POLÍTICA MUNDIAL: BANDUNG E BRICS E SUAS DISTINÇÕES E SEMELHANÇAS

Clara Alves Silva
Natália Monteiro de Moura Machado¹

Resumo: Em 1955, em plena Guerra Fria, 29 países – asiáticos e africanos – se reuniram para discutir a formação de uma nova força política mundial, o Terceiro Mundo. Essa reunião que se situou em Bandung na Indonésia e, conhecida conseqüentemente como Conferência de Bandung, promoveu a criação de um novo grupo interessado em objetos outros com relação às ambições dos eixos polarizados entre EUA e URSS. Bandung foi uma iniciativa de promoção de cooperação cultural e econômica entre países membros e, mais ainda, foi uma proposta de alternativa ao contexto rígido da ordem mundial, no período da Guerra Fria. Mais de meio século depois foram formados os BRICS. O grupo foi resultado de uma série de negociações anteriores entre os países fundadores membros (Brasil, Rússia, Índia e China), com a entrada, posteriormente, da África do Sul. Pretendia-se, finalmente, construir um bloco de potências emergentes, com economias relativamente próximas, que atuariam como um grupo de cooperação política. Frente a Guerra Fria, Bandung procurou lançar uma terceira via em um cenário bipolar extremamente rígido e os BRICS, logo após a crise econômica de 2008, almejam uma interação econômica e política para alcançar o desenvolvimento. Diante tais conjunturas internacionais distintas e dos perfis diferenciados dos países em questão, esse trabalho procura formular uma comparação entre os blocos. Pretendemos, então, abordar as distinções e semelhanças entre cada projeto.

Palavras-chave: BRICS; Bandung; Política Internacional; Ordem Mundial

1 Introdução

O presente artigo tem como principal objetivo apresentar o que foi a Conferência de Bandung, o que são os BRICS e as suas propostas de mudança para a ordem mundial. A partir de critérios de comparação, deseja-se analisar suas intenções e o que suas proposições representam em cada uma das conjunturas em que agiram. Para isto, por meio de um debate com a bibliografia específica sobre esta temática, pretende-se atingir os objetivos propostos.

¹ Graduandas do curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF), vinculadas ao Laboratório de Estudos em Política Internacional (LEPIN-UFF).

2 Bandung e a novidade da *Cooperação Sul Sul*

A origem da cooperação sul-sul é comumente associada à Conferência de Bandung, considerada um marco na organização dos países terceiro-mundistas como agentes e tomadores de decisão acerca de si mesmos. Foi a partir da organização desses países como um bloco que novo ator coletivo do sistema internacional.

A Conferência de Bandung aconteceu entre os dias 18 e 24 de abril de 1955 em Bandung, na Indonésia e reuniu 29 países africanos e asiáticos em torno de uma agenda bastante diversificada que tratava desde a iniciativa de criar e desenvolver uma maior articulação econômica entre os países ali presentes até a recente criação do Estado de Israel. Vários fatores contribuíram para a formação da Conferência, dentre os quais os principais foram os nacionalismos decorrentes das guerras de independência em colônias e ex-colônias asiáticas e africanas, a Guerra Fria e o medo de que ela se tornasse “quente” nesses países, como acontecera na Guerra da Coreia (Brener; 1987: 02). Havia dois objetivos primordiais na Conferência:

Garantir a manutenção e a promoção da paz e da segurança regional pelo estabelecimento de dez princípios gerais da cooperação amigável; e buscar a prosperidade comum e o bem-estar de todos a partir da cooperação econômica, social e cultural. (Esteves, Abreu, Fonseca, Niv, Assunção, Urias: 2012, 53).

Assim, em torno do conceito de “terceiro mundo” articulou-se a luta contra o colonialismo, pelo desenvolvimento econômico, e pelo direito de poder ser neutro dentro da Guerra Fria (o chamado “neutralismo”). Surde, então, o que ficou conhecido como “espírito de Bandung”, bastião da cooperação entre os países do sul global. E dois outros movimentos dentro dessa lógica nascem: O Movimento dos Países Não-Alinhados e o G77.

A conjuntura internacional não deixou alternativa aos clamores de autonomia desses países. Isso, por conta de diversos fatores. O sistema internacional, ainda que posterior à destruição da Europa pelas duas Grandes Guerras, permanecia eurocêntrico, consequentemente, os países do sul global não possuíam poder de voz. A tensa bipolaridade da Guerra Fria fazia com que os países terceiro-mundistas fossem forçados pelo espírito ainda colonial e imperialista das grandes potências a se associar a algum dos lados. E também, potências coloniais insistiam em manter seus impérios, por mais que os movimentos nacionalistas pós-Segunda Guerra dos países colonizados já anunciassem a derrocada final desse modelo.

Diante desse cenário inóspito, pode-se entender a tamanha importância dada ao que houve em Bandung:

Ela [Conferência] buscou a formação da identidade e soberania nacionais das jovens nações independentes em meio à existência de forças poderosas que no interior da (nova) Guerra Fria e do (velho) colonialismo procuraram atrair e/ou manter os novos atores internacionais no interior dos seus respectivos campos. A importância da realização da reunião na Indonésia deu-se também pela criação de uma identidade nacional para os jovens países moldada a partir do sistema internacional, e não de uma pura e simples absorção do nacionalismo dos colonizadores. (Kosher, 2005: 02)

Devido ao caráter nacionalista da reunião, a cooperação sul-sul consolidada em Bandung era revisionista, como afirmam os autores:

O Comunicado Final de Bandung tratou de várias questões comuns aos países da Ásia e da África desde problemas políticos, econômicos e sociais, até a necessidade de atuação conjunta com vistas à revisão dos termos que sustentavam a ordem internacional. (...) Nesse contexto, a emergência da CSS associava-se às demandas por revisão das estruturas que sustentavam a ordem internacional. (Esteves, Abreu, Fonseca, Niv, Assunção, Urias: 2012, 53)

Existia, entre os países terceiro-mundistas, um forte sentimento nacionalista e uma crença de um futuro melhor, agora que várias nações já estavam livres (ou em processo de libertação) do jugo colonialista (acusado como o causador de todos os males que as afligiam). Os líderes do Movimento dos Não-Alinhados presentes na Conferência de Bandung foram símbolos do nacionalismo em seus países. Gamal Abdel Nasser, o líder do Egito, foi também o maior expoente da ideia do Pan-Arabismo, que pretendia tornar as nações árabes mais unidas e, conseqüentemente, mais fortes no sistema internacional. Pandit Nehru, o líder indiano, era o sucessor de Mahatma Gandhi e também um símbolo do nacionalismo indiano. Sukarno, líder da Indonésia, foi, assim como os dois primeiros, um dos líderes do movimento

dos não-alinhados, com suas frases “Viver e deixar viver” e “Unidade dentro da diversidade”, além de ser um dos pensadores do encontro da Conferência de Bandung, capital de seu país.

Entretanto, por mais inovadora e ambiciosa que fosse a Conferência e seu “espírito”, desde o seu nascimento já enfrentava “graves contradições, uma vez que entre seus fundadores figuravam regimes tão heterogêneos como a Turquia, membro da OTAN [Organização do Tratado do Atlântico Norte], e a China, então bem próxima da URSS [União das Repúblicas Socialistas Soviéticas], além, é claro, da Índia de Pandit Nehru, bastião mais sólido da ‘equidistância’” (Brener; 1987: 02). Tentar fazer frente às potências hegemônicas torna-se um problema quando se percebeu a heterogeneidade cultural, social, econômica e geopolítica dos países que se encontravam reunidos. Assim como também o gravíssimo subdesenvolvimento econômico dessas nações, que as tornava dependentes dos países poderosos do sistema internacional. Essa dependência impedia a tomada de medidas mais radicais, como um total distanciamento ou a articulação de uma posição mais dura frente às vontades dos países centrais.

Mesmo diante de tantas dificuldades um novo ator coletivo foi criado. Apesar da heterogeneidade, esse conjunto de países - que vai estar sempre aumentando, seja por conta das novas nações surgidas dos processos de descolonização ou seja por conta de novos países aderindo à causa - tentou se articular no sistema internacional. Porém, essa articulação não conseguirá ser tão firme, ou mesmo consensual, quanto se pretendia pelos líderes do movimento. O conceito de neutralismo, uma das principais inovações desse novo movimento do sul global e, talvez, a mais controversa

teve de ser adaptado, sendo substituído ainda nos anos cinquenta pela formulação do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser: o “neutralismo positivo”, podendo também ser chamado de “neutralismo ativo”. Muito embora “neutralidade” nesse contexto não significasse indiferença ou ausência (...) a sua prática se tornará desde o princípio em algo extremamente difícil de ser alcançado nos termos em que se proponha, longe da Guerra Fria. (Kosher; 2005: 06)

De fato, o movimento terceiro-mundista teve problemas para levar em frente suas propostas. Os problemas da heterogeneidade e da fraqueza econômica pareciam incontornáveis. Como escreve Jayme Brener, em 1987, “o Movimento [dos Não Alinhados] não conseguiu tomar medidas efetivas, seja no campo político, seja no campo econômico, e a razão para tanto parece ser sua heterogeneidade congênita.” E, no campo da integração

econômica, o insucesso parecia ser o mesmo: os países subdesenvolvidos pareciam não conseguir se articular para uma independência maior com relação aos países desenvolvidos, e afirmava-se que a relevância da cooperação sul-sul (Cooperação Técnica e Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento – CTPD e CEPD) “para a economia mundial é justificada por sua complementaridade à cooperação técnica tradicionalmente exercida pelos países desenvolvidos” (Esteves, Abreu, Fonseca, Niv, Assunção, Urias: 2012, 54).

Entretanto, nos anos 1990, a “CSS (Cooperação Sul-Sul) recuperou seu impulso e iniciou um novo período de expansão” (Esteves, Abreu, Fonseca, Niv, Assunção, Urias: 2012, 55). Percebeu-se a capacidade econômica de alguns países em desenvolvimento e chegou-se à conclusão de que esses seriam “países pivôs” que fortaleceriam as capacidades internas da CSS. Nesse grupo de países percebidos como possíveis países pivôs, já se encontravam China, Brasil e Índia.

3 BRICS e a ordem mundial vigente

Em 2001, Jim O’Neill, Diretor de Negócios do Banco Goldman Sachs publicou o artigo “Building Better Global Economics BRICs”. Em síntese, no texto, o autor apresenta vários dados acerca das economias dos maiores países do globo. E, simultaneamente, ele demonstra a estrutura econômica de vários grupos políticos que reúne potências mundiais. As inúmeras tabelas às quais o economista recorre mostram que países fortes economicamente não correspondem aos países influentes politicamente.

Diante dessa contradição, segundo O’Neill, se destacam quatro crescentes economias: China, Rússia, Brasil e Índia. Porém. São esses os países que, apesar de suas dimensões econômicas, não possuem espaço de mobilização política, espaço esse já engessado pelas antigas potências europeias, Japão e os Estados Unidos.

O autor salienta que essa desproporcionalidade representa uma incoerência na ordem global e, em suas palavras, “*representation at global economic policy meetings might need to be significantly changed*” (O’NEIL, 2001:05). Durante um primeiro momento, essa denúncia não recebeu grande repercussão. Entretanto, com o intenso crescimento recente desses países emergentes, a interpretação de O’Neill ganhou cada vez mais aceitação e passou a ser objeto de interesse de acadêmicos, pesquisadores, analistas e homens de negócio(Júnior & Figueiredo, 2012: 54).

O que começou como uma concepção externa, originária de observadores distantes dos países em questão, passou a ser internalizado pelos representantes de cada qual. A partir de 2006, os países em desenvolvimento citados se reuniram informalmente e paralelamente durante a Assembleia Geral das Nações Unidas. Posteriormente, constatou-se a

necessidade da realização de uma reunião formal específica de chanceleres do BRIC. Assim, em 2008, acontece a primeira reunião formal a qual marca o momento em que BRIC torna-se a representação de “uma entidade político-diplomática” (Reis, 2012: 57).

O Comunicado Conjunto acordado nessa reunião, em Ecaterimburgo, destaca alguns vários pontos de consenso, como a “necessidade de reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança, de modo a torna-lo mais representativo, legítimo e eficaz” e a “necessidade de assegurar oportunidades iguais para o desenvolvimento de todos os países” (Reis, 2012: 57). Tais reivindicações sugerem uma mudança do cenário rígido atual de forma que o leve a uma maior democratização. No entanto, outros pontos de consenso como “fortalecimento do multilateralismo, com a ONU desempenhando papel central” e “fortalecimento da segurança e estabilidade internacional” (Reis, 2012: 57) possibilita a uma percepção não revolucionária do processo de mudança proposto pelo grupo, dado que é consenso a conservação do sistema vigente.

Desde então, anualmente, acontecem cúpulas que reúnem, em um dos países membros, os chefes de Estado do bloco. A Primeira Cúpula, de 2009, acontece sob o impacto da crise iniciada em 2008. Como consequência, questões econômicas tiveram prioridade sobre as demais. Dessa forma, houve um comprometimento, por parte dos líderes de cada país, em “avançar na reforma de instituições financeiras internacionais, de maneira a refletir as mudanças na economia global” (Reis, 2012: 59).

A Segunda Cúpula, realizada em Brasília, no entanto, “aprofundou a concertação política” (Reis, 2012: 60) dos países membros. As discussões políticas e econômicas sobre a atuação do bloco vêm acontecendo sem interrupções. Algumas posteriores cúpulas são emblemáticas, como a terceira dela, de 2011, que oficializou o ingresso da África do Sul. Consolidando-se, então, uma maior representatividade dos BRICS, dado a participação de países de quatro dos cinco continentes do mundo. A Sexta Cúpula, e última, em Fortaleza, em 2014, representa a concretização de algumas de suas propostas, pois é marcada pela criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS.

Uma das principais discussões acerca da formação dos BRICS é sobre a impactante diferença entre os países membros. Mesmo O’Neill, em seu artigo, admitiu haver diferenças econômicas, sociais e políticas no bloco. No plano econômico, cada país possui sua particularidade. A China, apesar de possuir a maior parte da população na área rural, possui um amplo setor industrial e tem investido na exportação de produtos com cada vez maior valor agregado. A Rússia é uma forte exportadora de recursos energéticos – petróleo e gás. A Índia é caracterizada pelo setor de serviço,

mais especificamente, de *softwear*. Brasil e África do Sul são grandes exportadores de *commodities*, porém, o Brasil também deu início à expressiva exportação de petróleo.

Os padrões de desenvolvimento social, os sistemas políticos e os aspectos culturais também são contrastantes. Por exemplo, a Rússia possui o patamar social mais elevado dentre os membros. Diferentemente, a Índia apresenta os piores indicadores sociais, apesar de possuir uma educação especializada de alto nível (Ouro-Preto, 2012: 106). O “Brasil reflete claramente um exemplo com características próprias de cultura ocidental”, diferentemente dos demais. Porém “a Índia e a África do Sul [também] possuem instituições políticas e sistemas legais de evidente inspiração ocidental. Todos os BRICS, entretanto, expressam claras identidades culturais” (Ouro- Preto, 2012: 106).

Outro relevante diferencial entre os membros do BRICS apontado por diversos autores, inclusive por O’Niell (2011), são os diferentes níveis de interesse pelo bloco por cada país. É, por exemplo, evidente que “a China [...] concederá à sua presença no grupo uma prioridade menos acentuada do que ocorrerá com países grandes, mas cujas dimensões políticas expressam ainda um poder, sobretudo regional, como o Brasil” (Ouro-Preto, 2012: 114). Isso se dá porque a China possui força econômica superior aos demais e, além do mais, já possui, assim como a Rússia, um atual reconhecimento pela comunidade internacional. A participação da China e Rússia no Conselho de Segurança das Nações Unidas demonstra tal expressividade.

Existe, como uma possível consequência do perfil heterogêneo dos integrantes, uma seletividade na escolha dos tópicos a serem tratados pelo bloco. Essa característica é um verdadeiro fator limitante em sua agenda. Segundo Valdemar Carneiro Leão:

O que parece diferir nos BRICS é que não se nota ainda inclinação por uma negociação de posições *intra muros*, ou seja, não se dá um exercício que implique concessões individuais significativas, com vistas a um posicionamento unificado. Sendo assim, a agenda ainda não comporta temas que envolvam esforço de aproximação. Há sensibilidades conhecidas ou intuídas, tacitamente entendidas como “linhas vermelhas” que não se ultrapassam (Leão, 2012: 81).

Esse comportamento se dá, principalmente, pelo fato dos países optarem por evitar desgastes internos. Tal característica pode engessar as discussões e dificultar o andamento das propostas do bloco.

Diante de tantas dessemelhanças, que fator uniu os BRICS a ponto de formarem um bloco? O'Neill apontava as altas taxas de crescimento econômico que esses países vêm conquistando. Existem, também, algumas outras semelhanças pontuais como a extensa dimensão territorial de todos eles e grande taxa populacional. Entretanto, o desdobramento que concedeu a criação do bloco tem proposições políticas.

Leão identifica uma "identidade" particular nos BRICS. Para ele, essa identidade é substancial para a solidificação e continuidade de qualquer grupo ou aliança. O autor sugere que

a existência de um denominador comum, que se compõe, por um lado, da tomada de consciência, por cada um dos quatro, do potencial que o conjunto reunia [...] e, por outro, de uma afinidade, percebida mais que explicitada, na leitura crítica da distribuição de poder nos sistemas de governança global (Leão, 2012: 77).

A afinidade, a que ele se refere, é uma interpretação comum da necessidade de reforma da ordem mundial. A mudança no *status quo* global faz-se necessária porque as instituições que expressam a configuração da atual ordem não representam o contorno do cenário mundial vigente. Isso se dá por causa do congelamento dos núcleos de poder comandados pelos países centrais, que excluem até mesmo os países emergentes que representam uma parcela substancial da economia mundial.

Vale salientar que a propensão do bloco é reformista e não prevê uma substituição da ordem presente. Por tais motivos, os "BRICS podem ser definidos como grupo conservador na medida em que não se apresentam ou se definem como uma força revolucionária com o objetivo de varrer a ordem mundial existente" (Ouro-Preto, 2012: 108). A intenção maior é, apenas, muda-la, pois considera que o sistema corrente não corresponde à distribuição de forças no globo moderno. O propósito reformista se manifesta também na alteração na governança econômica global. As instituições herdadas da Conferência de Bretton Woods não se colocam como instrumentos suficientemente democráticos, dado que conservam características do seu momento de fundação e não acompanham as mudanças já evidenciadas na conjuntura corrente.

A consolidação do Fundo e do Banco de Desenvolvimento BRICS, efetivada em 2014, é uma expressão concreta das intenções do bloco. O Fundo e o Banco são instituições que aspiram contribuir com o desenvolvimento de países emergentes, integrantes do grupo e, a posteriori, demais economias em crescimento. O primeiro é destinado a prestar auxílio às economias dos membros quando em crise e dificuldade, mas com a perspectiva de que outros países, no futuro, também poderão ser beneficiados pela instituição. O segundo provê financiar melhorias na infraestrutura dos chamados países do Terceiro Mundo.

A partir disso, pode-se concluir que

A iniciativa da criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS, assim como um fundo de reserva, parece confirmar uma mudança inevitável na geopolítica mundial, assim como ratifica uma estratégia das nações emergentes de inserção ou reinserção internacional, buscando modificar as normas internacionais vigentes, ampliando seu poder e influência no âmbito dos fóruns decisórios (Andrade, 2014: 18).

Considerações Finais

Mostra-se substancial pontuar a diferença entre os contextos nos quais cada um dos blocos se organizou. Bandung se organiza em meio a um cenário rígido, conseqüente da Guerra Fria, e propõe neutralidade diante da bipolaridade mundial. O raio de manobra de suas ações mostra-se, então, limitado, dado a extensa capacidade material que as potências tinham frente aos recém-formados Estados Nação. Diferentemente, os BRICS se organizam em um cenário mais flexível e após crises que desestabilizaram as potências centrais do mundo.

Ainda diante dessas desiguais circunstâncias, Bandung vivenciou um ambiente caracterizado pelo colonialismo. Tal momento de dependência e repressão dos países colonizadores levou esses países a reivindicar autonomia. O colonialismo do século XX na África e Ásia foi erradicado, majoritariamente, através da violência e de manobras políticas nacionalistas. Por isso, os países de Bandung se mostravam preocupados com a segurança e paz de seus territórios, constantemente ameaçada tanto pelas potências colonialistas, quanto pelas potências da Guerra Fria em sua constante luta por áreas de influência.

Os BRICS, por outro lado, não demonstram preocupações acerca de suas políticas nacionais, e sim acerca da política internacional. Isso se dá, porque os países membros possuem uma relativa estabilidade política. O incômodo do bloco advém do congelamento da ordem mundial proporcionado pela incoerência das instituições internacionais vigentes, cujo controle é dividido prioritariamente entre países centrais. Divisão essa que não representa a geopolítica atual, pois a participação econômica dos BRICS no globo não reflete em poder de decisão no mesmo.

É pertinente, também, uma análise sobre a composição de cada bloco. Conforme foi evidenciado, Bandung e BRICS possuem uma grande diversidade de participantes. Essa heterogeneidade se mostra conflitante, dado que nem todos os interesses convergem e a criação de uma agenda única se torna um desafio. Entretanto, mesmo em meio à essa diversidade, a consolidação do Fundo e Banco dos BRICS demonstra a confluência de ambições entre os seus países membros. Isso se dá, devido à identidade do bloco, sugerida por Valdemar Carneiro Leão, ou seja, a leitura crítica da ordem mundial. O número elevado de países participantes da Conferência de Bandung dificultou mais ainda a chegada a um consenso quando comparado aos BRICS.

Outra essencial diferença entre os personagens em questão é seu caráter filosófico. Bandung apresentou uma proposição muito mais ideológica frente à supremacia dos países centrais, principalmente devido ao forte nacionalismo que caracterizou a época, e foi crítico aos abusos e injustiças cometidas com seus membros e semelhantes. Já os BRICS se fazem mais pragmáticos e calculistas, dado que são conscientes de suas extensas capacidades e da incoerência e fragilidade da ordem internacional atual. Por isso, mesmo diante de um contexto mais flexível, os BRICS continuam por reconhecer a legitimidade de organizações como a ONU, embora não admitem o caráter representativo de seu Conselho de Segurança.

Os blocos se aproximam quando desejam o desenvolvimento de seus membros. Uma das maiores intenções da cooperação sul-sul é o crescimento integrado das economias em interação. O fato do relacionamento vertical entre norte e sul (países centrais e periféricos) não conferir espaço para o desenvolvimento da periferia levou ao relacionamento horizontal. Evidenciou-se que individualmente, os países pequenos não possuíam capacidade de ação, porém quando reunidos, seus potenciais atingem elevados índices. Considera-se, inclusive, a Conferência de Bandung o marco inicial desse tipo de interação e os BRICS a realidade atual da cooperação sul-sul.

E então chegamos à diferença principal entre os dois movimentos: a capacidade material de mudanças na ordem internacional. Tendo em vista os contextos em que cada um atua e diante da capacidade de se chegar a um consenso e formar uma agenda e da força econômica de cada um dos blocos, conclui-se que os BRICS possuem todas essas circunstâncias ao seu favor enquanto os países reunidos em Bandung não desproviavam do mesmo.

Em síntese, mesmo em contextos e formulações diferentes os dois blocos se mostram insatisfeitos com o sistema internacional do pós Segunda Guerra. As proposições reformistas apresentadas por eles confirmam esse descontentamento. A emergência de blocos contrários à ordem desde o momento de sua consolidação comprova sua insuficiência e a necessidade de sua transformação.

Referências

ANDRADE, Jorge Bronzeado de. *Banco dos BRICS: a institucionalização de um novo organismo internacional para o desenvolvimento sustentável das nações emergentes. Uma esfinge a ser decifrada*. In: II Seminário de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI): Graduação e Pós-Graduação, 2014, João Pessoa-PB. Disponível em http://www.seminario2014.abri.org.br/resources/anais/21/1407030812_ARQUIVO_Artigo para ABRI 2014 - GeorgeBronzeadodeAndrade.pdf Acessado em 24 de Novembro de 2014.

BRENER, Jaymer. Trinta anos de não-alinhados. In: Lua Nova: Revista de cultura e política. São Paulo. V. 03. n.03, 1987.

ESTEVES, Paulo; Fonseca, João Moura M. da; Abreu, Aline, F. V.; Assunção, Manaíra; Niv, Amir Clementino. A cooperação para o desenvolvimento, os BRICS e a política externa brasileira. In: Olaf Jacob. (Org.). *Economia, parlamentos, desenvolvimento e migrações: as novas dinâmicas bilaterais entre Brasil e Europa*. 1ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012, v. 1, p. 51-72.

JÚNIOR, Hermes Moreira e FIGUEIRA, Mauro Sérgio. *O Banco dos BRICS e os cenários de recomposição da ordem internacional*. In: Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar-abr. 2014, p. 51-62. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/10090/7731> Acessado em 24 de Novembro de 2014.

KOCHER, B. *De Bandung a Bagdá. Cinquenta Anos de Economia Política do Terceiro Mundo*. In: X Encontro Nacional de Economia Política, 2005, Campinas. Anais do X Encontro Nacional de Economia Política, 2005.

LEÃO, Valdemar Carneiro. BRICS: identidade e agenda econômica – notas de um observador diplomático. In: *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional* / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. – 2. ed. rev. ampl. — Brasília : FUNAG, 2013.

OURO-PRETO, Affonso Celso de. Nova confirmação de poder. In: *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional* / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. – 2. ed. rev. ampl. — Brasília : FUNAG, 2013.

O'NEILL, JIM. *Building Better Global Economic BRICs*. In: Global Economics Paper No: 66, 30th November 2001. Disponível em: <http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf> Acessado em 24 de Novembro de 2014.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. BRICS: surgimento e evolução. In: *O Brasil, os BRICS e a agenda internacional* / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel. – 2. ed. rev. ampl. — Brasília : FUNAG, 2013.

GT 7 – HISTÓRIA MILITAR

Coordenador: Prof. Dr. Gabriel Passetti (INEST/UFF)

MARECHAL HORTA BARBOSA: MILITARES E A PETROBRAS

Helid Raphael de Carvalho (UFF)

Resumo: Os militares nacionalistas foram decisivos na criação da Petrobras. A tese do monopólio estatal foi defendida por Horta Barbosa, primeiramente no aparelho estatal (no período posterior a Revolução de 30) e depois numa campanha de massas, intitulada d'O Petróleo é Nosso. Aqui se examina a formação do Marechal, influências, sua trajetória, totalmente ligada à luta pelo monopólio, e o desenrolar da campanha.

Palavras Chave: Nacionalistas, Petrobras, Militares

A história da criação da Petrobrás está diretamente ligada aos militares nacionalistas, destacadamente o Marechal Julio Caetano Horta Barbosa, autor da tese do monopólio estatal do petróleo e seu principal defensor, no aparelho do Estado e na sociedade civil como um dos líderes da campanha d'O Petróleo é Nosso. Nessa panorâmica foca-se primeiramente na formação, carreira e influências que levaram Horta Barbosa a desempenhar essa papel histórico, e, em seguida, no processo que redundou na criação da Petrobras.

Carreira e Influências

A família de Horta Barbosa era da elite letrada do Segundo Império,¹ abolicionista e republicana. A herança positivista, reforçada no Pedro II, onde estudou de 1894/1897, encontrou no Exército terreno fértil para se consolidar. Em 1887, aos 15 anos, ingressou na Escola Militar da Praia Vermelha, onde estudaram os que sustentaram a República, sob a liderança de Floriano Peixoto, ex-aluno e discípulo de Benjamin Constant, e, constituíram a base militar do florianismo. Lá participou de episódios de rebeldia, identificados com essa tradição.² Como punição, foi para Canudos, onde foi gravemente ferido.

¹ Pizzaro Jacobina, páginas 8 e 9, fala das ligações dos Horta Barbosa e dos Bueno(família da mãe) com o positivismo. Ivans Lins também cita essa ligação e seus descendentes confirmaram nas entrevistas a forte ligação de seus antepassados com o Positivismo.(LINS: 2009)

² Arsênio E. Corrêa identifica os militares positivistas com o jacobinismo. Seriam "intolerantes" com todos os que se opunham a sua ideia de República. (CORRÊA: 1997, p. 100).

Em fevereiro de 1898, foi reintegrado, e em 1899, ingressou na Escola Preparatória e Tática de Realengo. Em 1904 participou da Revolta da Vacina.³ Desligado, aprisionado e submetido ao Conselho de Guerra, foi anistiado, no ano seguinte, juntamente com seus colegas. Concluiu os cursos de Engenharia e Estado-Maior, equivalentes ao bacharelato em Física e Matemática, na Escola de Artilharia e Engenharia do Realengo, aos 26 anos, em 1907. Sua primeira missão, na qual permaneceu por dez anos, sob o comando de Rondon, solidificou as posições herdadas da família, do Pedro II e da Escola Militar. Rondon era “discípulo” de Benjamin e “florianista” convicto. Signatário dos ‘Pactos de Sangue’, teve grande influência sobre Horta Barbosa.⁴

O peso da “herança de Benjamim” pode ser medido pela carta de sua família, em 1942, em que o genro, Marechal João de Albuquerque Serejo, da “mocidade militar”, o trata como “camarada e amigo”, colocando-se como “discípulo” de Benjamim. Com a carta, dossiê com documentos importantes da história da fundação da República, e a afirmação que Horta Barbosa seria “fiel seguidor e continuador dos ideais” do líder da ‘mocidade militar’.

Outra forte influência foram os nacionalistas dos países vizinhos,⁵ com destaque para o General Enrique Mosconi, (1877/1940) que fundou e presidiu a estatal argentina YPF.⁶ Na presidência do CNP, ele ampliou esses

³ A revolta reuniu populares, classes médias e os cadetes da Escola Militar, além de outros militares ligados ao Positivismo e ao Florianismo.

⁴ Documentos assinados pela ‘mocidade militar’ oferecendo a vida em defesa dos ideais do ‘amado mestre’. Mesmo depois de proclamada a República, a ‘mocidade militar’ continuou delegando a Benjamin Constant os destinos do movimento, como demonstra documento ofertado pela família de B. Constant a Horta Barbosa. Arquivo Horta Barbosa do CPDO-FGV-RJ. Cód.HB div. 1919. 06.04. A ligação entre H. Barbosa e Rondon é notável. Essa ligação H. Barbosa/Rondon/Benjamin, reforça a idéia de Barbosa como elo dos oficiais republicanos com os nacionalistas de meados do século XX, também está em LINS (2009). O próprio Rondon informou que Benjamin o indicou para a Escola Militar e que, em 1893, pretendeu deixar a missão no sertão para participar da resistência comandada por Floriano Peixoto ao levante da Esquadra, chefiado pelos Almirantes Custódio de Melo e Saldanha da Gama. Também deu mostras de seu apreço pelos Horta Barbosa que serviram sob seu comando:, Nicolau, Francisco (que morreu na Missão) Luis e Julio Caetano (VIVEIROS: 1969.)

⁵ GARCINDO DE SÁ (2000: p.7), comentando as viagens que Horta Barbosa fez ao Uruguai e Argentina quando presidente do CNP, afirma que a “influência das observações realizadas foi marcante” e do “impacto da implantação e dos efeitos das atividades” da ANCAP e da YPF.

⁶ Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

contatos e viagens ao Uruguai e à Argentina, incorporando muitos dos argumentos pró-monopólio estatal.⁷ Essa influência, o levaram ao nacionalismo brasileiro do século XX, como formulador da tese nacionalista para o petróleo e líder da campanha que garantiu a concretização de sua tese, como se verá em seguida.

A luta pela Petrobras

Embora haja registros sobre tentativas de se descobrir petróleo no Brasil desde o final do século XIX, foi só após a Revolução de 30, com as iniciativas de industrialização e modernização, que o tema entrou concretamente em pauta (COHN: 1968, p. 11). A partir daí, até a promulgação, por Getúlio Vargas, em 1953, da lei que criou a Petrobras, as histórias da construção do monopólio estatal e de Horta Barbosa se confundem. Sua preocupação com a exploração, beneficiamento e distribuição do petróleo e seus derivados, entendidas como de alto interesse estratégico para o desenvolvimento e defesa do país, tornou-se pública a partir de 1934.

Já era importante representante da opinião militar sobre o assunto, aprofundado no curso da Missão Francesa.⁸ Na Diretoria de Engenharia do Exército, redigiu memorandos, advertindo para a situação delicada das Forças Armadas com o fornecimento externo de combustíveis. Nos primeiros meses de 1938, elaborou relatório enviado para Góis Monteiro, alertando para a iminência do conflito mundial e a possibilidade de interrupção no fornecimento de petróleo ao Brasil.⁹ O chefe do Estado-Maior do Exército, reenviou, assinado, ao secretário do Conselho de Segurança Nacional.

⁷ Foi após as palestras de Horta Barbosa no Clube Militar que a campanha “d’O Petróleo é Nosso” se organizou e ganhou as ruas e praças de todas as regiões do Brasil até a criação da Petrobras.

⁸ Curso da célebre Missão Militar Francesa junto ao Exército Brasileiro (1919-1940), dirigido pelo General Maurice Gamelin (1874-1954), pioneiro na utilização da motomecanização de combate.

⁹ A existência desses relatórios sempre foi confirmada pelo Marechal Horta Barbosa, que a eles se referiu em suas palestras durante a campanha “O Petróleo é Nosso”. São citados no verbete I de Renato Lemos) no *Dicionário Histórico Biográfico do CPDOC-FGV*, mas não foram encontrados no Arquivo do CPDOC-FGV, no Arquivo Histórico do Exército Brasileiro nem nos documentos da família. No CPDOC-FGV existe uma cópia datilografada, de um relatório no mesmo sentido enviado ao Secretário do Conselho de Segurança Nacional. Tal documento está no arquivo Horta Barbosa do CPDOC-FGV-RJ. Cód. HB vp 1936.11.17.

A proposta foi apresentada ao Presidente da República, como reivindicação militar. Vargas determinou o exame das sugestões pelo Conselho Federal de Comércio Exterior. (DIAS e QUAGLINO:1993, p. 84).

Vargas criou o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) em 1938¹⁰ e nomeou Horta Barbosa presidente.¹¹ Logo após assumir, estudou os

¹⁰ Inspirados nos exemplos de nacionalização e estatização no Uruguai, Argentina e México, oficiais e membros do Conselho Federal do Comércio Exterior arquitetaram para o governo federal decretar o controle centralizado e rígido sobre o petróleo, inclusive na área comercial. Estavam convencidos que o poder econômico dos trustes ameaçava o poder político do Estado nacional, especialmente em caso de guerra. Depois de muita conspiração – fartamente documentada – conseguiram concretizar seu intento. Em 29 de abril de 1938, Vargas baixou decreto tornando o abastecimento de petróleo serviço de utilidade pública. Compreendidos a importação, exportação, transporte – inclusive oleodutos –, distribuição e comércio de petróleo bruto e de derivados, bem como a refinação de petróleo importado ou nacional, qualquer que fosse sua fonte de extração. Criou-se, pelo mesmo decreto, o Conselho Nacional do Petróleo (CNP). Chefe militar da operação, o General Horta Barbosa, foi nomeado o primeiro presidente do novo órgão. (DIAS e QUAGLINO: 1993, p. 54).

¹¹ A decisão de Vargas em criar o CNP foi uma vitória dos militares nacionalistas liderados por Horta Barbosa. Nessa questão e naquele momento eles contavam com a simpatia da cúpula militar (Góis Monteiro e Eurico Dutra), como provam os encaminhamentos dos relatórios de Horta Barbosa (COHN, VICTOR, DIAS e QUAGLINO, MIRANDA). Góis já havia sido decisivo, em 1934, quando do dispositivo constitucional que transformava as reservas minerais em patrimônio estatal. O Código de Minas, então estabelecido, determinava que a posse do subsolo era da União e ela só poderia fazer concessões de exploração para brasileiros. Sempre se levantou a suspeita de que essa posição de Góis estivesse relacionada com sua simpatia pela Alemanha Nazista. A medida evitaria que as riquezas minerais brasileiras fossem utilizadas pelos E.U.A. (PENNA: 2005, p. 83 e MIRANDA: 2004, p. 34). Com o realinhamento da Guerra Fria, Góis e Dutra, reproduzindo tendência mundial, em que o anticomunismo servia como cimento, se uniram aos defensores do alinhamento com os E.U.A. (JUDT, Tony: 2007, pp. 55 a 73) No pós- guerra, os políticos estadunidenses continuaram pressionando o Brasil a mudar suas políticas de petróleo. O Secretário de Estado James F. Byrnes pediu ao Embaixador Adolf Berle Jr, para encontrar uma maneira de abrir o Brasil para a produção de petróleo em escala comercial'. Byrnes delineou a posição de Departamento de Estado. Na sua opinião, os brasileiros não estavam muito dispostos a subordinar o interesse econômico real do Brasil em garantir o fornecimento adequado de petróleo de fontes estrangeiras por sentimentos nacionalistas. Não acreditava que o uso exclusivo de capitais brasileiros poderia produzir os resultados desejado. Para ele era necessário capital, tecnologia e organização das empresas dos E.U.A. Apontou o contrato entre o governo venezuelano e as empresas privadas dos E.U.A. como excelente exemplo. Pediu a

processos do Uruguai (ANCAP), Argentina (YPF), Bolívia, Venezuela, México e outros países vizinhos.¹²

Em seguida, encaminhou a Vargas, um relatório recomendando a adoção do monopólio estatal para a pesquisa, extração, beneficiamento e distribuição do petróleo e de seus derivados. Outros setores com peso no governo e Forças Armadas se opunham à solução nacionalista e defendiam posições aparentemente protelatórias.¹³ Nos cinco anos em que dirigiu o CNP, a luta foi intensa e a pressão do governo e empresas dos E.U.A, e de seus aliados no país, já se fazia sentir.¹⁴ Os E.U.A. ameaçavam retaliar, bloqueando créditos do *Export-Import* e do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) para modificar a legislação de cunho nacionalista.¹⁵

Berle para intensificar seus esforços para persuadir o governo Vargas. Seguindo essa política, o Departamento instruiu Berle para sugerir em suas discussões que os empréstimos dos EUA para o desenvolvimento brasileiro poderiam ser examinados com mais rigor, no futuro, se as leis brasileiras do petróleo não se alterassem". (HEINES: 1989, p.92).

¹² Documento datilografado sobre os processos na Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, México, Peru, etc. localizado no arquivo Horta Barbosa no CPDOC-FGV-RJ. Cód. HB 36.11.17.

¹³ Mario Victor narra a luta dos pioneiros da exploração de petróleo no Brasil (Oscar Cordeiro, Monteiro Lobato, Manoel Inácio Bastos) e o Ministério da Agricultura (então responsável pela área). A Oscar Sampaio, que afirmava a existência de petróleo na área onde justamente ele foi descoberto, em Lobato, no Recôncavo Baiano, Juarez Távora respondeu em comunicado de 14 de maio de 1934: "Em resposta à vossa carta de 8 do corrente, informo-vos de que a opinião do geólogo Victor Oppenheim é a opinião dos técnicos do Departamento Nacional de Produção Mineral, e pode ser resumida como está no ofício que vos dirigiu o Diretor deste Departamento. Outra opinião não terá este Ministério que não seja a de seus técnicos, que estudaram suficientemente o assunto que vos interessa". Como lembra Cohn, impossível supor que Távora não estivesse informado sobre outros estudos (Orville Derby, Moraes Rego, Richard Rathbun e Theodoro Sampaio) que apontavam para a existência na área que Oscar Cordeiro insistia que devia ser explorada. Ainda havia suspeitas levantadas sobre a ligação de Oppenheim e seu sócio Mark Malamphy, com as empresas estrangeiras que monopolizavam o petróleo no Brasil. (VICTOR:1970, pp. 81 a 95). COHN (pp. 25 a 32) também fala sobre a luta de Oscar Cordeiro (presidente da Bolsa de Mercadorias de Salvador), para provar a existência de petróleo em Lobato. "o fracasso de Cordeiro foi-lhe imposto pelas conclusões do Departamento Nacional de Produção Mineral, feitas pelo geólogo Victor Oppenheim (...) aceitas pelo então Ministro da Agricultura Juarez Távora.

¹⁴ Segundo Heines, foi após as iniciativas tomadas pelo governo Vargas, excluindo os estrangeiros da participação direta nas questões minerais, que os E.U.A passaram a demonstrar preocupação. (p.90).

¹⁵ HEINES, 1989: p. 92.

Enfraquecido, pediu demissão em 1943. Foi substituído pelo coronel (logo general) João Carlos Barreto, afinado com a cúpula do Estado Novo e os adversários do monopólio estatal. No início de 1944 (29 de janeiro) foi assinado decreto presidencial, proposto pelo CNP, permitindo estrangeiros na mineração. Vargas foi deposto e Eurico Dutra, seu ministro da Guerra e um dos responsáveis pela deposição, eleito presidente. Tudo parecia se encaminhar de acordo com os interesses dos E.U.A, com respaldo de setores importantes do governo, da cúpula das Forças Armadas e da imprensa. Os nacionalistas procuraram apoio popular. Foi no Clube Militar, importante não só pelo simbolismo, mas por representar, naquela época, a opinião da maioria do oficialato, que se procurou constituir o núcleo principal.

Derrotados no interior do aparelho de Estado, espaço que Gramsci chamou de "sociedade política", os militares nacionalistas investiram nas possibilidades abertas a partir de 1945 e mudaram de estratégia indo buscar o apoio da sociedade civil.¹⁶ Essa possibilidade começou a ganhar corpo quando dos debates promovidos pelo Clube Militar. A primeira foi de Juarez Távora, do Estado-Maior do Exército, um dos líderes da Revolução de 30 e da Escola Superior de Guerra, em 21 de maio de 1947. Defendeu a abertura para empresas estrangeiras, pela necessidade de petróleo, diante da ameaça ao ocidente, de obrigações morais e da solidariedade militar com os E.U.A. A mudança de Távora, do apoio aos que diziam não haver petróleo no Brasil para a urgência em sua exploração por empresas dos E.U.A, coincide com a orientação da cúpula militar estadunidense. (HEINES,1989)

As conferências de Horta Barbosa, em julho e agosto, foram marcos da virada que redundou na Petrobras, servindo de instrumento para a campanha de esclarecimento que se desenvolveu pelos seis anos seguintes. Em 30 de julho de 1947, falou sobre a questão central do debate: monopólio estatal X capital privado internacional. Que a indústria do petróleo é monopolista por excelência, e, que em todos os exemplos existentes, o monopólio ou é do Estado ou dos "trustes".¹⁷

Valendo-se das pesquisas realizadas nos países vizinhos afirmou que, mesmo não produzindo uma "gota de petróleo", o Estado uruguaio exercia controle sobre os preços dos derivados, por ter o monopólio do refino.

¹⁶ Segundo Gramsci, sociedade civil é o conjunto de organismos habitualmente classificados como privados. Universidade, imprensa, partidos, sindicatos, Igreja, etc. Para ele, por exemplo, na Idade Média a Igreja representou a sociedade civil, porquanto entendida como "aparelho de hegemonia do grupo dirigente que não dispunha de aparelho próprio, isto é, não tinha uma organização cultural e intelectual própria, mas sentiu como tal a organização eclesiástica universal". (BOBBIO: 1982, pp. 32 e 33).

¹⁷ Assim eram chamadas na época as grandes corporações multinacionais.

Exemplificou também com a Venezuela que, mesmo sendo o maior exportador de petróleo do mundo, era obrigada a pagar pelos refinados “o preço que lhe ditam os ‘trusts’, donos das refinarias”. Também usou a Argentina, citando Enrique Mosconi, para quem seria um equívoco a tentativa de exercer o controle total da importação e do comércio do petróleo se não se controla o refino.¹⁸

Rebatendo os argumentos dos adversários do monopólio, disse que todas as vezes que um Estado nacional anuncia que pretende refinar o petróleo, surgem “especialistas” afirmando que tal tipo de empreendimento é antieconômico e que o lucro só se torna possível com a instalação de parques industriais de grande capacidade, como os existentes em Curaçao e Aruba, que possuem produção na casa “da centena de milhar de barris”.

Falou que recursos devem ser destinados à área de pesquisa, fundamental no desenvolvimento da indústria petrolífera. Sobre isso, lembrou que tanto os “trusts” quanto os países que adotavam o monopólio estatal como “Rússia, Argentina e México” tiravam esses recursos dos rendimentos obtidos com a comercialização dos produtos da indústria do refino, sendo esse o “caminho natural a seguir”. Ao finalizar, reafirmou pontos centrais: pesquisa, lavra e refinação, constituem as partes de um todo, cuja posse assegura poder econômico e poder político. O petróleo é bem de uso coletivo, criador de riqueza, não sendo, portanto, admissível que se possa conferir a terceiros o exercício de uma atividade que se confunde com a própria soberania nacional. Só o Estado tem qualidades para explorar o petróleo, em nome e no interesse dos mais altos ideais de um povo.

A conferência de seis de agosto de 1947 foi um complemento da primeira, tendo tido (apesar do boicote da imprensa) grande repercussão política entre os militares e também junto à população. Se na primeira usou uma argumentação centrada principalmente em números e dados, nessa tratou de questões claramente políticas, com um discurso firmemente orientado para as posições nacionalistas. Afirmou que a política de portas abertas que os E.U.A. recomendam para os outros consiste em que todos os governos suprimam as discriminações que se opõem à livre prospecção e exploração das riquezas de qualquer país por qualquer país, por qualquer companhia, ainda que estrangeira.

Sobre isso, lembrou que até a adoção da legislação de caráter nacionalista de 1934, os “trusts” puderam pesquisar com inteira liberdade. Não se sabia se haviam pesquisado nem os resultados obtidos. Demonstrou indignação por só após a descoberta de petróleo no Brasil, iniciativa

¹⁸ O General argentino Enrique Mosconi, que foi o criador da YPF (empresa petrolífera estatal daquele país), exerceu grande influência sobre todos os nacionalistas preocupados com a questão petrolífera no continente.

governamental, patrocinada exclusivamente por recursos públicos, é que os "trusts" reivindicaram participar das pesquisas e extração do petróleo brasileiro. Daí considerar como obrigação dos brasileiros não admitir a participação dessas empresas na indústria petrolífera no país.

Lembrou que os "trusts" tinham apoio diplomático externo nas pressões pelo controle do petróleo em países como o Brasil e que isso tinha um significado claro: imperialismo. O impacto positivo entre os militares e na opinião pública, o colocou no alvo dos que não desejavam o monopólio. Ainda em 1947, portanto antes mesmo da campanha "d'O Petróleo é Nosso" ganhar às ruas, a grande imprensa (representada pelo *Correio da Manhã*) passou a combater a tese Horta Barbosa, atribuindo-a ao P.C.B. e às orientações de Moscou. Em sucessivas matérias, geralmente de autoria de Carlos Lacerda, ele foi virulentamente atacado, enquanto seu oponente Juarez Távora, que defendia as mesmas posições que o Departamento de Estado dos EUA (HEINES, 1989) era elogiado.

Em 1948, Eurico Dutra enviou ao Congresso Nacional um projeto de Lei que acolhia as posições de Távora. Horta Barbosa, então, participou da organização do Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, juntamente com políticos, militares, intelectuais, sindicalistas, estudantes, etc. Logo depois surgia a campanha "d'O Petróleo é Nosso", que mobilizou a população, atingindo até mesmo setores que não costumavam participar das discussões políticas. A hostilidade do aparelho repressivo estatal (herdado do Estado Novo), dos grandes jornais, além dos maiores partidos (UDN e PSD), foi insuficiente para derrotar o projeto nacionalista.

Foi em torno da disputa pelo Clube Militar que aconteceram alguns dos principais atos de violência relacionados com a campanha e tendo como alvos militares identificados com a corrente nacionalista. Em 1950, Horta Barbosa foi eleito vice-presidente na chapa presidida pelo General Estillac Leal. As eleições foram marcadas pelo debate do petróleo. O candidato a presidente da chapa derrotada foi Cordeiro de Farias, que se destacava na defesa da exploração privada e internacionalizada do petróleo.

H. Barbosa assumiu a presidência após Estillac Leal ter sido nomeado pelo recém-eleito Getúlio Vargas (que derrotou o Brigadeiro Eduardo Gomes, da UDN) para o Ministério da Guerra. Antes da posse de Vargas, a cúpula militar transferiu, as principais lideranças eleitas para a diretoria do Clube Militar para guarnições distantes e com reduzida importância estratégica.¹⁹

¹⁹ Na campanha Vargas assumira compromissos de cunho nacionalista. "Para enfraquecer sua autoridade, era indispensável reduzir o Clube, liquidando a diretoria nacionalista. Por voto era impossível: o mandato daquela diretoria iria até 1952. Tratava-se, portanto, de armar dispositivo golpista, destinado a superar o que a derrota concretizara: destruir a diretoria do Clube Militar atirando contra ela a organização das Forças Armadas, comandadas pelas suas cúpulas". (SODRÉ: 1965, p. 305).

²⁰ Id., p.312.

Chegou-se mesmo a tentar impedir a posse de Vargas e usando-se como pretexto matéria da *Revista do Clube* contra o envio de tropas brasileiras para lutar na Coreia, promoveu-se campanha contra a diretoria do Clube Militar.^{20 21}

Já com Vargas na Presidência, a Segunda Convenção Nacional de Defesa do Petróleo foi realizada entre os dias cinco e sete de julho de 1951. Palestras, atos públicos, reuniões, comícios, panfletagens, atividades variadas nas quais seus integrantes viajaram por todo o país. O CEDPEN²², estava organizado nacionalmente e também num grande número de municípios do interior, por cidade, bairro, locais de trabalho, categorias profissionais, estudantes etc. De panfleto em panfleto, de comício em comício, de palestra em palestra, o movimento ganhou corpo e construiu um cenário mais favorável aos defensores do monopólio estatal do petróleo.

Vargas enviou para o Congresso, em 12 de dezembro de 1951, Projeto de Lei elaborado por comissão coordenada pelo economista Rômulo Almeida, que estabelecia a criação de uma empresa (Petróleo Brasileiro S.A.) em que 51% das ações fossem de propriedade do Estado. Os nacionalistas consideraram o projeto ambíguo e o CEDPEN rejeitou a chamada "*solução Vargas*".

Em janeiro de 1952, o deputado Euzébio Rocha (PTB-SP) apresentou uma emenda substitutiva que atendia as exigências dos nacionalistas. Em quatro de junho, foi a UDN, mudando radicalmente de posição, apresentar substitutivo pelo monopólio do Estado. O governo decidiu por uma solução negociada com parlamentares ligados ao CEDPEN. O princípio do monopólio estatal foi aceito. Como contrapartida, as refinarias privadas já existentes foram preservadas. Também ficou de fora a distribuição dos derivados, na qual as empresas internacionais já operavam.

Enquanto isso, as pressões contra Estillac Leal e a diretoria nacionalista do Clube Militar, intensificaram-se de tal forma que ele acabou saindo do Ministério da Guerra em março de 1952. De volta ao Clube, tentou a reeleição, novamente em dupla com Horta Barbosa. Essas eleições tinham tamanha importância que o *The New York Times* publicou que a liderança

²¹ Segundo Sodré as transferências para guarnições longínquas levaram, na prática, à dissolução da direção recentemente eleita. Outra arma usada contra os nacionalistas foi a imprensa: "subvencionada pelos monopólios, ao mesmo tempo que pressionava o Congresso no sentido que lhes cedesse a exploração do petróleo brasileiro, lançava-se contra o Clube Militar. Segundo balanço, a imprensa publicava diariamente e em todo o território nacional, duzentas notas, artigos, editoriais,, acusando de comunista aquela associação de classe." (Id., p. 313).

²² Em 1949, o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo, alterou o nome para Centro de Estudos e Defesa do petróleo e da Economia Nacional.

de Estillac Leal refletia um movimento que estava se cristalizando nas Forças Armadas brasileiras, com forte sentimento de antagonismo com os E.U.A. Baseava-se no nacionalismo e reunia militares para quem as riquezas naturais do país estavam para ser “roubadas” pelos estrangeiros.

A Cruzada Democrática, foi definida pelo jornal como formada por defensores de estreita colaboração militar e econômica com os E.U.A, e do combate enérgico aos comunistas brasileiros, tendo como candidato à presidência o General Alcides Etchegoeyn (que foi chefe de polícia do Rio de Janeiro). A matéria destacava apoiadores da chapa, como Góis Monteiro e o Brigadeiro Eduardo Gomes. (SODRÉ: 1965: pp. 329 e 330).

O emprego da violência por parte dos setores ligados à Cruzada Democrática não era novidade. Nas eleições de 1952 do Clube Militar, teve início com as prisões, no dia sete de abril, em Juiz de Fora, de dois oficiais que faziam campanha para Estillac Leal-Horta Barbosa.²³ As vítimas foram os Majores Sebastião Dantas Loureiro e Fortunato Câmara de Oliveira.²⁴ (SODRÉ: 1965, p. 334). O Major Leandro José de Figueiredo Junior, foi preso quando integrava a comissão eleitoral do Clube Militar no Estado de São Paulo. O mesmo se deu com os Capitães Joaquim Pessoa de Andrade e Joaquim Ignácio Batista Cardoso.²⁵ A chapa Estillac Leal/Horta Barbosa acabou sendo derrotada.

Apesar da derrota em sua principal trincheira, os nacionalistas continuaram a lutar. A Terceira Convenção Nacional do Petróleo foi realizada entre os dias cinco e oito de julho de 1952. Assim como as duas primeiras, todas realizadas no Rio de Janeiro, segundo avaliações da direção do CEDPEN e da literatura que trata do tema, constituiu-se em momento decisivo, com delegados de todos os pontos do país, numa grande demonstração do caráter democrático e popular da campanha.

²³ Eram basicamente os mesmos que exerceram a repressão durante o Estado Novo e já vinham participando de sequestros, prisões, torturas e assassinatos contra militares e civis envolvidos na campanha contra o envio de forças brasileiras para combater sob comando estadunidense na Guerra da Coreia. (SODRÉ: 1965, pp. 331 a 334).

²⁴ O Major Fortunato Câmara Oliveira, era herói de guerra, tendo sido da esquadrilha da FAB. Em seu depoimento denunciou ter presenciado torturas contra sargentos da FAB, como José Rodrigues que ficou “em estado de miséria física e mental” e Hélio Spinola “trancado no cubículo de uma privada velha” e o Sargento Tertuliano Borges que foi parar em um hospício depois das torturas. (SODRÉ: 1965, p. 336). Fez 56 missões nos céus da Itália. Por sua participação na campanha do Petróleo é Nosso foi perseguido, preso e condenado a dois anos de prisão. Sua carreira foi cortada. (MIRANDA: 1983, pp. 321 e 322).

²⁵ O material, que justificou prisão e indiciamento, era propaganda da chapa ao Clube Militar e o *Emancipação*, dirigido pelo General Felicíssimo Cardoso. (SODRÉ: 1965, pp. 338 e 339).

Na reta final da campanha, em setembro de 1952, a Câmara aprovou o projeto negociado pelo governo e as lideranças nacionalistas estabelecendo o monopólio da exploração, refino e transporte. Alterado pelo Senado, onde perdeu as características exigidas pelos nacionalistas, foi reenviado para a Câmara. Comissão de 15 deputados suprimiu todas as emendas feitas pelo Senado e, em 21 de setembro de 1953, o projeto foi aprovado. Em 3 de outubro de 1953, data da deflagração da Revolução de 1930, Getúlio Vargas sancionou a Lei de criação da Petrobras.

Considerações Finais

Ainda que de forma resumida, abordou-se acima a verdadeira saga que foi o processo que levou à criação da Petrobras, destacando-se o papel desempenhado pelo Marechal Horta Barbosa, um dos líderes dos militares nacionalistas que foram fundamentais nessa grande conquista do povo brasileiro. Como adendo, pode-se afirmar que o processo aqui descrito, com Horta Barbosa sustentando a tese do monopólio contra a cúpula das FFAAs, os meios de comunicação de massa, os maiores partidos políticos e a pressão dos E.U.A, encaixa-se na tese da "insubordinação fundadora" (GULLO,2014).

Já a sustentação de que a defesa do monopólio estatal é fruto de um intercâmbio com os nacionalistas dos países vizinhos, particularmente Enrique Mosconi, situa esta comunicação no campo teórico denominado "revisão histórico" e com o conceito de "Pátria Grande". (RAMOS,2012) Mas esses são temas para um futuro trabalho.

Referencias

- BOBBIO, Norberto(Org.) *Dicionário de Política*, Brasília, UNB, 1986.
- COHN, Gabriel. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo, Difusão Europeia do Livro, 1968.
- CORRÊA, Arsênio Eduardo. *A Ingerência Militar na República e o Positivismo*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1997.
- DIAS, José Luciano de Mattos, e QUAGLINO, Maria Ana. *A questão do petróleo no Brasil: uma história da Petrobras*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- GULLO, Marcelo. *A Insubordinação Fundadora*. Florianópolis, Insular, 2014.
- HEINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: A Study of U.S. Cold War Diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington, Scholarly Resources Inc., 1989.
- JACOBINA, Alberto Pizzaro. *Marechal Julio Caetano Horta Barbosa: traços biográficos e conferências proferidas no Clube Militar*. Rio de Janeiro, Edição do Autor, 1965.
- JUDT, Tony. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro, Objetiva, 2007.
- LEMONS, Renato. *Benjamin Constant: vida e história*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.
- LINS, Ivan Monteiro de Barros. *História do Positivismo no Brasil*. Brasília, Senado Federal, 2009.
- MIRANDA, Maria Augusta Tibiriça. *O petróleo é nosso*. Petrópolis, Vozes, 1983.
- PENNA, Lincoln de Abreu. *O progresso da ordem: o florianismo e a construção da República*. Rio de Janeiro, Sette Letras, 1997.
- _____. *Por que somos florianistas? Ensaio sobre florianismo e jacobinismo*. Rio de Janeiro, E-papers, 2002.
- RAMOS, Jorge Abelardo. *História da Nação Latino-americana*, Florianópolis, Insular, 2012.
- SODRÉ, Néelson Werneck. *História militar do Brasil*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965.
- VICTOR, Mário. *A Batalha do Petróleo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1970.
- VIVEIROS, Esther de. *Rondon conta sua vida*. Rio de Janeiro, Cooperativa Cultural dos Esperantistas, 1969.

ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO E O PROGRAMA NUCLEAR BRASILEIRO DOS ANOS 1950

Barbara Dutra L. Ottero (UFF)

Mariana de Carvalho Ferreira (UFF)

Resumo: Este artigo tem como objetivo entrelaçar a história de vida do almirante Álvaro Alberto e o início das pesquisas para o programa nuclear brasileiro, na década de 1950. Buscar-se-á responder à pergunta: por que, apesar dos esforços do almirante, o programa nuclear brasileiro da década de 1950 fracassou? Para respondê-la tratar-se-á do cenário internacional de disputas da Guerra Fria, no qual os EUA avança no esforço de estabelecer como a nova potência ocidental, influenciando, simultaneamente, o Brasil e a Europa Ocidental; na política interna dos EUA que, por meio da sua legislação, criou obstáculos para o projeto atômico brasileiro; e para a política interna brasileira que, dividida entre priorizar o desenvolvimento nacional com relativa autonomia ou buscar o desenvolvimento associado aos interesses norte-americanos, traz à tona disputas internas que aumentam as barreiras para o projeto atômico brasileiro.

Palavras-chave: Álvaro Alberto, CNPq, programa nuclear brasileiro.

A literatura existente aponta os embargos americanos como um dos motivos do fracasso do programa nuclear brasileiro tanto da década de 50 quanto da década de setenta, sendo este relacionamento também como um dos responsáveis pelo então acordo entre Brasil- Alemanha, no entanto em ambos os casos existiu fatores políticos internos ao Brasil e internos aos EUA que provam que houve influência sim mas ela não foi a única responsável, nem foi guiada puramente por fatores econômicos. Através da história de Álvaro Alberto tentar-se-á remontar estes fatores.

O almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva nasceu no Rio de Janeiro em 1889, foi criador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e figura primordial na questão nuclear brasileira, sendo sua principal contribuição a implementação do Programa nuclear brasileiro. Foi o representante do Brasil na comissão de energia atômica da ONU.

Era filho do médico e político Álvaro Alberto da Silva, mas foi fortemente influenciado por seu avô João Álvaro da Silva, militar e inventor. Foi na Escola Naval do Rio de Janeiro em 1906, que iniciou seus primeiros estudos começou a se destacar estando entre os melhores do colégio. Em 1910 envolve-se na Revolta da Chibata, sendo o primeiro oficial a ser gravemente ferido na noite de 22 de novembro. É socorrido e consegue sobreviver.

Oficial de Carreira da Marinha brasileira começa a se interessar pela química de explosivos e ingressa na Escola Politécnica em 1911. Em 1916 é professor de química da Escola Naval (1916 –1946). Foi membro fundador da Sociedade Brasileira de Química (1922), tendo presidido essa entidade entre 1926 e 1928; presidiu a Academia Brasileira de Ciências entre 1935 e 1937, e entre 1949 e 1951; e foi designado membro da Seção Especial de Educação Técnica da Comissão de Planejamento Econômico do Conselho de Segurança Nacional em 1945.

Nomeado representante brasileiro (1946) na Comissão de Energia Atômica do Conselho de Segurança da recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU), associou-se aos representantes russos na rejeição às propostas no Plano Baruch, em que os norte-americanos pressionavam para controlar as reservas mundiais de tório e urânio, em 1946.

Na política interna, o país passava por um período de grandes debates em torno do desenvolvimento nacional. De um lado estavam os grupos políticos que defendiam a aproximação incondicional com os EUA, eram os chamados “entreguistas”; neste grupo estava o principal formulador da política externa brasileira, o Itamaraty. Do outro lado estavam os adeptos da posição nacional-desenvolvimentista, que entendiam ser necessária a busca dos interesses nacionais brasileiros, mesmo que em alguns momentos isso gerasse antagonismos na relação com os EUA.

O principal antagonismo à época se deu em torno da política de compensações específicas com os Estados Unidos na questão da venda de minerais estratégicos para em troca de trigo. O Conselho Nacional de Segurança (CNS) pressionou pela denúncia do acordo de exportação de monazita aos EUA, assinado em 1945. Em vista de tais pressões internas, o governo brasileiro acabou recusando-se a renovar o Acordo em 1947. Ainda assim, mesmo sem a renovação de tal acerto bilateral, a exportação de minérios atômicos não foi cessada. Segundo Pereira (p.50), “Tentando desfazer as desconfianças estadunidenses com relação aos debates, no Congresso, sobre a aprovação de uma política nacional para a energia nuclear, o governo brasileiro autorizou, sem qualquer acordo formal, a exportação de monazita aos EUA entre 1947 e 1951”.

O ano de 1951 tornou-se um marco na tentativa brasileira de alcançar a tecnologia nuclear. Em janeiro deste ano foi promulgada a lei nº 1310 que estabelecia o monopólio estatal das exportações dos principais minérios radioativos e submetendo-os a severas restrições. Foi esta lei também que estabeleceu as compensações específicas para exigir pelas vendas de minérios radioativos.

Isso significava que o Brasil não somente procuraria a colaboração científica e técnica dos países amigos, sem restrições, como passaria a condicionar as exportações de areias monazíticas e outros minérios estratégicos à obtenção de *know how* e facilidades de aquisição de equipamentos bem como de reatores nucleares mais modernos, já em uso nos Estados Unidos. (BANDEIRA, 2011, p.52)

A posição adotada pelo Brasil a partir de 1951, de acordo com Moniz Bandeira (p.51), foi considerada "inaceitável" pelo governo dos EUA. Essa postura de independência e busca pelo desenvolvimento tecnológico que orientava a lei 1310 norteou também o recém-criado Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), cujo primeiro presidente foi o almirante Álvaro Alberto.

Nos quatros primeiros anos de sua existência, o CNPq dedicou-se em três frentes de ação: formação de pessoal qualificado e promoção de pesquisas de base com física nuclear; realização de prospecção em busca de minerais úteis para a produção de energia atômica; e a aquisição de tecnologias e equipamentos sensíveis no exterior.

O CNPq estava diretamente relacionado com a Presidência, dando-lhe uma posição de destaque no Poder Executivo e garantindo a Álvaro Alberto um contato direto com Getúlio Vargas. Assim, para chamar mais atenção para o programa nuclear, o almirante passou se referir à questão atômica como sendo um tema relativo à "segurança nacional" e ao "futuro desenvolvimento econômico do país". Dessa forma, "Álvaro Alberto valeu-se da mobilização de tais símbolos patrióticos para fazer valer o seu plano de controle de recursos minerais atômicos, de modo a tornar letra viva o que estabelecia a Lei Nº 1310/51". (PEREIRA, 2013, p.65)

No entanto, o almirante Álvaro Alberto encontrou empecilhos para "tornar letra viva" a lei nº 1310/51. Isso porque o governo dos EUA considerou "inaceitável" o princípio das compensações específicas como base para a negociação de um novo acordo. Alegou impedimento por conta do *Atomic Energy Act* e da Lei McMahon "cujos dispositivos vedavam a cessão de equipamentos, a divulgação de informações e a cooperação técnica com outros países para o desenvolvimento da energia nuclear". (BANDEIRA, 2011, p.52).

A manutenção do monopólio da tecnologia nuclear era uma das diretrizes da *United States Atomic Energy Commission* (USAEC). Essa comissão norte-americana tomava as decisões a respeito da energia nuclear e suas decisões eram referendadas pelo Congresso dos EUA. O que ocorria, então, é que os EUA exerciam forte pressão sobre o Brasil em vários âmbitos como, por exemplo, no Acordo Militar, assinado em 1952, e principalmente na economia – o Brasil era muito dependente dos investimentos feitos por empresas norte-americanas; da importação de produtos industrializados dos EUA, bem como tinha no país do norte o destino principal das exportações de café.

A dependência do Brasil em relação aos EUA tornava mais tensas as relações entre o Itamaraty e o CNPq. A diplomacia brasileira tinha uma postura altamente favorável à venda de terras-raras para os EUA, considerando que as restrições impostas pela lei 1310 criavam um atrito desnecessário com o principal parceiro do país, podendo trazer consequências muito ruins para o Brasil no setor em que era mais vulnerável, a economia. Assim, o Itamaraty tinha opinião frontalmente oposta à do almirante Álvaro Alberto e, ao final, acabou convencendo o presidente Vargas a manter o fornecimento de minerais atômicos sem as compensações impostas pela lei.

Percebendo a forte resistência do então presidente da USAEC, Gordon Dean, às compensações específicas a serem dadas ao Brasil, e percebendo que o governo brasileiro não estava disposto a cobrá-las – sofria pressão interna para não fazê-lo – Álvaro Alberto procurou em outros países os conhecimentos técnicos e os equipamentos negados pelos EUA. Em missão do CNPq, ele viajou para a Europa no fim de 1953, onde faria contato na França e na Alemanha ocupada pelos aliados.

Na França, negociou a aquisição de uma usina, assinando contrato com a *Société des Produits Chimiques des Terres Rares*, e na Alemanha, onde havia estudado física antes da Segunda Guerra, usando de seus antigos contatos, encomendou a físicos alemães, à margem da legalidade aliada, em janeiro de 1954, a construção de três conjuntos de centrifugação para o enriquecimento de urânio. Convidou William Groth, Bayerle e Otto Hahn, descobridor da fissão nuclear. Conseguiu obter três unidades de enriquecimento pelo processo de ultracentrifugação ao preço de 80 mil dólares.

Formalmente o CNPq aceitou a recomendação, mas Álvaro Alberto solicitou a Getúlio Vargas uma autorização especial no sentido de que o Ministério das Relações Exteriores apoiasse o embarque secreto das máquinas. O presidente deu a autorização. Dessa maneira, através do Banco Germânico para a América do Sul, os alemães receberam 80 mil dólares para a fabricação de três ultracentrifugadoras.

Uma vez que as negociações com os europeus eram secretas, nesse ínterim, o almirante Álvaro Alberto voltou aos EUA para prosseguir nas conversações, mesmo sabendo que não poderia esperar nada dos norte-americanos no campo de energia nuclear. De acordo com Moniz Bandeira, ao chegar aos EUA, o almirante Álvaro Alberto foi recebido numa reunião pelo sucessor de Gordon Dean na USAEC, Lewis Strauss. Este havia recebido, da embaixada brasileira, documento sobre a política nuclear do Brasil. Na reunião, ele questionou Álvaro Alberto sobre as usinas já projetadas para a obtenção de urânio puro e metálico: "Mas, então os senhores já estão começando?" (BANDEIRA, 2007, p.359) E foi nesse momento que os americanos, perplexos, compreenderam que o Brasil também se preparava para produzir urânio enriquecido. Diante disso, amparados pelo *Atomic Act*, os EUA passaram a vetar todas as pretensões do Brasil.

Álvaro Alberto, então, concentrou-se na cooperação com a Europa. Aguardava a chegada dos equipamentos construídos na Alemanha. No entanto, as centrifugadoras foram apreendidas em Göttingen e Hamburg pelo *Military Board of Security*, menos de 24 horas após esta consulta. Os conjuntos acabaram sendo interceptados pelo Alto Comissariado do Pós-Guerra, 24 horas antes do embarque para o Brasil, a partir de denúncia feita pelo almirante brasileiro Octacílio Cunha.

Além do golpe sofrido pela interceptação das centrífugas na Alemanha, o almirante Álvaro Alberto sofreu outro golpe mais duro ainda que foi o suicídio do presidente Vargas, em 1954. Isso porque o governo que se seguiu, encabeçado por Café Filho não considerou o setor nuclear com a mesma importância que os seus antecessores.

Ao assumir, Café Filho, que era da UDN – partido de oposição a Vargas – aceitou as pressões dos EUA para retomar as negociações sobre a tecnologia nuclear e os investimentos norte-americanos no Brasil. Para isso, o governo dos EUA exigiu a exoneração do almirante Álvaro Alberto da presidência do CNPq.

Para justificar a exoneração, o ministro da Casa Militar, Juarez Távora, fez uso de um artifício, a denúncia de desvios de recursos no Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas (CBPF), instituição privada que apenas recebia verbas repassadas pelo CNPq, para acusar Álvaro Alberto de omissão ao não investigar as denúncias. Assim, essas acusações forçaram-no a pedir exoneração, em 1955.

Ao mesmo tempo, o governo "proibiu [...] que o Conselho Nacional de Pesquisa tomasse iniciativas que implicassem negociações com autoridades ou entidades estrangeiras, deixando essa tarefa a cargo do Itamaraty" (BANDEIRA, 2007, p.370). Com essas medidas, o governo Café Filho deixou o CNPq "de mãos atadas", impedindo-o de continuar as pesquisas de energia atômica. Um exemplo claro, citado por Pereira, trata do

[...] abandono dos acordos firmados pelo CNPq pós-Álvaro Alberto com a França e com a Alemanha. Em depoimento à CPI de 1956, o Professor João Baptista Pereira, que sucedeu o Almirante na presidência do CNPq, argumentou que não deu andamento à construção da usina de refino de urânio, por meio do acordo firmado com a França pelo Conselho em 1953, por discordâncias entre os membros da instituição brasileira quanto à conveniência de tal iniciativa. (PEREIRA, 2013, p.107)

Por sua vez, o acordo com a Alemanha

[...] permaneceu igualmente paralisado durante o governo Café Filho. No seu depoimento à CPI, Baptista Pereira afirmou que o CNPq, sob a sua presidência, se desinteressou pelas ultracentrífugas adquiridas no âmbito de tal acordo, devido ao fato de não haver um plano estabelecido para utilizar tais equipamentos. Segundo o cientista, no ano de 1955 a Comissão de Energia Atômica do Conselho divulgou um parecer, segundo o qual não havia nenhum projeto de estudo de enriquecimento de urânio no Brasil [...]. Dessa forma, o acordo com a Alemanha foi efetivamente engavetado. (PEREIRA, 2013, p.109)

As decisões de exonerar o almirante Álvaro Alberto, de não dar prosseguimento aos acordos firmados por ele, assim como assinatura de novos acordos de exportação de minérios atômicos, trocando-os por trigo, ajudaram a enterrar o programa nuclear brasileiro da década de 1950. Nas três decisões do governo brasileiro mencionadas anteriormente, segundo Pereira (2013, p.110), houve “uma evidente confluência entre as medidas daquele governo e as demandas colocadas pela embaixada dos EUA no Rio de Janeiro”. Apesar de membros do governo brasileiro terem tentado negar a influência dos EUA na política nuclear brasileira, essa forte presença norte-americana pairava não apenas no cenário externo quanto no interno. O governo Café Filho representava a vitória dos “entreguistas” e mesmo com a saída da UDN do poder para a entrada de JK, não houve a retomada imediata do projeto atômico brasileiro. Ao contrário, houve uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em 1956, para investigar o programa nuclear.

Em seu depoimento na CPI, Juarez Távora, ministro da Casa Militar, disse que, em sua visão, a legislação nuclear estadunidense que entrou em vigor em 1954, "Átomos para a Paz", abria novas oportunidades para a cooperação com o Brasil. Em razão disso, ele era favorável a encerrar os acordos com Alemanha e França, e fazer o Brasil voltar a ter uma relação preferencial com os EUA (PEREIRA, 2013, p.133). Porém, após a análise dos documentos e a audição dos personagens envolvidos na questão nuclear, os parlamentares convenceram-se que a postura adotada por Távora de dar preferência aos EUA era lesiva ao interesse nacional brasileiro.

Contaminados pelo clima político da época – as disputas entre "nacionalistas" vs. "entreguistas" – os parlamentares ficavam numa linha tênue: criticavam os EUA, mas, ao mesmo tempo, reafirmavam que não eram antiamericanos. Um desses casos foi o deputado Renato Archer que se disse pró-EUA, mas desde que isso não afetasse o interesse nacional. Em sua explanação na CPI, afirmou que

[...] a recusa estadunidense em facilitar a compra de reatores de potência, como compensação pela exportação da monazita brasileira, constituía parte da estratégia do vizinho do norte em manter o Brasil como mero exportador de matérias primas – enquanto aquela nação seguiria aprofundando o seu progresso industrial e tecnológico. [...] ao se recusar a vender tais reatores, e obstaculizar os acordos com os países europeus, os EUA virtualmente invalidaram toda a política nuclear brasileira, já que, sem reatores, o Brasil não teria nenhuma demanda pelos minérios que possuía – não lhe restando alternativa, senão exportá-los. (PEREIRA, 2013, p.130)

Por entender que os EUA estavam prejudicando o programa nuclear brasileiro, o deputado Archer considerou que a posição adotada pelo almirante Álvaro Alberto à frente do CNPq foi correta. Sendo assim, o deputado defendeu o almirante na CPI, acusando Távora de ter forçado, injustamente, sua exoneração. Távora negou a acusação feita por Archer de que tal demissão teria se dado devido à pressão dos EUA, e afirmou que a exoneração do almirante teria se dado pela "incapacidade administrativa" que, a seu ver, o almirante teria demonstrado no caso de desvio de verbas do CBPF. (PEREIRA, 2013, p.135)

Mesmo sofrendo acusações de “incapacidade administrativa”, a imagem de Álvaro Alberto não saiu manchada da CPI. Apesar dos intensos debates entre os diferentes grupos políticos, nenhuma das partes questionou a integridade e a boa-fé de Álvaro Alberto. (PEREIRA, 2013, p.140)

Além disso, ele viu suas ideias a respeito do programa nuclear serem defendidas por parlamentares e vários setores da sociedade. Novamente o deputado Archer se pronunciou a favor de Álvaro Alberto, defendendo a retomada da política nuclear do almirante, com ênfase nas “compensações específicas” como uma exigência nos futuros acordos de exportação de minerais atômicos, o fim do caráter preferencial dado aos EUA na oferta de minerais atômicos, e a consolidação do monopólio estatal sobre todas as atividades relacionadas à energia nuclear.

As palavras de Archer ecoaram no governo. Tanto que, ao final dos debates da CPI, o general Nelson de Melo, chefe do Gabinete Militar da Presidência, anunciou a nova política atômica do governo JK. Ela, em linhas gerais, retomou vários aspectos da política formulada pelo almirante Álvaro Alberto durante o governo Vargas. Foram consagrados como eixos principais as compensações específicas e o fim da preferência dada aos EUA para venda de minerais atômicos. Tratava-se de uma vitória moral para Álvaro Alberto. Mas na prática o programa nuclear brasileiro continuou estagnado.

Álvaro Alberto morreu em 31 de janeiro de 1976. Ano em que, mais uma vez, o Brasil assinava acordo de transferência de tecnologia nuclear com o governo da Alemanha, acreditando que chegara, enfim, a oportunidade para fazer parte do grupo dos países detentores da tecnologia atômica. Mais uma vez recorreu à Europa para ter essa tecnologia, e mais uma vez teve suas pretensões frustradas pelos obstáculos postos pelos EUA.

Considerações finais

Através dele artigo buscou-se mostrar que apesar dos esforços empreendidos pelo almirante Álvaro Alberto, o programa nuclear brasileiro fracassou. Esse fracasso foi fruto tanto da conjuntura interna quanto da externa. Porém, agora ao final é possível ver que a conjuntura interna não era contrária ao fato de o Brasil possuir um programa nuclear. Não havia no país movimentos contrários à energia nuclear, uma vez que esta era vista, à época, como o auge da tecnologia já descoberta pelo homem, e a sociedade brasileira, envolvida que estava nos debates sobre o desenvolvimento do país, não seria contra a obtenção dessa tecnologia.

Assim, pode-se perceber que a influência externa teve um peso muito grande no fracasso do programa nuclear brasileiro. As disputas político-ideológicas do período que dividiam a sociedade brasileira entre os alinhados aos EUA e os nacionalistas levavam os alinhados a acreditar que, ao

contrariar os interesses norte-americanos, o Brasil sairia prejudicado, especialmente, nas relações econômicas, uma vez que a economia brasileira era dependente da norte-americana.

Na primeira metade da década de 1950, a sociedade brasileira ainda acreditava que o país tinha uma relação preferencial com os EUA, sem compreender que, após a Segunda Guerra, deixara de ser prioridade nas relações exteriores e nos investimentos norte-americanos. Mesmo assim, defendiam ferrenhamente o alinhamento, ainda que isso implicasse em prejudicar o interesse nacional.

Era uma diretriz política norte-americana, um entendimento tanto da presidência quanto do congresso, que era preciso evitar que outros países tivessem acesso à tecnologia nuclear. Assim, quando o Brasil, por meio da iniciativa do almirante Álvaro Alberto tentou romper essa diretriz, teve suas ações obstaculizadas.

Na discussão sobre que fator teve mais peso no fracasso do programa atômico brasileiro – se os Estados Unidos, ou se as disputas internas sobre a exportação de minerais estratégicos – parece que a influência norte-americana foi decisiva. Seja por pressões econômicas – envolvendo investimentos, exportações de café e concessão de crédito – seja por questões ideológicas – a afinidade da elite brasileira com o anticomunismo dos EUA – a influência norte-americana exercida no Brasil levou parte da própria sociedade brasileira a boicotar o programa nuclear nacional para evitar atritos com o governo norte-americano, atrapalhando a obtenção da tecnologia nuclear com outros parceiros que não os EUA.

Referências

ATOMIC ENERGY ACT OF 1946. Public Law 585, 79th Congress

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

Dani K. Nedal & Tatiana Coutto, "Brazil's 1975 Nuclear Agreement with West Germany," Nuclear Proliferation International History Project, Wilson Center: <http://www.wilsoncenter.org/publication/brazils-1975-nuclear-agreement-west-germany>

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Brasília: FUNAG, 2011. "Prefácio" e "Programa de Governo – Política Internacional"

GONÇALVES, Williams. "San Tiago Dantas: Democracia, Autonomia e Desenvolvimento". **Cadernos de Estudos Estratégicos**, nº 9. Rio de Janeiro, ESG, 2010.

PEREIRA. Leandro da S. Batista. **Vitória na derrota: Álvaro Alberto e as origens da política nuclear brasileira**. 2013. 152p. Dissertação (Mestrado em História), CPDOC, FGV, Rio de Janeiro, 2013.

SANTOS. Tatiane Lopes dos. Os militares e a política nuclear brasileira. In: Encontro de História da ANPUH, 2008, Rio de Janeiro. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPUH, 2008. Disponível em: <http://encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1212880733_ARQUIVO_Osmilitareseapolitica_nuclear_brasileira.pdf> Acesso em: 18 nov. 2014.

The MacMahon Bill, December 20, 1945 (Atomic Energy Act of 1946)

VIZENTINI, Paulo F. "A Política Externa Independente (1961-1964): História e Diplomacia". In: **Documentos da Política Externa Independente (Vol.II)**. Rio de Janeiro, FUNAG, 2008.

GUERRA CIVIL NA FRANÇA E A COMUNA DE PARIS: UM CONFLITO DE LEGITIMIDADES.

Rael M. Matos

O Objeto deste ensaio consistiu na guerra civil francesa de 1871 e o levante da Comuna. O que busco fazer aqui é transmitir ao leitor aquilo que pude perceber quanto às diferentes perspectivas que os governos beligerantes tinham do conflito, como o travaram, e como manipularam para legitimar suas causas.

Meu objetivo secundário (e que compõe de certo modo uma conclusão) foi o de relacionar essas perspectivas dos combatentes para com seus modos de governar. Em outras palavras, como a condução da guerra pode ser uma evidência dos projetos políticos dos estados versalheses e dos insurretos. Assim, relaciono ainda este trabalho com aquilo que parece ser a questão mais abordada pelos historiadores acerca da Comuna; o debate sobre a natureza do governo comunal.

Lembro-me de como meu interesse acerca da Comuna foi despertado pelo subtítulo da primeira obra sobre a mesma com a qual tive contato: A Comuna de Paris – Os assaltantes do Céu de Horácio González. A ideia do assalto do céu – que mais tarde eu descobriria ser de Marx, K – seduziu minha curiosidade quase que por completo; como poderiam trabalhadores, civis, não treinados para a guerra, dominarem não somente uma força regular do exército, como suprimir o estado francês e tomar seu lugar? Era como tomar o céu de assalto como disseram Marx, K, González. H e outros.

Foi com essas dúvidas que comecei meus estudos sobre a Comuna de Paris, buscando aqui mostrar o que pude perceber sobre a visão que tinham os insurretos e o governo de Versalhes da guerra que travaram.

1 Antecedentes a 18 de Março de 1871

Não é minha intenção me alongar demais acerca dos eventos que levaram a proclamação da Comuna no Hôtel de Ville, ou sobre o tempo em que o bonapartismo agoniza. Ainda assim, é válido fazer ao menos um levantamento dos aspectos que compuseram o pano de fundo onde a Comuna instalou-se, como forma de contextualização. Desse modo, o objetivo deste item é estabelecer uma ideia básica do período em que a guerra franco-prussiana estava para se tornar uma guerra civil. Discutiremos aqui o período da III república francesa, do domingo de quatro de Setembro de 1870 até o fatídico 18 de Março de 1871.

É quatro de Setembro de 1870, a ilusão napoleônica de que as forças militares francesas em muito superavam as germânicas de Bismarck, mostra seus resultados. A capitulação de Napoleão III em Sedan reabre um vácuo de poder na política francesa, sendo esta disputada por diversas forças políticas que existiam na França no momento.

Entretanto, a França ainda encontra-se em guerra, portanto, faz-se necessária uma liderança central imediata. A república é proclamada. Proclamada como um governo de defesa nacional, sua possível característica provisória vai pairar sobre ela como um fantasma; ora diminuindo a vitória dos republicanos, ora inflamando o imaginário dos comunards e deixando discussões sobre esse caráter aos historiadores futuros.

Entretanto, provar que a assembléia de defesa nacional possuía uma orientação majoritariamente restauradora e assim sendo, planejava a volta à monarquia quando chegasse ao fim o problema prussiano parece difícil. Assim sendo, qual a importância dessa suposta característica provisória para o desenvolvimento dos eventos?

Consideremos ou não como fato que a assembleia formada pelo governo de defesa nacional era de orientação majoritariamente restauradora, parece-me mais difícil contestar o efeito que essa mera possibilidade restauradora teria sobre o imaginário dos comunards. Encontra-se aqui a importância dessa questão: o temor de uma restauração monárquica parece ser um dos pontos que ajudaram a criar o contexto que permitiria a Comuna ocorrer como ocorreu.

O raciocínio que desenvolvo aqui é o mesmo de Hobbsbawm, E. quando analisou o movimento industrial inglês do século XVIII em A Era das Revoluções. A premissa já conhecida de que um acontecimento é fruto não somente de seus atores, mas também de seu contexto, é cabível aqui. A Comuna é possibilitada pela construção desde 1789 da sociabilidade política francesa. O pensamento político revolucionário rupturista, o nacionalismo exacerbado, a força que o movimento trabalhista já adquiriu na década de 1870, são todos elementos que contribuem para o contexto de eclosão da Comuna e da guerra civil.

Menciono a questão do forte patriotismo por ser essa ainda um elemento chave para a oposição do governo municipal ao governo de Versalhes. Quando Gambetta (um republicano de esquerda) assume a III república e o cargo de diretor civil da guerra, o governo composto era de defesa nacional. Tivesse ele se mantido fiel a esse objetivo ao invés de empreender em mudar o aparato estatal de Paris para Versalhes e em fugas de balão, talvez a esquerda moderada de Thiers, Favre, Jules Ferry, Trochu e Cia. tivesse sido mantida longe do comando da França, e impedida de assinar um armistício que foi encarado como vergonha nacional.

Subseqüentemente, a tentativa na madrugada do dia 18 de Março de 1871 de tentar desarmar a subscrição popular dos canhões parisienses poderia ter sido evitada, juntamente com o resultado de um amanhecer no qual o Hôtel de ville hasteava uma bandeira distinta da tricolor, a república francesa preparava-se para entrar em uma guerra civil, e a União e pátria eram postas "et danger".

2 Vocês assinaram a convenção de Genebra? – A perspectiva de guerra dos versalheses.

O título deste item possui certo simbolismo quando remonta a uma das características principais do conflito para os versalheses: os communards não eram seus iguais. Tentaremos entender aqui, além da compreensão que eles tinham do conflito, o funcionamento da guerra para esses combatentes, o que estava em jogo para eles e de onde tiravam sua legitimidade.

Para entender melhor o conflito é interessante retomar novamente uma ideia: a III república não nasce do conflito civil mas sim como um governo de defesa nacional. Nas mãos de Gambetta, a França ainda está em guerra nacional contra os prussianos, a mudança do governo para Versalhes é projeto dessa diretoria da guerra. Entretanto, os "versalheses" que enfretam a comuna são os republicanos moderados, aqueles cujo governo desfez o objetivo da defesa nacional e lançou-se após a capitulação no conflito civil. É interessante ver, entretanto, como a questão da defesa nacional não sai dos discursos desse governo, versalhes extrai daí sua legitimidade, com a diferença de que se antes a o vilão que ameaçava a pátria era externo e agora era interno.

Entretanto, esse modo que Versalhes encontra para extrair sua legitimidade acaba por nos fazer entender outro ponto; de alguma maneira esse inimigo interno oferecia maior perigo do que aquele que se encontrava as portas de Paris sob o comando de Bismarck. Potencial de perigo tão grande que teria levado o governo francês (que ainda tinha recursos para resistir) a render-se ao inimigo e pagar indenizações de guerra aos vencedores germanos.

Assim, chegamos ao que estava em jogo para Versalhes no conflito. Versalhes estava entre "a cruz e a espada". O impasse em que se encontrava o governo da união era tremendo: de um lado um inimigo histórico, uma guerra já quase perdida e que possivelmente acarretaria pesados prejuízos à França. Do outro lado a possibilidade de uma perigosa insurreição que pelas ideias que poderia vir a ter, ameaçaria o próprio status quo da sociedade liberal francesa. Versalhes temia a democracia direta, os empregados, a igualdade e outros símbolos que enxergava na possibilidade de uma Paris insurreta.

Ainda que os prussianos oferecessem o perigo de desestruturar a sociedade francesa, sua economia e sua força militar, esses poderiam ser reconstruídos. Para Versalhes, Paris oferecia um perigo ideológico, a destruição da própria noção da França, uma completa subversão da ordem moderada. E fosse verdade ou não, Versalhes foi capaz de perceber a arma que era o campo do simbólico, da imaginação, oferecendo uma força e um perigo que não deveriam ser subestimados.

Assim, na impossibilidade de enfrentar os dois inimigos Versalhes escolherá aquele que não estaria inclinado a fazer acordos, que não age como seu igual, “que não assinou a convenção genebra”, que só poderia ser vencido em uma guerra sem trégua e sem misericórdia como diria um dos panfletos de Gallifet.

O que Versalhes não enxergou foi que tivesse o governo continuado a ser de defesa nacional, a chance de uma Paris insurreta teria diminuído. Tivesse Thiers se preocupado em organizar a vitória da nação republicana ao invés de retirar dos habitantes de Paris seus canhões, provavelmente os communards não teriam se levantado para fazer o que o II império não foi capaz, e a III república escolheu não fazer.

Essa a guerra que Versalhes irá travar, sem reconhecimento do outro como igual, sem conceder-lhe o status de beligerante, não fazendo distinção de alvos civis e não-civis, não se empenhando em negociações ou troca de prisioneiros. Fará emprego incansável da propaganda contra os communards, propagandeando a imagem dos insurretos como vilões que desejam a destruição da França, das pétrolouses, mulheres que sem nenhum respeito pelos símbolos da França jogam fogo e petróleo nos mesmos, fazendo irromper em colunas de fogo a história dos franceses naqueles monumentos.

Assim, Versalhes travaria contra a Comuna duas guerras: uma de dimensão material e outra simbólica.

A guerra simbólica foi justamente esta das propagandas, do uso dos discursos de legitimidade, de não ceder o velho Blanqui aos communards nem mesmo em troca de 100 arcebispos, pois Blanqui daria aos parisienses uma cabeça, enquanto os arcebispos dariam a Versalhes símbolos mártires da vilania dos parisienses.

Versalhes foi capaz de estancar Paris culturalmente, os ideais, a legitimidade, o projeto de governo que os communards desejavam transmitir aos outros locais da França não chegava aos ouvidos da França rural nem mesmo quando os parisienses os enviavam balões. Versalhes conseguiu com sucesso isolar Paris do restante da França.

Isolar Paris foi também a estratégia central de Versalhes no que concerne a dimensão material da guerra. Enquanto União, Versalhes tinha todas as vantagens que um governo federal poderia dispor: uso dos oficiais

de marinha, maioria dos generais de academia, uso da malha ferroviária para deslocamentos rápidos e funcionários administrativos que ao deixar Paris esvaziaram-na administrativamente. À grosso modo, sua única desvantagem era aquela talvez mais importante no futuro imediato, a quantidade de soldados, de homens disponíveis para a batalha. Entretanto, também nesse quesito Versalhes receberia da Comuna uma substancial ajuda.

A estratégia de Versalhes era simples, sitiá-la enquanto as negociações com Bismarck prosseguiam. Quando sua força numérica fosse liberada das prisões prussianas, seguiria-se alguns ataques a fortes e locais estratégicos de Paris, e por fim, seria lançado um assalto final e fulminante à cidade insurreta.

Se Versalhes conseguiu executar sua lógica de guerra exatamente planejada, deveu muito ao modo como Paris enfrentou essa logística, como os insurretos se portaram na batalha e o potencial que tiveram de atrapalhar a lógica versalhesa. Assim, devemos agora ver o outro front da batalha, dos parisienses, dos insurretos, dos *communards*.

3 Porque não o Banco de Paris? – A perspectiva de guerra dos *communards*.

Distante vinte um km de Versalhes, o governo insurreto também possuía sua própria perspectiva da guerra, sua lógica e logística de como a travar, bem como extraía (à sua própria maneira) uma legitimidade desses eventos. Aqui, parece-me que também Paris travou duas guerras, ou dois momentos de guerras diferentes.

Essa idéia pode ser explicada pelas ações tomadas pela municipalidade parisiense e pelo Comitê Central da Guarda Nacional. Enxergue-se essas guerras como defesa nacional contra um inimigo externo ou interno, uma guerra conforme as convenções ou sem misericórdia, ou ainda uma guerra contra os símbolos do regime que Versalhes representava, seja como for, parece difícil negar que mesmo com sua curta duração a Comuna de Paris teve tempo suficiente para entender de maneiras diferentes o conflito no qual estava inserida.

Se pensarmos a guerra como a política continuada por outros meios, será mais fácil perceber estes no lado de Versalhes do que no lado da Comuna, uma vez que é difícil enxergar na segunda um projeto político claro que seria imposto através da guerra. As atitudes de guerra dos parisienses parecem gritar que seu objetivo quase que único é o da defesa da pátria em perigo. Vejo como evidência desse fato, a decisão da Comuna em não atacar Versalhes na semana inicial da guerra civil, preferindo realizar a convocação de assembleias para as eleições municipais.

Esse fato parece reforçar para mim a ideia segundo a qual no início da insurgência os parisienses concebiam o conflito ainda como uma guerra de defesa nacional contra um inimigo externo (um inimigo que o segundo império e a terceira república falharam em vencer) , devendo sua força militar ser preservada para batalhar com este, e não contra um governo desistente que falhou em sua missão de proteger a França. Tenha a Comuna falhado em conceber Versalhes como um inimigo em potencial, ou tenha tido essa ciência e optado de fato pela guerra contra os prussianos, o que permanece aqui é o fato de que a comuna concebia a guerra principalmente como um evento de defesa nacional (cuja existência depois do segundo comitê de *salut publique* é ainda outra forte expressão).

Há ainda outra questão que complexifica a escolha da comuna do não-ataque: sua legitimidade. A comuna retirava-a principalmente de duas ideias; a primeira como já ficou clara, era aquela da defesa da França em si, fruto do imaginário político herdado pelos movimentos políticos desde 1789, enquanto a segunda vinha das lutas democráticas e as heranças dos movimentos a partir de 1848.

É dessa idéia democrática surge o toque final da lógica parisiense de convocar eleições às assembléias gerais ao invés do ataque fulminante a Versalhes. Tendo a Comuna deposto o governo que queria entregar a França ao inimigo, o primeiro passo da defesa da nação estava garantido, a força militar disponível estava guardada em Paris preparando-se para a batalha contra os prussianos. Agora era necessário dar o segundo passo, Paris precisava dessa convocação para legitimar sua existência e suas ações enquanto governo perante os parisienses e os franceses. Por trás dessa escolha estava o próprio centro de legitimidade do movimento guarda nacional: a institucionalização de um governo de sufrágio universal. Nas palavras de González, H.

Procurar um objetivo militar que implicasse sair dos muros da cidade, asseguraria talvez a continuidade material da revolução, mas enfraqueceria de início o único ponto indiscutível que congregava todas as vontades: a cidade dando-se suas próprias autoridades comunais.¹

Com essa lógica é possível observar ainda outras atitudes de guerra do governo municipal; como o decreto da tomada das fábricas cujos donos tivessem abandonado a Paris sitiada. Mais do qualquer projeto socialista que envolvesse a propriedade privada, era a produção nacional que estava em jogo, uma vez que tivesse seu proprietário abandonado Paris, ele teria

¹ Para tal, ver obra completa referenciada no índice bibliográfico.

abandonado a França, justificando-se assim a lógica da expropriação para a produção de outros. Mais um exemplo importante dessa característica da legitimidade reside na questão que dá nome a esse tópico; aquela do Banco Nacional da França.

Para Marx, o maior erro do governo insurreto, a tomada do banco em Paris teria garantido um desfecho “mais vitorioso” para a “Paris operária”, pois teria colocado Versalhes em uma situação na qual a negociação poderia ser melhor para o governo dos *communards*. Entretanto, pensar assim é pensar a comuna por uma lógica que não era a dela, mas sim a de quem a interpreta. Desde o início Marx via na insurreição parisiense um erro, uma vez que a mesma não teria forças para alcançar militarmente a vitória, e sua derrota traria reflexos negativos nos movimentos da AIT. Para o filósofo, o erro político da comuna na questão do banco foi o de prejudicar o projeto da AIT. Entretanto, ainda que houvesse no governo da comuna membros de orientação socialista, o projeto parisiense era aquele da defesa pátria, não da defesa do socialismo da AIT. É preciso que se enxergue as ações do governo municipal por seus próprios projetos, não pelos nossos.

Existe ainda outra explicação importante para a questão de não tomar o banco. Na posição de um governo que retirava sua legitimidade da defesa da nação francesa, seria hipocrisia da Comuna apropriar-se de um Banco (como o nome diz) Nacional, propriedade da França inteira e não somente de Paris. Afinal, não lutaram também os parisienses para proteger (dentre outros modos de defender a França) a economia do prejuízo que os versalheses dariam aos cofres nacionais assinando um armistício com o pagamento de uma altíssima indenização?

É válido apontar ainda, que essa questão não se dividia apenas entre tomar ou não o banco. A comuna, ciente de sua desvantagem financeira e da necessidade que a guerra impõe de capital, dirigiu aos diretores do Banco Nacional o pedido de uma linha de crédito, como tentativa de usufruir dos recursos da França para salvar a própria França.

A questão acerca do Banco Nacional traz ainda um último aspecto; a mudança na perspectiva da guerra. Este é um momento no qual não somente a Comuna já enxerga em Versalhes seu inimigo principal, bem como já se da conta de que eles travam uma guerra sem prisioneiros e misericórdia. Trata-se do início do que seria também uma mudança nas estratégias de guerra parisienses, não mais incursões de guerra de tipo padrão (divisadas e lideradas pelos poucos oficiais de carreira do lado parisiense) seriam suficientes, a comuna travaria uma guerra contra os símbolos do antigo governo, contra a Coluna de Vendôme e os arcebispos de Paris. Era o caminho do segundo comitê *de Salut Publique*, o instrumento máximo de poder que substituiria o Comitê central da guarda na direção da guerra civil.

Por fim, é importante que se diferencie um erro político de um erro militar. Tachar a escolha da comuna como erro político pode levar ao problema de não enxergar a mesma por seus próprios projetos políticos, mas sim por aqueles de quem a interpreta, desejando-se que a comuna anseie por algo que ela não o fazia, planeje algo que não planejava, e atue como não estava nos seus planos imediatos. Sobre a óptica de erro militar por outro lado, esta a ideia de que o beligerante teria falhado em obter (seja por meio de suas estratégias, seja por não ter sido capaz de avaliar com precisão o contexto do conflito em questão) a vitória – puramente – militar do conflito.

Tratar dessas questões de projeto político implica entretanto, em tratar do que foi o governo comunal enquanto estrutura política, em estabelecer, se tinha, e qual teria sido sua direção política natural e sua direção política de guerra. E assim o faremos agora na parte final do ensaio.

4 O cabo de guerra ideológico com a Comuna de Paris.

O estudo dos modos de condução da guerra deveria servir como uma das evidências para entendermos as diretrizes do governo insurreto de Paris. Entretanto, ainda que se apresentem este e outros modos de compreender a Comuna, me parece é que a memória o instrumento frequentemente utilizado para dar corpo a esse entendimento. Mesmo dentro da própria historiografia, diferentes ramos político-filosóficos realizam um exercício constante de apropriação da Comuna, quase que em um cabo de guerra ideológico, como se ela pudesse ser vista de modo tão reducionista que coubesse em uma denominação como “operária” ou “anarquista”. Preocupa-me as vezes, que enquanto evento com atores das mais variadas afiliações, origens sociopolíticas, econômicas e nacionalidades, a comuna ainda possa ser apropriada como se fosse uma espécie de troféu do século XIX.

Assim, se a Comuna foi essa mistura de ideias e elementos socialistas, anarquistas, democráticos e nacionalistas, encontrava-se em um estado de guerra, e possuiu curtíssima duração, como é possível entender melhor suas direções políticas?

O que proponho para responder a perguntado parágrafo anterior, é essa dupla concepção, segunda a qualde que Paris não apresentava essa orientação política tão clara (ainda que tivesse seus decretos e *affiches*) dado seu pouco tempo para constituir um governo e constituição heterogênea de diversos agentes sociais. Assim, entendo que a Comuna teve mais tendências do que projetos políticos, dos quais dois se apresentavam com mais vigor (conforme vimos ao longo da guerra): a do movimento nacional e a do movimento democrático.

A primeira, saída diretamente da sociabilidade política francesa e agravada pela conjuntura de guerra nacional, fez desse o objetivo principal da guerra da Comuna; reverter a situação da *Patrie et danger*. O segundo, como bem mostrou Willard, C., herdeiro direto da mesma tradição política que remonta a 1789 e que fortifica-se nos movimentos sociais de 1848 constituía o pilar do projeto político que a Comuna tentava implantar mesmo naquela situação; o de uma sociedade diretamente democrática. Aos poucos entretanto, a própria conjuntura de guerra levaria a comuna a colocar mais esforços na luta nacional, visto que a democracia direta trazia ainda a incompatibilidade com uma situação de guerra, comprometendo assim a vitória nacional.

A questão final aqui é a de que tivesse a Comuna seus elementos federalistas, tivesse as orientações operárias que os socialistas a querem dar, ou ainda o projeto mais acabado de democracia direta que ela inclusive chegou a implantar, todos não passavam de perspectivas, passíveis ou não de serem concluídas, gravitadas em segundo plano dada importância primária da salvação nacional, e impossibilitadas de serem postas à prática pela semana sangrenta de Maio.

Seja como for, é provavelmente essa característica efêmera que impediu qualquer concretização de projeto político-social e que legou à Comuna de Paris esse espaço tão amplo nos imaginários políticos dos últimos 144 anos. Como aurora ou como crepúsculo, a insurgência de 1871 tem um lugar marcado no XIX como um dos divisores de águas para as lutas e as sociabilidades políticas contemporâneas.

Bibliografia:

AGULHON, M. *Porque a República?(cap. 1) in: 1848, O Aprendizado da República*, Paz e Terra, 1991, Rio de Janeiro, Pg. 9-32.

ARAÃO REIS FILHO, D. *Comuna de Paris: última revolução plebeia ou primeira revolução proletária?* 1997, artigo.

BOITO JR, A. (Org.). *A Comuna de Paris na História*, Xamã, 2001, São Paulo.

DUNOIS, A; LUQUET, P; MARTOV, Y; TRORTSKY, L; ZINOVIEV, G. *A Comuna de Paris: Textos, Documentos e uma análise sobre as repercussões no Brasil*, Laemmert S.A., 1968, Rio de Janeiro.

GONZÁLEZ, H. *A Comuna de Paris – Os assaltantes do céu*, editora Brasiliense, segunda edição, 1982, São Paulo.

HOBSBAWM, E.J. *A Revolução industrial (cap. 2) in: A Era das Revoluções: 1789-1848*, Paz e Terra, quinta edição, 2012, São Paulo.

LISSAGARAY, Prosper-Oliver H. *História da Comuna de 1871*, editora Ensaio, segunda edição, 1995, São Paulo.

MARX, Henrich K. & LENIN, V.I. *Civil War in France: The Paris Commune*, International publishers, quarta edição, 1976, Nova York.

RÉMOND, R. *A Era da Democracia, (cap. 3) in: O século XIX: 1815 – 1914*, editora Cultrix, terceira edição, 1974, São Paulo.

UTÓPICA INOCÊNCIA

Agatha de Souza Lopes (UFF)

Resumo: O imaginário militar germânico narra com desalento e orgulho o sacrifício da Geração de 1914, cuja crida inocência foi ceifada no front de Langemarck por ocasião da Primeira Batalha de Ypres. Abaixo as lendas nacionalistas jazem anos de entusiasmo belicista cristalizado nas universidades, berço dos jovens voluntários de ideias militaristas. Reconstruindo o ambiente universitário alemão, através dos estudos do professor-historiador germanófilo Konrad H. Jaraus, pretende-se desmistificar as origens do 4º Exército do Kaiser formado pelos estudantes futuramente chacinados em Langemarck. Pelo viés da História Social, revisitarei cartas e relatos de sobreviventes, responsáveis por inflamar um discurso ufanista que elegeu os jovens mártires do Reich. Em contraponto às memórias e literatura, através de uma apreciação questionadora, o presente artigo busca decantar o mito da realidade, confrontar as motivações e teorias, mexer com percepções sobre o *Massacre dos Inocentes*.

Palavras-chave: Estudantes na guerra, Massacre dos Inocentes, Primeira Guerra Mundial

Recorte Quimérico da História Alemã

Dentre as fases da Primeira Guerra Mundial a *Corrida ao Mar* teve seu desfecho na Primeira Batalha de Ypres cujo pontual episódio do Massacre dos Inocentes, em Langemarck, não apenas coroou tragicamente a imaturidade de algumas formações do Kaiser Guilherme II no front, mas reservou lacunas na História a serem exploradas por gerações em discursos patrióticos.

A exaltação fúnebre com qual recebeu-se a notícia¹ dos milhares de estudantes mortos no saliente próximo a Flandres² impactou de forma inaudita aos civis, e cristalizou na memória militar alemã como emblemático ícone de abnegação e amor à pátria.

¹ As linhas publicadas pelo **Freiburger Tagblatt Zeitung, No. 263 November, 12, 1914** constituíam breves boletins sobre o front; em sua 263ª edição as notícias vindas do Quartel Central Alemão anunciam o ataque do jovem IV Exército no saliente Ypres, e alertam a tragédia. *Periódico disponível em: germanhistorydocs.ghi-dc.org/codpage.cfm?docpage_id=1419 acessado às 10:39 de 12/11/2014.*

² As linhas publicadas pelo **Freiburger Tagblatt Zeitung, No. 263 November, 12, 1914** constituíam breves boletins sobre o front; em sua 263ª edição as notícias vindas do Quartel Central Alemão.

Na nota vinculada pelo³ *Freiburger Tagblatt* relata-se a entoação de *Das Deutschlandlied*⁴ pelos jovens soldados que marchavam de encontro ao inevitável; tal percepção consolidou-se na historiografia como símbolo do *Massacre dos Inocentes*: a insensatez e imprudência dos meninos alemães cantando "*Deutschland über alles*"⁵ enquanto avançavam honrosamente contra britânicos e franceses guarnecidos de metralhadoras e arame-farpado.

Inúmeras narrativas e releituras do fatídico evento descrevem de forma épica e trágica a batalha travada. O caráter ingênuo e altruísta creditado aos combatentes germânicos provocou uma comoção nacional capaz de elevar a Geração de 1914 como mártires, a face indelével do sacrifício acadêmico e da luta pela nação. Dentro do ideário estudantil havia o forte senso de missão: era inquestionável a responsabilidade de guardar a pátria, exaltá-la. Sabendo-se desse êxtase não surpreendem os motivos de, futuramente, Langemarck ser elegera como local de culto à bravura e patriotismo.

Em outro ponto importante à análise, os jovens combatentes tinham um perfil distinto a corroborar com a mistificação do episódio: cria-se que, além de estudantes, eram de pouca idade, despreparados e deveras ingênuos. O nome *Massacre dos Inocentes*, como ficou conhecido o evento em português, de certa forma atenua a gravidade do termo alemão *Kindermord*, aplicável também para designar infanticídio. Todavia, em uma análise comparada, percebe-se o desígnio proposital do termo tanto em alemão quanto em suas traduções, fato que será explorado no tópico seguinte.

Concepção Mitológica

Coincidência ou propósito, o nome *Kindermord*, assim como suas traduções, alude ao episódio Bíblico homônimo descrito no Evangelho de São Mateus⁶ – o infanticídio cometido pelo Rei Herodes da Judeia.

Dentro da tradição cristã as crianças assassinadas tornaram-se mártires da cristandade, movimento de mitificação similar ao ocorrido na Alemanha de 1915, início das primeiras celebrações em memórias dos heróis caídos. Nos primeiros anos do processo de formação e consolidação do mito nacional, tal imagem cristã comumente aproximava-se e fundia-se ao real, como se verifica na frase de efeito amplamente vinculada em panfletos e discursos: "que os Inocentes dormiam no colo de Cristo".⁷

³ Canção cuja letra escrita por August Heinrich Hoffmann von Fallersleben representa nacionalismo e liberdade. Símbolo da revolução de Março de 1848, foi resgatada durante a Primeira Guerra Mundial, e, desde a República de Weimar, serve como hino nacional da Alemanha.

⁴ Traduzindo ao português: Alemanha acima de todos.

⁵ Traduzindo ao português: Alemanha acima de todos.

⁶ Na Bíblia Cristã, Mateus 2:16-18.

No ano seguinte ao episódio, cartas escritas por Hermann Koopmann, estudante de Direito da Universidade de Marburg alistado voluntariamente, foram publicadas. O espírito jovem, religioso e acadêmico reforçava o perfil dos envolvidos na batalha. Todos os escritos foram enviados aos seus pais; sua última nota, por volta de Flandres, apresentava caligrafia sinuosa e difusa. Iniciava-se emblematicamente com "*Ich muß sterben den schönste Tod*"⁸.

Em seus corriqueiros relatos do assentamento estudantil, Koopmann despe-se do cenário altamente tensionado e faz pedidos de chocolates e doces aos seus pais, surpreendentemente mostrando ânimo e esperança quanto às chances de vitória. A sequência de cartas, do dia sete de novembro de 1914 até nove de novembro, retratam um entusiasmo aos poucos sendo implodido.

Inicialmente o jovem registrou agradecimentos ao carinho e às cartas recebidas de sua família, aproveitando-se para pedir guloseimas, salsichas e mimos. Nos dias seguintes, Hermann sentia-se incomodado com os sonhos e pressentimentos aziagos de seus camaradas, e, embora tivesse sonhado com a vitória, no dia dez de novembro viria a escrever as melancólicas linhas de última despedida.

Outras cartas⁹ foram publicadas futuramente pelo Professor Philipp Witkop durante o período entre-guerras (1928), numa antologia composta exclusivamente por relatos de estudantes. O trabalho do Professor Witkop não apenas ressuscita a memória dos mortos em combate, como expõe de forma sutil a grande desilusão e desatino dos sobreviventes. Infelizmente não conseguiu-se acesso a tais documentos, cabendo apenas sua citação para futuros fins de pesquisa.¹⁰

Não obstante Langemarck já fosse cultuada desde 1915, o ápice da sacralização deu-se durante a Alemanha Nazista. Comemorações esporádicas entraram em moda durante a República de Weimar como simbolismo de resistência e não aceitação aos termos impostos pelo Tratado de Versalhes. Aos poucos, o Partido Nacional-Socialista absorvia e monopolizava a lenda, tornando-a maior e mais imponente.

⁷ LAQUEUR, Charles. in: *What History Tells: George L. Mosse and the Culture of Modern Europe*, "Foreword" pp X, Madison: University of Wisconsin Press, 2001

⁸ Em tradução: Eu devo morrer a mais bela morte.

⁹ Os mementos originais, assim como traduções ao inglês encontram-se na Deutsche National Bibliothek. WITKOP, Phillip. *Kriegsbrieve gefallener Studenten*. München: Albert Langen / Georg Müller, 1935.

¹⁰ Ver nota 9.

LANGEMARCK E O NAZISMO

Durante a produção de *Mein Kampf*, Adolf Hitler expressara profunda admiração pelos jovens mártires alemães. O capítulo dedicado à Primeira Guerra Mundial descreve hiperbolicamente o efervescente nacionalismo do futuro líder da Alemanha Nazista, um entusiasmo ufano que o levou a se alistar voluntariamente em um regimento Bávaro.

Tantas vezes tinha eu cantado o "*Deutschland, Deutschland über alles*", com todas as forças de meus pulmões e gritando "Heil!"...[...] Desde o primeiro instante estava firmemente decidido, em caso de guerra, – e essa me parecia inevitável – a abandonar os livros imediatamente. (HITLER, Adolf. 1941 P.142)

Na sequência do capítulo, Hitler reconta sua primeira campanha em Flandres, onde, segundo o próprio, o crepúsculo despontara juntamente a uma névoa de pólvora e saraivada de tiros. A umidade e frio não abalaram aos duzentos homens, bradando sucessivos "Hurrah" enquanto partiam ao combate corpo-a-corpo findo os disparos da Entente. Contudo, o clímax se dá na recriação de Langemarck, relativamente dúbia devido a distância entre ambos os combates.¹¹

De longe, porém, chegavam aos nossos ouvidos os sons de uma canção que, cada vez mais se aproximava, passando, de companhia a companhia, e enquanto a morte dizimava as nossas fileiras a canção chegava até nós e nós a passávamos adiante: "*Deutschland, Deutschland über alles, über alles in der Welt!*" (HITLER, Adolf. 1941. Pps 143 – 144.)

Quase três décadas após tais páginas serem produzidas, Adolf Hitler institucionalizou que as Celebrações Anuais de Langemarck, que vinham acontecendo desde 1928, estariam a cargo da Juventude Hitlerista.

A J.H. tornara-se responsável não só pela organização e propaganda de tais celebrações, mas pela arrecadação do imposto Langemarck Pfingst mensal, e arrecadação de fundos para o programa Langemarck Studium – um financiamento de jovens calouros cuja ideologia vinha de encontro ao

¹¹ Langemarck situava-se aproximadamente a quinze quilômetros de onde Hitler estava.

Terceiro Reich; moças e rapazes aprovados nas Universidades Alemãs, mas cujas famílias não possuíam dinheiro para pagar a anuidade. No âmbito educacional criou-se também o Langemarck Program, uma espécie de curso preparatório a fim de aprovar alunos nas Universidades sem que os mesmos precisassem cursar todo o “Ensino Fundamental e Médio”, em termos atuais. Tais medidas mostram uma aproximação à todos os custos do passado com o presente, promovendo um culto personalista aos estudantes mortos em 1914, educando aos alunos do Terceiro Reich com o legado da Geração de 1914.

As datas de tradicionais comemorações também tiveram seus dias modificados, visando dar ainda mais ênfase à Langemarck. O Dia do Luto – *Republik Volkstrauertag* – tornara-se o Dia de Comemoração dos Heróis – *Heldengedenktag*, onde o *Deutschlandehalle* era lotado com bandeiras e enfeites, entoava-se canções em memória dos inocentes e prestigiava-se apresentações da Juventude Hitlerista.

No âmbito cultural diversos trabalhos, dentre artigos e peças teatrais, foram compostos em homenagem ao incidente. A avalanche de material buscava fincar raízes culturais, fundamentando os mártires no seio da sociedade, levando-os às mentes e corações do povo. Dentre as inúmeras produções, uma canção por E.W. Möller em 1936; peças teatrais por Edgar Khan – *Langemarck* (1933), Max Geißler-Monato – *Flandern 1914* (1933), Paul Alverdes – *Die Freiwilligen: ein Stuck für Langemarck Feiern* (1934), Heinrich Zerkaulen – *Jugend von Langemarck* (1934); romances como *Die letzten Reiter*, por Erich Dwinger; o artigo *Langemarck – Truth and Legend* do Comitê Nacional pela Alemanha Livre, em 1944.

Durante o cenário da Segunda Guerra Mundial, outro ponto marcante é a visita de Adolf Hitler aos portões de Menin – cidade anterior a Ypres, onde se concentrara a resistência da Entente em 1914 – e, em seguida, a visita ao Cemitério de Langemarck junto a um grande destacamento germânico que prestou honrarias especiais à cova comum dos milhares de estudantes mortos durante a Primeira Guerra Mundial.

O Cemitério, desde sua reinauguração em 1932, passara a ser um dos locais sagrados da grande mitologia feita em torno do Kindermord; o pórtico de entrada informa outro nome ao sítio, deveras popular: *Der Studentenfriedhof*¹². Todavia, junto aos três mil corpos estudantis jaz a verdade por trás da alegoria militar.

Vencer a Todos os Custos

Com base no extenso trabalho do professor-historiador germanófilo Konrad H. Jarausch acerca as Universidades da Alemanha no período anterior a Primeira Guerra Mundial, em fim decantar-se-á o factível do utópico,

¹² Em tradução: o Cemitério dos Estudantes.

explicando como a organização acadêmica interferiu no capítulo da Primeira Batalha de Ypres, como as diretrizes educacionais fomentaram a belicosa Geração de 1914 e qual a real face dos inocentes mortos em Langemarck.

Contrariando a comum percepção que o ambiente acadêmico representa o triunfo da teoria sob a prática, o bastião de conhecimento puramente teórico, há o histórico de tradição aguerrida presente nas instituições alemãs. Leitores assíduos de estrategistas, historiadores nacionalistas e militares, nomes como Friedrich von Bernhardi, Carl von Clausewitz, Antoine-Henri Jomini e Heinrich von Treitschke há muito inebriavam o imaginário dos alunos dispersos pelas inúmeras instituições de Ensino Superior.

A subcultura universitária, profundamente atrelada ao chamado corporativismo, criara verdadeiras Corporações Acadêmicas diferenciadas hierarquicamente por prestígio e práticas comuns, configurando um rico sistema de ritos de passagem e outras tradições. Às vésperas da Primeira Guerra Mundial mais da metade dos estudantes pertenciam a alguma corporação, dentre elas os distintos "*Verbindungen, Corps, Burschenschaft, Landmanschaft, Turnerschaft, Wingolf, Katolische CV, Deutsche Wissenschaftler Verband, Vereine Deutscher Studenten*"¹³.

A quantidade de agremiações reflete o perfil diversificado averiguado entre os frequentadores do Ensino Superior. Apenas uma pequena parcela pertencia às tradicionais famílias ou nobreza, enquanto a arrasadora maioria era de classe média. Em questão de gênero e crenças, figuravam homens e mulheres; católicos, protestantes, judeus.

Em outra via, a diferenciação ocorria dentro das Corporações. Cores, símbolos, canções, estandartes, vestimentas e chapéus distinguiam explicitamente seus membros. Em exemplo: os *Verbindungen* possuíam tradição extremamente militarista, apoiando práticas medievalistas como duelo de espadas e um estrito código de honra; os *Vereine* irradiavam anti-semitismo, ideais monarquistas e nacionalistas exacerbados; havia também, em diminuto número, não-organizados, estudantes e professores pacifistas abraçando, sobretudo, a teoria de Normal Angell em *A Grande Ilusão*.¹⁴

A educação nacional incutia nos estudantes um senso missionário sem precedentes, levando-os, por gerações, a acreditarem que lhes era dever herdar e liderar a pátria. Aos professores, o clima de insegurança e tensão do pré-guerra anunciava o triunfo de suas lições – um grande teste estava por vir, a educação germinaria como virtude cívica nos campos de batalha, os herdeiros preparados nos bancos estudantis levariam o amor nacional ao front.

¹³ JARAUSCH, Konrad H. German students in the First World War in: Central European History, 17, pps 313-314. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

¹⁴ "A guerra não é impossível, mas é inútil", tese do autor Norman Angell, servia de bandeira aos pouquíssimos pacifistas.

Feita a declaração de Guerra pelo Kaiser Guilherme II, as ruas foram tomadas por passeatas estudantis. Oradores verborrágicos convocavam voluntários e a euforia dos futuros combates levou um expressivo número de civis inexperientes a se alistarem ¹⁵. As manifestações jovens eram mais extensas e representativas que as de trabalhadores e demais estratos sociais, superando-as em número de presentes e quantidade de encontros.

The air seemed charged with electricity. There was no one whose eyes did not glance with the wish to join, no one who did not wait for, even hope for the declaration of war; all shared the burning desire to put their practice with the sword to good use. It was as if the whole nation marched to the border in the same rythm of unity and patriotism. ¹⁶
(JARAUSCH, Konrad H. 1984. P 316)

Às vésperas de um dos conflitos mais sangrentos de toda a História, as Corporações abriram mão de suas diferenças e uniram-se sob o mesmo ideal patriótico. Embora as motivações justificadas por cada grupo sejam singelamente diferentes, o orgulho germânico e êxtase seria o responsável por levar três mil estudantes a compor o precipitado rearranjo do Quarto Exército Alemão, encarregado da trágica operação em Langemarck.

Conclusão

Dentre os milhares de jovens alistados, três mil serviram ao Quarto Exército Alemão. Tal parcela, aparentemente pequena em termos estatísticos, criou a utopia de Langemarck dos adolescentes cantantes. Alocados por veteranos da Guerra Franco-Prussiana (1870 – 1871) como parcela voluntária a compor o Quarto Exército, foi oferecido um treinamento básico de apenas oito semanas. A grande maioria sabia como duelar com rapieiras, habilidade totalmente inútil contra defesas em arame farpado e ataque com artilharia pesada.

¹⁵ Em dados fornecidos no artigo do Professor Jarausch, na Universidade de Bonn 78,25% dos alunos se alistaram. A percentagens eram similares nas demais instituições.

¹⁶ Em tradução: O ar parecia carregado com eletricidade. Não havia uma pessoa cujos olhos não brilhassem com o desejo de se alistar, uma pessoa que não esperasse, ou tivesse esperança, pela declaração de guerra. Todos compartilhavam do desejo ardente de pôr em prática as habilidades com a espada. Era como se toda a nação marchasse até as fronteiras no mesmo ritmo de união e patriotismo.

Como soldados, a realidade universitária não fora desvinculada, como aponta o artigo do professor Jarausch.

The Deutsche Studentendienst 1914, organized by the Burschenschaft Dr. Gerhard Niedermeyer, sought to supply broadsheets, distribute a journal, establish war libraries, and provide counsel for about 50.000 student soldiers. With the coming of the first winter, the German government published a collection of essays on *Deutsche Weihnachten* to lift sagging morale.¹⁷ (JARAUSCH, Konrad H. 1984. P 316)

Os artigos, entregues em correspondência aos combatentes, eram de incentivo e exaltação à cultura germânica, que deveria ser promovida aos conquistados. A bravura alemã e resiliência dos soldados eram características que levariam a incontestável vitória no campo de batalha. Apesar do arrojamento daqueles que permaneceram nas Universidades, os irmãos em campo não responderam conforme a grande utopia: 1914 seria a Era dos Heróis. Em poucas horas de imprudente batalha, nula de estratégia e cálculo militar, estavam mortos os voluntários do Quarto Exército. Futuramente os Impérios Centrais sofreriam a primeira significativa derrota, não só em Langemarck, mas no teatro de operações o qual ela está inserida: a Primeira Batalha de Ypres.

Embora as lendas nacionais sejam um ponto importante na identidade cultural de um povo, o propósito do presente artigo é decantar a verdade. Para fins de conclusão, estima-se que um quinto de todos os alunos voluntários tenham morrido durante a Primeira Guerra Mundial, além dos milhares de desaparecidos, mutilados, inválidos e sequelados física e mentalmente. Percebe-se também que a idade dos envolvidos não era tão pouca, como defendem as lendas, haja em vista a média de 20 anos dos calouros. Especula-se, portanto, que os *inocentes* estivessem na faixa de 20 a 25 anos de idade.

Ainda hoje o Cemitério de Langemarck é um ponto importante dentro da Alemanha, não só pelo caráter histórico, mas em honra aos enterrados.

¹⁷ A "Assistência Estudantil Alemã", organizada pelo Embaixador Dr. Gerhard Niedermeyer buscava localizar, distribuir diários, estabelecer bibliotecas de guerra e fornecer conselhos aos 50.000 soldados-estudantes. Com o início do primeiro inverno, o governo alemão publicou uma coleção de artigos num periódico natalino a fim de levantar a moral decrescente.

Como qualquer evento na História Mundial, o Massacre dos Inocentes prestou-se a inúmeras releituras, tanto de acadêmicos, quanto das famílias dos envolvidos, quanto do regime totalitário nazista, cabendo, portanto, múltiplas interpretações a diferir da realidade.

Atenta-se pois à necessidade de investigar quem são as figuras tomadas como heróis, qual o seu legado e sua verdade. O sacrifício juvenil fora deveras louvável, entretanto, a mesma estratégia fantástica empregada na construção do imaginário coletivo serve, hoje, e serviu por séculos como indutor de condutas, dogmas e personalismo, por vezes uma utopia danosa seguida por inocentes.

BIBLIOGRAFIA

BECKETT, Ian E.W. Ypres: The First Battle 1914. London: Routledge, 2006.

FISHER, Jaimey. Disciplining Germany: Youth, reeducation and reconstruction after the Second World War. Detroit: Wayne State University Press, 2007.

GRIFFIN, Roger. Fascism. Oxford: Oxford University Press, 1995.

HITLER, Adolf. Minha luta. 7. ed. Porto Alegre: Ed. Globo, 1941.

JARAUSCH, Konrad H. German students in the First World War in: Central European History, 17, pp 310-329. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.

LAQUEUR, Charles. in: What History Tells: George L. Mosse and the Culture of Modern Europe, "Foreword" pp X, Madison: University of Wisconsin Press, 2001.

SCHOEPS, Karl-Heinz. Literatur im Dritten Reich. Bern: Lang, 1992.

WILLMOTT, H.P. Primeira Guerra Mundial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

germanhistorydocs.ghi-dc.org/codpage.cfm?docpage_id=1419 acessado às 10:39 de 12/11/2014

kaiserscross.com/40312/179301.html acessado às 16:43 de 13/11/2014

**GT8 – ECONOMIA POLÍTICA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS
E DOS ESTUDOS ESTRATÉGICOS**

Coordenador: Prof. Dr. Fernando Roberto Freitas Almeida

AS NEGOCIAÇÕES DE DOHA E A ESTRATÉGIA DA UNIÃO EUROPEIA NO COMÉRCIO INTERNACIONAL

Patrícia Nasser de Carvalho

Considerações Iniciais sobre a Rodada Doha da OMC e sobre a União Europeia

A Rodada Doha de negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi lançada em 2001 no Qatar com a uma agenda de temas bastante ambiciosa com o fim de superar os resultados alcançados na Rodada Uruguai, finalizada em 1993, quando novos temas, como liberalização de serviços e um acordo sobre propriedade intelectual e barreiras não-tarifárias foram, pela primeira vez, colocadas à mesa de negociações. A Rodada Doha, também conhecida como a Rodada de Desenvolvimento do Milênio, em razão dos objetivos de redução da pobreza da Organização das Nações Unidas (ONU)¹, teve como motivação inicial a abertura dos mercados agrícolas e industriais com regras que favorecessem a ampliação dos fluxos de comércio dos países em desenvolvimento.

Havia um amplo consenso de que a OMC não se poderia permitir um novo fracasso na liberalização de certos temas, sob pena de comprometer, talvez irremediavelmente, sua credibilidade e relevância. O clima de insegurança gerado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos também contribuiu para dar um sentido de urgência à necessidade de reforçar o sistema multilateral e de enviar um sinal positivo aos mercados (MESQUITA, 1995, p. 236). No entanto, após diversas reuniões ministeriais e de trabalho, a Rodada foi paralisada em 2008. Apesar da tentativa de retomada em 2013, ela ainda não tido sucesso em cumprir com as suas metas.

A União Europeia (UE) é apontada por vários analistas e políticos como uma das principais responsáveis pelo resultado negativo da Rodada de Doha. Ao mesmo tempo, os obstáculos enfrentados na Rodada foram um ponto de inflexão para a mudança da estratégia de política comercial comum do bloco.

Neste contexto, este ensaio tem como propósito responder quais foram os determinantes da estratégia de política comercial da UE desde o fim da Guerra Fria, com destaque para o período de vigor e paralisação da Rodada Doha.

¹ Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ONU) são oito objetivos de desenvolvimento internacional que os 192 membros da ONU e uma série de organizações internacionais acordaram para acabar com a pobreza em 2015.

O Multilateralismo e a UE como potência normativa

A partir dos primeiros sinais do fim da ordem internacional bipolar, que vigorou durante a Guerra Fria, a UE percebeu que se abriam janelas de oportunidade para se firmar no sistema internacional como um ator único e integrado e a aspirar ao posto de “superpotência”. Para isso, a partir do início dos anos 1990, o bloco europeu de integração regional começou a fortalecer a sua unidade regional por meio da construção de uma política externa *sui generis*, diferente da tradicional política de um Estado Nacional. A UE precisou, ainda, imprimir uma abordagem inovadora a suas relações exteriores para aumentar sua aproximação com outras regiões do mundo, o que implicou na intensificação e no aumento da complexidade das relações que até então mantinha extre-bloco. Os discursos e as agendas tiveram de ser adaptados às mudanças em curso do sistema internacional e ao objetivo de mostrar maior poder e capacidade de barganha frente ao *hegemon*, os Estados Unidos.

De acordo com McCormick (2007, p. 12), a partir daí, um novo “modelo” de atuação como ator internacional se delineou. Diferentemente dos Estados Unidos, cuja preferência estava pautada na coerção e no unilateralismo, os europeus primaram pela cooperação multilateral por meio da diplomacia, da promoção do desenvolvimento econômico, da cooperação multilateral e do diálogo político” (McCormick, 2007, p. 12). Bretherton & Vogler (2006, p. 185), na mesma linha, afirmaram que o “compromisso com o multilateralismo estava no coração das atividades externas da UE...expressava o seu desejo de diferenciar a sua política externa dos Estados Unidos” no pós-Guerra Fria. A premissa era de que a sociedade internacional precisava de instituições fortes e de regras para manter a ordem internacional e os europeus tinham experiência em cooperação internacional (European Council, 2003, p. 10)².

A reformulação da política externa comunitária aconteceu em um momento importante para o processo integracionista do bloco. A reunificação da Alemanha, o relançamento das bases de cooperação regional inscritas no Tratado de Maastricht de 1992 para a conclusão do mercado comum Europeu e os planos de alargamento e aprofundamento que se seguiram se confirmaram a necessidade de se realizar adaptações institucionais determinadas pelos Tratados de Amsterdã (1997) e Nice (2001). Todos esses fatos comprovaram o inigualável esforço de adaptação interna da UE e de sua observância das transformações do cenário internacional naquele período em meio ao aprofundamento do processo de globalização.

² EUROPEAN COUNCIL. **A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy**, Brussels, 2003. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

Outras demonstrações, que aconteceram até a primeira década deste século, deixaram clara a essência da política externa da UE, cujo discurso estava envolto no ideal do multilateralismo³ e na busca pela promoção do desenvolvimento como compromisso fundamental.

Grande parte da literatura que se dedica a observar e estudar a política externa da UE desse período concentra-se na aspiração do bloco europeu de se tornar um “ator internacional global” e na prática do multilateralismo da UE, embora reconheçam as dificuldades de *policy-making* entre as instituições comunitárias de caráter inter-estatal e supranacional, o déficit democrático da UE e a administração dos conflitos de interesses entre os atuais 28 Estados membros. Ademais, os estudos destacam a necessidade da UE, naquele momento, de dar rápidas respostas às mudanças do sistema internacional em um mundo onde os fluxos comerciais, de investimento, humanos, culturais e de tecnologia se mostravam cada vez mais rápidos e intensos (MEUNIER, 2003).

Embora as pesquisas mais atuais já não enfatizem tanto as diferenças entre as políticas externas dos Estados Unidos e a UE, em sua maioria concordam que o compromisso com o multilateralismo faz parte do discurso identidade comunitária pautada no “*soft power* em busca de soluções para as consequências da globalização” (McCORMICK, 2007, p. 6), por meio da “manutenção dos valores e crenças ocidentais que são resultado da cultura europeia” (BRETHON & VOGLER, 2006, p. 60). Essas normas e identidade se justificam na história europeia, na qual a paz e a liberdade são características da política do continente desde o pós-II Guerra. A democracia, a obediência às leis e aos direitos humanos se tornaram elementos ainda mais importantes para a UE, sobretudo no período de transição dos países comunistas e para o planejamento de uma união econômica, haja vista a execução dos planos de união monetária que se deram a partir da segunda metade dos anos 1990. Medidas de não-discriminação também ganharam destaque na legislação social juntamente com as preocupações com relação ao racismo e perseguição de minorias nos anos 1990. O desenvolvimento sustentável e a *boa governança* promovida por programas de ajuda ao desenvolvimento também garantiram espaço na agenda de política internacional da UE (HOLLAND, 2002, p. 127-128). Novas questões, como a legitimidade das instituições políticas, a luta contra o narcotráfico, o tráfico de armas e o crime organizado foram agregadas à agenda de negociações

³ Multilateralismo, neste caso, deve ser entendido como um sistema de interações no qual se combinam regras, cooperação institucionalizada e inclusão. Ele é reconhecido como uma forma distinguida de cooperação nas relações internacionais, enraizada em decisões voluntárias tomadas pelos participantes, que envolve uma pluralidade de atores e se baseia no reconhecimento de que normas e/ou padrões do que acordos *ad hoc* ou assimétricos (Bouchard, Peterson & Tocci, 2014, p. 4).

internacionais comunitárias, assim como o apoio a iniciativas de integração regional fora do bloco europeu, que se tornaram parte do escopo de objetivo das relações internacionais da UE. Com efeito, a partir da década de 1990, o interesse europeu pela promoção dos processos de integração regional em outras regiões do mundo se explicou, tanto pelo seu próprio sucesso, que promovia um ideal integracionista no interior das instituições comunitárias, quanto pelo fato de que a UE esperava que o apoio a integração de seus parceiros facilitasse a sua própria interação.

Neste âmbito, pode-se dizer que a UE apresenta-se como uma “potência normativa”, uma vez que as principais características de sua identidade constantemente se refletem em seus meios de influência exterior por meio do *soft power*, ou seja, as normas da UE moldam a sua identidade que, por sua vez, repercute no seu papel internacional. Assim, “a UE foi e é construída em uma base de regras e normas e ela se dispõe a agir de maneira normativa na política internacional (MANNERS, 2002, p. 252)”.

A política comercial da UE como potência normativa

A política comercial da UE no pós-Guerra Fria é um tema amplamente estudado no âmbito das relações internacionais do bloco europeu. Mas, como a identidade normativa da UE vem incidindo sobre a sua política comercial depois da paralisação da Rodada Doha da OMC?

A Política Comercial Comum é, em tese, aquela em que a UE está melhor habilitada a agir como um ator e se empenhar em uma ação estratégica como potência normativa (HILL & PETERSON, 2014, p. 73), tanto porque o bloco europeu, muitas vezes apontado como um “gigante comercial e um “anão político”.

Historicamente, a UE defende o ideal do “multilateralismo” em organizações internacionais, incluindo a OMC. Desde que o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) foi assinado em 1947, os países europeus e futuros da UE, que representavam seus interesses individualmente àquela época⁴, apoiaram a liberalização do comércio internacional no âmbito do pós-II Guerra, embora tenham deixado claro a sua necessidade de tratar o tema agricultura como exceção às regras, exigindo, no decorrer das negociações das rodadas seguintes, a manutenção de tarifas e quotas de importação com o fim de proteger o mercado agrícola europeu (MESQUITA, 1995).

O impacto prático da identidade/papel internacional da UE como uma representação como uma potência normativa pode ser identificado no uso instrumental do inter-regionalismo e do bilateralismo, através de negociações com outros países, blocos integracionistas e para se projetar como uma

⁴ A UE só passou a negociar como bloco no GATT no início dos anos 1960.

potência global desde o fim da Guerra Fria. Com a paralisação da Rodada Doha de negociações da OMC em 2008, essa estratégia foi ainda mais utilizada. A falta de legitimidade e a natureza não democrática da instituição multilateral na promoção do livre comércio abriu uma nova onda de acordos preferenciais de comércio no mundo. A UE e os Estados Unidos foram os que mais orientaram a sua estratégia nesse sentido (MEUNIER, 2003).

Para a ampla compreensão da abordagem comercial europeia mais recente, primeiramente, é preciso verificar como se caracterizam e se distinguem os processos inter-regionalistas: o seu princípio funcional segue e é paralelo àquele do processo regionalista *lato sensu*, pois, ao mesmo tempo em que as regiões transnacionais estão funcionalmente organizadas pelos Estados membros em um espaço intra-regional em detrimento da exclusividade de suas relações domésticas, as suas relações internacionais são construídas no campo inter-regional. Neste fluxo, as relações inter-regionais estão alicerçadas na estreita cooperação política e nas instituições regionais como instrumentos legitimadores dos mecanismos de cooperação entre Estados.

Da mesma forma, o processo inter-regionalista pode ser considerado pelos governos um mecanismo de barganha de poder e recursos e uma estratégia capaz de criar economias de escala e melhorar a competitividade dos parceiros envolvidos no que se refere ao capital e à tecnologia, haja vista o acirramento da competição inter-capitalista, sobretudo nas últimas duas décadas. O princípio funcional do inter-regionalismo segue e é paralelo àquele do processo regionalista *lato sensu*: as regiões transnacionais estão funcionalmente organizadas pelos Estados membros em um espaço intra-regional em detrimento da exclusividade de suas relações domésticas paralelamente às suas relações internacionais, construídas no campo inter-regional. Neste fluxo, as relações inter-regionais estão alicerçadas na estreita cooperação política e nas instituições regionais como instrumentos legitimadores dos mecanismos de cooperação entre Estados.

Da mesma forma, o processo inter-regionalista pode ser considerado pelos governos como um mecanismo de barganha de poder e recursos e uma estratégia capaz de criar economias de escala e melhorar a competitividade dos parceiros envolvidos no que se refere ao capital e à tecnologia, haja vista o acirramento da competição inter-capitalista, sobretudo nas últimas duas décadas. As relações inter-regionais não contam necessariamente com a proximidade geográfica, tampouco com laços históricos, culturais e lingüísticos comuns entre as regiões envolvidas (HOLLAND, 2002, p. 126). Segundo Hettne (2005, p. 569), o inter-regionalismo tem ganhado crescente destaque nas relações internacionais da UE e é consequência da política europeia direcionada ao relacionamento com outras regiões do globo, que são tratadas como contrapartes preferidas dentro do sistema internacional.

Em sua análise teórica, Hänggi (2000, p. 2-8) fornece um panorama acerca dos acordos inter-regionais da UE através da distinção de três categorias, dado que a rede de relações inter-regionais manifesta-se crescentemente de diversas maneiras:

1. *Relações entre grupos regionais ou diálogos grupo-a-grupo*: consideradas pelo autor como o protótipo dos acordos inter-regionais. As relações grupo-a-grupo são geralmente baseadas em reuniões relativamente regulares em nível ministerial e entre representantes oficiais e incluem projetos e programas conjuntos. Além disso, de modo geral, essas interações se concentram na troca de informações e na cooperação em atividades específicas, na maioria dos casos da esfera econômica (geralmente em comércio e investimento). No caso particular da UE, as relações grupo-a-grupo sempre tiveram forte caráter político e discurso baseado em valores ocidentais como a defesa dos direitos humanos e a democracia. Os europeus defendem a ideia de que as partes devem se empenhar em definir políticas conjuntas e criar instrumentos comuns como uma maneira de satisfazer aos seus interesses. Neste sentido, a retórica serve como um veículo para os interesses do Estado ou dos grupos sociais.

A estrutura das relações grupo-a-grupo se pauta em acordos de cooperação entre diferentes blocos regionais (por exemplo, UE-ASEAN – lançado na década de 1990 e concluído em 2009 e o Acordo Inter-regional UE-Mercosul – 1995, relançado em 1999 como Acordo de Associação UE-Mercosul, ainda não concluído). Vale lembrar que relações inter-regionais entre a ASEAN e a UE se pautam em uma institucionalização muito frágil – que é a característica dos blocos de integração regional da Ásia – e envolvem, além de negócios, conversas sobre a obediência aos direitos humanos e à democracia. O complicado acordo com o Mercosul está, por sua vez, ligado ao propósito europeu de ampliar a sua presença na região latino-americana, a UE lançou os diálogos políticos institucionalizados com o Mercosul através da assinatura do Acordo-Marco de Cooperação Inter-Regional em dezembro de 1995. Esse acordo previa a criação de uma área de livre comércio entre os dois blocos regionais nos dez anos seguintes e estabeleceu a disposição das partes em exercitar um efetivo diálogo político, mas até agora segue não concluído. Após anos de paralisia, a UE recentemente voltou a retomar o diálogo.

2. *Acordos birregionais*: os acordos birregionais caracterizam-se por relações formais de associação que envolvem parceiros mais heterogêneos e difusos do que no diálogo grupo-a-grupo e incluem Estados membros de mais de duas regiões e temas diversos, a partir de iniciativas para coordenar as suas posições e interesses por meio do diálogo e da cooperação (HÄNGGI, 2000, p. 6). São exemplos de acordos birregionais da UE: ASEM (*Asia-Europe Meeting* - 1996) , Cúpulas Birregionais UE-ALC, que acontecem desde 1999, e a Cúpulas Birregionais UE- África, iniciadas em 2000 e que evoluíram para o lançamento da Estratégia Conjunta UE-África em 2007.

Essas são estratégias mais amplas de cooperação, chamadas acordo de associação, que além do livre comércio incluem o diálogo político e a cooperação em outras áreas também vêm sendo realizadas pela UE.

O birregionalismo é atualmente uma das abordagens preferidas das relações inter-regionais da UE na busca por mudanças na estrutura do padrão e dos métodos de política internacional. Em ambas está o objetivo de construção de posições comuns trazida para o plano do comprometimento conjunto, da afirmação de políticas comuns e de soluções de conflitos pelas regiões e do diálogo, a fim de promover a cooperação multilateral. Portanto, a UE não pretende, com essa abordagem, alcançar somente objetivos econômicos senão também políticos, além de fazer um contraponto a mesma estratégia aplicada pelos Estados Unidos. No que se refere ao comércio internacional, a intenção da UE é conseguir negociar temas que até então não foram bem sucedidos no alcance de um acordo geral na OMC, como a liberalização de serviços e de propriedade intelectual.

O bilateralismo pode ser ainda considerado uma abordagem do birregionalismo da UE em diferentes áreas. Os *Free Trade Agreements* (FTA) – acordos que incluem a liberalização de comércio e, em alguns casos, também de investimentos – da UE se difundiram, sobretudo após a paralisação da Rodada Doha. Em 2010, a Comissão Europeia declarou que “a última geração de FTA tem o objetivo de atrelar o potencial econômico dos mercados mais importantes para o comércio exterior e os investimentos da UE” (European Commission, 2010).

São exemplos os acordos UE-Índia para a formação de uma área de livre comércio, ainda em curso. A relação privilegiada também se firma por meio de acordos bilaterais com alguns membros da ASEAN, como Cingapura, que está em fase final de negociação, além de Malásia, Vietnã e Tailândia. Com a China, há um acordo bilateral de investimento em negociação desde 2012. A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimentos (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) passou a ter um grupo de trabalho em 2011, a fim de negociar a remoção de barreiras e restrições comerciais e aos investimentos entre as duas regiões. Alguns exemplos dos acordos concluídos foram: UE-México (2000), UE-Chile (2003), UE-Coreia do Sul (2011), UE-Japão (2013), UE-Peru (2013), UE-Colômbia (2013), UE-Canadá, recentemente finalizado (2014). Na sua vizinhança, a UE recentemente concluiu as negociações para uma área de livre comércio aprofundada (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) derivada dos acordos de associação já firmados com Moldova, Armênia e Geórgia⁵.

⁵ EUROPEAN COMMISSION. The EU’s bilateral trade and investment agreements – where are we? **Memo**, Brussels, 3 December 2013. Disponível em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/november/tradoc_150129.pdf

Verifica-se que para cada parceiro ou região o inter-regionalismo da UE se manifesta de uma forma diferenciada. Todavia, o pano de fundo é sempre o mesmo, pautado nos princípios e valores da política externa da UE para a sua projeção de poder. O bloco europeu coloca nessas negociações condicionalidades econômicas e políticas, que ficam mais evidentes com relação a países/regiões em desenvolvimento, quando há alguma violação dos princípios normativos. Por exemplo, originalmente, As relações inter-regionais com o Grupo Ásia-Caribe-Pacífico (Grupo ACP) se desenvolveram a partir dos laços coloniais com os Estados membros da UE que querem conservar suas ligações econômicas com as fontes de matérias-primas criadas pelo Tratado de Lomé I em 1975. Desde então, as relações comunitárias para esse conjunto de Estados se baseiam em políticas privilegiadas se comparadas àquelas destinadas aos demais países em desenvolvimento. Além do fornecimento de auxílios comunitários, essa convenção estipulou o livre acesso de produtos ao mercado europeu, sem nenhum dever de reciprocidade, e a aplicação de mecanismos de estabilização e de compensação de preços das matérias-primas exportadas. De fato, os acordos preferenciais do Grupo ACP se tornaram partes das sucessivas convenções que foram atualizadas doravante, a saber, Lomé II (1980), Lomé III (1985) e Lomé IV (1990), substituído por Cotonou. O Tratado de Cotonou demandou que os países do Grupo ACP adotassem o estilo de multilateralismo da UE para continuar a relação privilegiada (HILL & PETERSON, 2014, p. 73).

Quanto às propostas, ao formato e à agenda, o sistema de cúpulas adotado pela UE é muito mais amplo, complexo e ambicioso do que as fases de relações inter-regionais anteriores. Não obstante a isso, o sistema de cúpulas enfrenta desafios quanto à sua eficácia e credibilidade. No que tange à eficácia, os resultados alcançados distam, em muitos casos, dos seus objetivos. Verifica-se que as cúpulas trouxeram apenas modestos resultados, por exemplo, para as regiões e países em desenvolvimento, que esperavam da parceria da UE algo mais que uma maior projeção da região na cena internacional. As dificuldades para concluir o Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação com a África do Sul é uma forte evidência a esse respeito. Na mesa de negociações desde 1999, a UE não abriu mão da liberalização agrícola, o tema de maior interesse para os sul-africanos. Com isso, a proposta europeia incluía a liberalização assimétrica de 80% do mercado sul-africano contra 62% do europeu (HILL & PETERSON, 2014, p. 74).

Na mesma linha, o Acordo de Associação UE-Mercosul permanece em compasso de espera por conta dos entraves no âmbito da OMC, dadas a ausência de concessões mínimas por ambas as partes. UE e dos EUA assumiram conjuntamente uma posição defensiva de seus mercados

formalizada num texto altamente insatisfatório para a demanda dos países em desenvolvimento. Percebe-se, por conseguinte, que, apesar do fortalecimento do diálogo político entre a UE e o Mercosul, há uma falta de sincronia nas diversas e mais importantes frentes negociadoras de cada lado, sobretudo porque os europeus insistem na liberalização de bens manufaturados e os representantes do Mercosul na liberalização dos mercados europeus para os seus bens agrícolas. Deste modo, a estrutura de comércio da UE-Mercosul reflete um modelo típico de acordos de relações Norte-Sul, tanto na qualidade quanto na quantidade, e não um “novo modelo”, como proposto no Acordo de Associação (GRATIUS & RUBIOLO, 2005, p. 132). Desta perspectiva, é notável que existe uma ambivalência por parte da UE porque, por um lado, ela está comprometida com o multilateralismo, com a institucionalização e com um mercado organizado, mas por outro, os europeus persistem num comportamento que só agrava as assimetrias do seu comércio birregional com o Mercosul.

Estratégia recente

Pouco antes da deflagração da crise internacional que atingiu a UE em 2009, a Comissão Europeia lançou o documento “*Global Europe: competing in the World: a contribution to EU’s growth and jobs strategy*” (European Commission, COM (2006)) com o objetivo de ampliar e aprofundar as parcerias com países e regiões de grande importância econômica e estratégia para a UE, após frustrações com relação às suas demandas nas Rodadas Ministeriais de Cancun (2003) e Hong Kong (2005) no âmbito da Rodada Doha. Esse documento marca uma mudança de estratégia da UE, demonstrando que ao invés de se focar nos compromissos da agenda de Doha, preferiu apostar nos acordos birregionais e bilaterais. O colapso das negociações em Genebra em julho de 2008 reforçaram ainda mais o caminho de mudança estratégica da UE. A racionalidade dos acordos da UE passou a ser, mais do que nunca, determinada por motivos comerciais, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) e dos efeitos maléficos da crise internacional nas economias da Europa. Ademais, a fragmentação da produção através de cadeias produtivas criou a necessidade de abordagens comerciais competitivas, propriedade intelectual, compras governamentais e acordo sobre a liberalização de investimentos. Dessa forma, as negociações da UE por meio dos FTA se voltaram para as regiões do mundo mais promissoras e dinâmicas em termos econômicos, especialmente, do Sudeste Asiático (KLEIMANN, 2013).

Considerações Finais

Pode-se concluir que a UE afirma-se como uma potência mundial em termos comerciais e um dos principais atores capazes de moldar a agenda multilateral de comércio internacional. É perceptível que o bloco europeu de integração regional está agindo para conseguir mercados estratégicos a fim de conseguir concessões políticas de importantes parceiros comerciais.

Todavia, uma análise crítica da política comercial da UE ainda demonstra que a sua estratégia conflita com o discurso de potência normativa. O seu compromisso geral com o multilateralismo fica subordinado às condicionalidades impostas pela UE em muitos acordos e parcerias e aos valores que ela considera essenciais para a conclusão de um acordo. Assim, na prática, as parcerias e acordos de facilitação de comércio não são compatíveis com os discursos em favor do multilateralismo e de outros valores e práticas democráticas e a promoção do desenvolvimento, considerados imprescindíveis para a UE (Holland, 2002, p. 5). Há fortes evidências, como mencionado no caso do acordo de Cotonou, do Acordo de Comércio, Desenvolvimento e Cooperação UE-África do Sul e do Acordo Inter-regional UE-Mercosul de que o bloco europeu de integração regional geralmente age como uma grande potência econômica privilegiando os seus interesses próprios acima de tudo.

No que se refere ao âmbito multilateral de comércio, em função dos sucessivos fracassos na Rodada Doha da OMC para a conclusão de acordos de liberalização comercial, observa-se que a UE passou a enfatizar as suas alianças bilaterais e birregionais, sobretudo a partir de 2006, a fim de desviar, do âmbito multilateral, as atenções mundiais para a liberalização comercial do setor agrícola e, ao mesmo tempo, conseguir alcançar outros interesses. Para além de ampliar o seu raio de influência e o seu poder político em um claro contraponto aos Estados Unidos, estender o escopo e o alcance de suas relações internacionais e divulgar as suas normas e valores, o objetivo da UE, ao estabelecer esses tipos de acordos é estimular a abertura dos mercados desses países e blocos de integração para diversos tipos de bens, inclusive para os excedentes agrícolas europeus, a fim de que consiga manter o seu generoso apoio ao protecionismo agrícola e promover o avanço nas negociações da liberalização de serviços, propriedade intelectual e normas relativas à proteção do meio ambiente. Em outras palavras, ainda que o bloco europeu demonstre, em seus relatórios mais recentes e discursos a sua preocupação com os Objetivos do Milênio da ONU de redução da pobreza, como proposto pela primeira vez em Doha, os seus interesses são próprios e quase sempre diferentes do caminho que levará ao seu cumprimento dessas metas.

Referências Bibliográficas

BOUCHARD, C. PETERSON, J. TOCCI, N. Introduction. In: BOUCHARD, C. PETERSON, J. TOCCI, N. (Orgs). **Multilateralism in the twenty-first century**. New York: Routledge, 2014, p. 1-10.

BRETHERTON, C.; VOGLER, J. **The European Union as a Global Actor**. London, New York: Routledge, 2006.

GRATIUS, S.; RUBIOLO, M. Biregionalism in a globalizing world: The Latin American View. In: GRABENDORFF, W.; SEIDELMAN, R. (Orgs.). **Relations between the European Union and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System**. Baden-Baden: Nomos, 2005, p. 73-139.

HÄNGGI, H. Interregionalism: empirical and theoretical perspectives. **Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas Workshop Paper**, Los Angeles: PCIP, 2000, p. 1-14. Disponível em: < <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Haenggi.PDF> >

HETTNE, B. Beyond the New Regionalism. **New Political Economy**. v. 10, n. 4, Dec. 2005, p. 543-599.

HILL, C. PETERSON, J. Effective or defective? Europe's experience of multilateralism. In: BOUCHARD, C. PETERSON, J. TOCCI, N. (Orgs). **Multilateralism in the twenty-first century**. New York: Routledge, 2014, p. 63-87.

HOLLAND, M. **The European Union and the Third World**. London: Palgrave, 2002.

KLEMMANN, D. **EU preferential trade agreements: Commerce, foreign policy and development aspects**. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. European University Institute, Florence, 2013. Disponível em: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/27661/EU-Preferential-Trade-Agreements.pdf?sequence=6>

MANNERS, I. Normative Power Europe: a Contradiction in Terms? **Journal of Common Market Studies**, Vol. 40, n. 2, 2002, p. 235-58.

MAUNIER, S. Trade Policy and Political Legitimacy in the European Union. **Comparative Political Politics**, N. 1, 2003. Disponível em: <http://www.palgrave-journals.com/cep/journal/v1/n1/full/6110000a.html>

McCORMICK, J. **The European Superpower**. New York: Palgrave, 2007

MESQUITA, P. E. **Multifuncionalidade e preocupações não comerciais: implicações para as negociações agrícolas na OMC**. XLVIII Curso de Altos Estudos, FUNAG/IRBr/MRE, Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0320.pdf>

O BRICS COMO PARCEIRO ESTRATÉGICO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Pedro Lange Netto Machado (INEST/UFF)

Resumo: A ordem global do pós-Guerra Fria caracteriza-se por novas modalidades de inserção internacional, dentre as quais se observa a conformação de parcerias estratégicas. Na prática diplomática brasileira, o estabelecimento e formalização destes relacionamentos prioritários abrange desde parceiros tradicionais na política externa do país até as novas forças que emergem como potências econômicas neste século – os Brics. Não obstante, o anacronismo enraizado nas instituições de governança global impossibilitam que estas economias emergentes adquiram a representatividade inerente à democratização das mesmas, tornando inevitável a adoção de uma postura revisionista frente à ordem instalada. Observa-se, assim, a promoção de diversas iniciativas de concertação e cooperação entre os países do grupo, com vistas à atingir um maior nível de integração que possa se traduzir em maior coesão de sua atuação no cenário internacional. Neste contexto, a relação que se verifica entre o Brasil e o agrupamento Brics pode ser analisada à luz de uma parceria estratégica para a política externa brasileira.

Palavras-chave: Brics, Parceria Estratégica, Ordem Internacional

1. Introdução

O final da Guerra Fria e o conseqüente declínio das fronteiras ideológicas permitem aos países buscarem novas maneiras de inserção na ordem internacional da globalização que se começou a construir. Um desses mecanismos, o estabelecimento de parcerias estratégicas, ganhou especial impulso neste novo contexto, adquirindo caráter normativo na política externa de diversos atores internacionais, como no caso brasileiro (BLANCO, 2013). Desde o início da década de 1990, o Brasil conformou parcerias estratégicas diversas, como as formalizadas com Venezuela, Estados Unidos, União Europeia e com cada um dos demais Brics individualmente. Neste contexto, observa-se que a disseminação desta forma de relacionamento ocorre mediante a necessidade de se elevar a um *status* especial as relações bilaterais entre determinados países, que percebem, entre si, uma convergência de interesses em variadas vertentes de seu relacionamento e, na cooperação dentro de tais ramos, a possibilidade de ampliação e influência no cenário internacional (BECARD, 2013).

Não obstante, o conceito de parceria estratégica ainda não é consenso na literatura especializada (LESSA & OLIVEIRA, 2013), suscitando, na atualidade, diversos debates acerca de uma definição para tal. Percebe-se, contudo, que o Itamaraty, sobretudo nas duas últimas décadas, empreende considerável esforço na atribuição deste *status* a determinadas relações bilaterais do Brasil, o que demonstra a tentativa de padronização de nomenclatura que seja coerente com o nível de relacionamento existente. O debate acadêmico que se verifica na atualidade, nesse sentido, proporciona condições para se refletir de maneira mais amadurecida sobre esta tendência na política externa no Brasil e de diversos países, que ganhou especial impulso a partir do final do século XX.

Diante deste contexto, este artigo tem como objetivo analisar o relacionamento do Brasil com o Brics à luz de importantes estudos que permitem melhor compreender o significado de uma parceria estratégica para a política externa brasileira. Inserir o grupamento Brics nesta discussão, no entanto, torna-se, por ora, desafiador, dado que o fenômeno em questão pode ser, até o momento em que se escreve, empiricamente verificado somente através de relações entre Estados e/ou organizações internacionais. Como o Brics não é um Estado, tampouco um bloco já formalizado, demanda-se determinado grau de abstração para que seja posto em prática o exercício que se propõe neste trabalho.

Verificar se o grupamento constitui-se em parceiro estratégico – de quem quer seja – encontra, pois, obstáculos em sua própria natureza. Pouco institucionalizado, o grupo é ainda alvo de sérias desconfianças pela comunidade internacional, até mesmo quanto a sua viabilidade. Pode-se, não obstante, proceder à análise de sua importância para a política externa brasileira, sem se arriscar a submetê-la aos riscos de uma eventual fugacidade, baseando-se na experiência que se desenvolveu de 2006 – quando do início da concertação entre os países que compõem o grupo – até a Cúpula de 2014, que reuniu o Brics oficialmente pela sexta vez. Imergi-lo neste debate permite, ademais, o confronto com teorias desenvolvidas por estudiosos do tema, que, por sua vez, retroalimentam e enriquecem o estudo sobre o próprio agrupamento.

2. Dos Brics

Conforme salienta o embaixador Roberto Jaguaribe (2005), a formação do Bric é “fruto de um impulso externo, o que elimina o arbítrio auto laudatório de sua concepção”. Trata-se, assim, de um caso inédito em que a formação de um bloco, mesmo que de caráter informal e ainda pouco institucionalizado, não parte de iniciativa dos próprios países que o compõem, mas sim de um ator externo aos mesmos. Nesse sentido, quando

Jim O'Neill, em 2001, apresentou o relatório "*Building Better Global Economic Brics*" junto à *Goldman Sachs*, cunhando o acrônimo Bric, analisou a relação entre as economias líderes do mundo e algumas das maiores economias de mercados emergentes. Com uma perspectiva econômica, voltando-se para a exploração das melhores oportunidades em termos de investimentos financeiros, o estudo destacava as condições que fariam de Brasil, Rússia, Índia e China as prováveis potências econômicas no século XXI.

A despeito da ocorrência de reuniões precedentes, a crise econômica desencadeada em 2008 acelerou a politização do Bric, que de acrônimo começaria a se transformar em uma instância de diálogo e coordenação entre os países. Essa articulação mostrava-se necessária, na medida em que os membros da OCDE eram profundamente atingidos pela crise, enquanto a economia dos Bric demonstrava maior resistência. O anacronismo dos arranjos internacionais era, por conseguinte, um imperativo para que a nova realidade econômica que se impunha à ordem internacional se traduzisse também no campo político, tornando viáveis medidas que promovessem a recuperação da economia mundial e a democratização de sua governança.

Nesse contexto, o grupo deu seu primeiro passo rumo à sua institucionalização em Ecatimburgo, em 2009, reunindo seus chefes de Estado e celebrando a I Cúpula dos Bric. Nos cinco anos seguintes, cúpulas anuais – Brasília (2010), Sanya (2011), Nova Délhi (2012), Durban (2013) e Fortaleza (2014) – promoveriam avanços significativos tanto na diversificação da agenda quanto nos mecanismos disponibilizados para a concertação entre os países. No mesmo sentido, o grupo atualmente, através destes encontros anuais e de diversas outras iniciativas, constrói os pilares que poderão sustentá-lo em meio a um cenário de reconstrução da governança global em variadas vertentes, enfrentando desafios externos e internos quanto a sua viabilidade. Sabe-se, contudo, que esta só será possível na medida em que cada um de seus componentes possa extrair ganhos significativos de sua existência. No caso brasileiro, em especial, o relacionamento com o bloco, cada vez mais institucionalizado, pode ser interpretado à luz do estabelecimento de uma Parceria Estratégica.

3. Duas Marcas de uma Ordem em Ascensão

A partir do apresentado na introdução, as divergências em torno de um possível conceito para parceria estratégica, assim como recorrência do estabelecimento deste relacionamento na atual prática diplomática brasileira, permitem compreendê-lo como fruto do contexto específico em que vem se disseminando. Nesse sentido, as diversas parcerias firmadas devem ser compreendidas como partes deste *momentum* das relações internacionais,

ainda que possam apresentar características divergentes quanto à essência do relacionamento entre os atores. O significado do termo, por conseguinte, estaria assentado sobre este contexto do qual é fruto, e não no caráter do relacionamento *per si*. Essa percepção torna mais confortáveis eventuais comparações entre relações tão divergentes quanto ao grau de cooperação, mas que recebem a mesma nomenclatura – casos, por exemplo, das existentes entre EUA e China, que engloba concertações nas mais variadas vertentes, e entre EUA e Argentina, que possui como fundamento a comercialização de *commodities* (BLANCO, 2013).

Tal esvaziamento de significado, por sua vez, desponta como trunfo que abriria uma série de possibilidades advindas de uma alta hierarquização do relacionamento. Assim, para Blanco, a diferenciação deste e sua elevação ao *status* de parceria estratégica torna-se ainda mais relevante do que o próprio sentido que o termo possa adquirir. Em perspectiva semelhante, Becard (2012) destaca que, mesmo quando informais e não oficializadas, “verdadeiras parcerias estratégicas servem para a instrumentalização de relações bilaterais preexistentes com vistas a incluir fins mais abrangentes”. Dentro dessa lógica, haveria nesta indefinição conceitual o propósito implícito de se explorar a parceria da maneira mais conveniente aos parceiros, sem que haja qualquer linha de cooperação já pré-estabelecida.

A análise proposta pelo autor catalisa ainda outra ponderação a ser feita. Estaria a firmação de uma parceria estratégica vinculada à existência de valores em comum entre os parceiros? No caso europeu, conforme exemplificado pelo mesmo, percebe-se que, apesar de o aspecto estar frequentemente presente nas declarações que formalizam tais parcerias, há divergências claras quanto a este ponto. No caso de Rússia e China, por exemplo, questões que envolvem democracia e igualdade de direitos para os cidadãos deveriam influenciar de alguma maneira a existência da parceria, caso a resposta fosse positiva. Blanco demonstra, no entanto, que a convergência de valores é, de fato, relevante e constitui-se em fator facilitador para a consecução de metas em comum e cooperação entre os parceiros; não se trataria, contudo, de condição *sine qua non* para que a relação se consolidasse como estratégica. De caráter essencialmente pragmático, a parceria estratégica exigiria, assim, apenas que os atores não se percebam como inimigos no cenário internacional, estando a questão valorativa em segundo plano.

Entretanto, em que medida pode-se estabelecer um paralelo desta análise para com o Brics? Como o objeto de análise em questão não é um Estado, não se pode avaliar seu grau de convergência de valores liberais ou democráticos, por exemplo, com os que caracterizam o Brasil. A essência do Brics, contudo, como grupo político, permite identificar o elo fundamental que se constitui no valor em comum do Brasil com o bloco do qual é parte.

Neste caso, pode-se ir além, afirmando que a questão valorativa é essencial para que se possa vislumbrar qualquer sinal da parceria estratégica em questão. Trata-se, assim, da disposição fundamental que os une, visando a democratizar a ordem internacional vigente, mediante uma atuação revisionista interna à mesma (REIS, 2012). O objetivo de promover uma maior participação das economias emergentes na governança global, a partir de iniciativas internas à ela, é o fundamento desta relação, em cujo tal valor não é apenas fator catalisador, mas essencial à existência do próprio Brics.

4. Uma parceria sob o viés geoestratégico

No esforço de melhor compreender os tipos de parcerias estratégicas existentes na política externa brasileira, Becard (2012) recorre a uma divisão destas em três elementos, permitindo uma sistematização quanto ao perfil do parceiro, a finalidade da parceria e os meios e recursos disponibilizados para sua operacionalização. Dentro dessa lógica, destaca-se que o parceiro pode ser de caráter essencial, pivô ou natural. Entende-se por essencial aquele de cujo apoio é imprescindível para se atingir qualquer objetivo no cenário internacional. No caso da União Europeia, como exemplificado pela própria autora, a única parceria desta natureza seria a que vigora com os Estados Unidos – conquanto tal denominação não seja a formalmente adotada pelas partes. O parceiro pivô, por sua vez, pode ser decisivo no equilíbrio regional ou global em benefício ou detrimento de um terceiro país, sendo seus atributos de grande relevância nos processos de barganha internacionais. Já como natural percebe-se o parceiro com o qual se compartilha valores e visões de mundo, que se traduzem em ações conjuntas e convergentes ao longo da experiência semelhante e do provável passado em comum de ambos.

Dentro da lógica apresentada, o Brics, por conseguinte, não chegaria a adquirir caráter de um parceiro essencial, visto que, até por sua prematuridade e pelo estágio inicial de suas concertações, não consiste em ator cujo apoio seria imprescindível para a consecução dos objetivos brasileiros no cenário internacional. Seu perfil, no entanto, seria perfeitamente compatível com o de um “parceiro pivô”. Ademais, o grupo possui atributos de extrema relevância nos processos de barganha internacional da diplomacia brasileira, influenciando no equilíbrio de variadas instituições internacionais – como ONU, G-20 ou FMI – favoravelmente aos pleitos do Brasil e de países que possuem perspectivas convergentes.

Ademais, tal reflexão permite ainda ir além, considerando o Brics como parceiro natural da diplomacia do país. Esta linha de análise, por sua vez, pode ser compreendida sob duas diferentes perspectivas. A primeira, mais evidente, permite constatar o caráter natural da parceria a partir do momento em que o Brasil integra o ator internacional em questão, não

sendo coerente que o mesmo aja em contrariedade aos seus próprios interesses. Entretanto, mediante um outro ponto de vista, pode-se ainda verificar este aspecto no compartilhamento de “valores e visões de mundo, que se traduzem em ações conjuntas e convergentes ao longo da experiência semelhante e do provável passado em comum de ambos” (BECARD, 2012). Sendo o objetido da análise em questão o Brics como agrupamento, e não seus diferentes componentes individuais, torna-se plausível afirmar que o bloco incorpora valores, visões de mundo e experiências brasileiras, que dialogam com as de seus demais componentes, possibilitando, assim, que, a partir das interseções existentes, estas convergências se traduzam nas ações conjuntas que não apenas concedem à parceria sua existência, mas a torna essencialmente natural.

5. O Brics como parceiro estratégico do Brasil

A busca por um conceito de parceria estratégica, não obstante, pode encontrar referências em experiências históricas de nossa diplomacia, em um momento anterior ao referido contexto, sobretudo ao longo da década de 1970, que permitiriam inferir dedutivamente o que se fazia necessário à atribuição do caráter estratégico a determinados relacionamentos brasileiros (LESSA & OLIVEIRA, 2013). Tratar-se-iam, por conseguinte, de “apoios políticos, capacidade de articulação, aumento do fluxo de capitais, mercados consumidores e cooperação científica e tecnológica”. Dentro dessa lógica, ainda que os autores o descredenciem para análises contemporâneas, alegando sua vulgarização e o esvaziamento de seu significado no pós-Guerra Fria, o conceito despontaria como único, em seu atual momento de teorização e sendo objeto de reflexão na academia brasileira, sendo prudente, portanto, que seja ponto de partida para a investigação da hipótese aqui proposta. Nesse sentido, buscar-se-á, a partir do mesmo, a constatação das condições imprescindíveis à conformação do Brics como parceiro estratégico do Brasil, a saber: desempenhar papel de relevância, em nossa política externa, em termos de política e diplomacia, economia e comércio e segurança e defesa.

Ao se analisar os três pilares sobre os quais se sustenta o caráter estratégico do relacionamento brasileiro com o Brics, torna-se inevitável a percepção de que o mais concreto e fundamentado até o momento é o econômico-comercial. Tal importância neste quesito decorre da natureza do acrônimo e da conjuntura em que o agrupamento se desenvolveu. Nesse sentido, sua análise pode se proceder mediante tanto um ponto de vista interno ao grupo, observando-se o fomento de interações intra-Brics que se verifica desde 2009, quanto de sua atuação no cenário internacional, que auferem a estes países maior poder de barganha e influência em instituições econômicas e de comércio internacionais.

Sob a perspectiva interna ao grupo, o Brics vem-se esforçando para promover a integração e cooperação comercial entre seus membros. O resultado dessas diversas medidas implementadas, até então, manifestou-se no fluxo do comércio exterior brasileiro com os demais membros, que já atinge aproximadamente 21% - um percentual que era de apenas 5,5% em 2001. Deve-se ponderar, contudo, que este crescimento é puxado pela demanda chinesa por matérias-primas, que em muito intensificou o comércio do Brasil com o país, colocando-o, em 2010, como maior parceiro comercial brasileiro. Comparativamente ao fluxo de comércio com União Europeia e Estados Unidos que, em 2013, constituía cerca de 32% do comércio brasileiro, pode-se deduzir que, caso se mantenha este nível de crescimento comercial, a diferença entre ambos tende a diminuir gradativamente (Secex/MDCI, 2013).

Na perspectiva de atuação conjunta no cenário internacional, sobretudo por meio de coalizões em instituições da governança econômica global, o Brics notabiliza-se por servir como o instrumento, na política externa brasileira, que confere maior força aos pleitos de democratização e rompimento dos anacronismos das mesmas. Nesse contexto, o Brasil encontra seus posicionamentos fortalecidos dentro do G-20, do FMI e do Banco Mundial. Ademais, o Novo Banco de Desenvolvimento constitui-se no expoente maior da relevância que o Brics adquire neste aspecto, também sob uma perspectiva sistêmica. O *soft balancing*¹ praticado pelo agrupamento nestas instituições promove, por sua vez, uma interseção com o pilar político-diplomático, também essencial à conformação desta parceria estratégica. Esta estratégia incorpora um viés político, a partir do momento em que visa a aumentar o espaço de manobra de países emergentes frente às tradicionais potências, sem desafiá-las abertamente, através da via institucional, de modo a garantir os interesses dos mesmos (FLEMES, 2010). Do mesmo modo, o agrupamento pode ser instrumentalizado em favor da angariação de apoio de outros países em desenvolvimento, como os africanos, nos pleitos revisionistas da ordem global vigente.

¹ Segundo Flesmes (2010), o *soft balancing* teria como objetivo aumentar o espaço de manobra dos Estados mais fracos frente aos mais fortes, sem desafiar diretamente a preponderância das grandes potências, mas fazendo uso de meios que frustrem, retardem ou prejudiquem medidas que só a elas beneficiariam. No mesmo sentido, Hurrell (2011) observa que tal comportamento não envolve tentativas diretas de confrontar ou constranger o país dominante por meio de alianças militares ou mobilização militar, consistindo, em contrapartida, em formas cooperativas que compliquem e aumentem o custo das políticas do poder hegemônico em instituições internacionais.

Um exemplo mais ilustrativo da importância política que o Brics vem desempenhando para o Brasil, contudo, é o sistemático apoio que o grupo manifesta à necessidade de se elevar a importância do país no âmbito das Nações Unidas. O pleito brasileiro por um assento permanente no Conselho de Segurança, um dos históricos objetivos da política externa do país (CERVO, 2009, p. 11), ganha, assim, maior notoriedade, justamente no momento em que as vozes por mudanças na ordem global ganham maior eco no cenário internacional, em decorrência da crise econômica que aflige seu centro em maior grau.

O pilar político-diplomático, por sua vez, também possui interseções com o de segurança e defesa. Conquanto este ainda seja menos desenvolvido do que os demais, dado que, por sua natureza, demanda um maior aprofundamento dos parceiros nos outros dois para que comece a se consolidar, algumas ações voltadas para esta finalidade podem ser depreendidas das articulações entre os países, tanto no setor de P&D como, no âmbito da ONU, de questões relacionadas à segurança e terrorismo internacionais. É notório, no entanto, que grande parte das interações do Brasil com o Brics ainda encontram-se restritas ao campo da retórica. Não obstante, conforme salienta Becard (2012), a disposição em cooperar e encontrar pontos comuns à agenda dos parceiros é traço fundamental de uma parceria estratégica em construção.

À luz do conceito deduzido por Lessa e Oliveira, assim como do debate acadêmico apresentado neste artigo, pode-se, portanto, interpretar o relacionamento brasileiro com o Brics nos termos de uma parceria estratégica. Nesse sentido, dentro do recorte temporal delimitado pela própria evolução do agrupamento, que entre 2006 e 2014 começou a se estabelecer como grupo político, o Brics desempenhou a função de parceiro natural e pivô na política externa brasileira, exercendo este papel de relevância tanto na dimensão extra regional quanto na dimensão sistêmica das relações internacionais do Brasil.

Os estudos sobre o tema de parcerias estratégicas, não obstante, ocorrem de maneira concomitante ao estabelecimento das mesmas, estando estas sujeitas a novas interpretações decorrentes dessa prática em nossa diplomacia e na de diversos outros atores internacionais. Ainda que o consenso em torno de um conceito para tal esteja longe de ser atingido na literatura especializada, as sistematizações e os exercícios propostos pela academia – alguns dos quais apresentados neste artigo – são de fundamental importância para que este fim possa ser um dia alcançado ou descartado.

6. Conclusão

A crise econômica desencadeada em 2008 despontou, assim, como oportunidade para se evidenciar a premente necessidade de romper com os anacronismos enraizados nas instituições de governança internacional. Neste contexto, os países Brics vêm trabalhando para atingir esse objetivo através de iniciativas conjuntas, como o *soft balancing* praticado em algumas dessas organizações que regulam o sistema. Para se atingir um maior nível de coesão e promover a institucionalização do grupo, conferindo ao mesmo existência no longo prazo, torna-se necessário ampliar a integração e fomentar a cooperação entre os países que o compõem. Dentro dessa lógica, verifica-se, ao longo dos últimos anos, a promoção de diversas iniciativas que visam a aproximar Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, de modo a fortalecer os elos entre os mesmos e, a partir desta integração, conferir maior assertividade à atuação do Brics no cenário internacional.

O Brics vem-se constituindo, por conseguinte, em um novo ator internacional de considerável relevância no sistema de relações internacionais brasileiro. Essa realidade permite inseri-lo na pauta de discussões acerca dos Parceiros Estratégicos na política externa brasileira, dado que o estabelecimento dessas parcerias desponta como inegável tendência de nossa diplomacia no pós-Guerra Fria. Entretanto, como o debate acerca do que vem a ser uma Parceria Estratégica encontra-se, ao momento em que este trabalho é escrito, longe de ser definido, recorreu-se a imergir e situar o grupo em alguns aspectos dessa discussão.

De acordo com os autores e teorias apresentadas, concluiu-se, portanto, que o Brics adequa-se aos moldes propostos, apresentando, em seu relacionamento com o país, as condições necessárias à qualidade de estratégico. Com a elaboração deste artigo, espera-se, pois, contribuir para o enriquecimento do estudo desses dois fenômenos – o Brics e as parcerias estratégicas – concomitantes e característicos da nova ordem internacional que se estabelece, o que desponta como inerente ao entendimento não apenas de aspectos da estratégia de inserção internacional brasileira, mas da dinâmica do atual o sistema de relações internacionais existente.

Referências Bibliográficas

BECARD, Danielly S. R. "*Parcerias Estratégicas nas Relações Internacionais: Uma análise conceitual*". In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume I. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 264p. (Relações Internacionais; 10)

BLANCO, Luis. *Strategic Partnership: a new form of association in International Relations?* World International Studies Committee. Disponível em: < http://www.wiscnetwork.org/porto2011/papers/WISC_2011-523.pdf> Acesso em agosto de 2014.

Brics já ficam com 21% do comércio externo do Brasil. Disponível em <<http://www.amcham.com.br/estudos-e-pesquisas/indicadores-brasil/brics-ja-ficam-com-21-da-parceria-comercial-externa-do-brasil-4000.html>> Acesso em outubro de 2014.

CERVO, Amado Luiz. *O Brasil e o Conselho de Segurança*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009 (Diplomacia ao Alcance de Todos)

FLEMES, Daniel. *O Brasil na iniciativa Bric: soft balancing numa ordem global em mudança?* Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, vol.53, no.1 jan./jul 2010 Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000100008> Acesso em agosto de 2014.

HURRELL, Andrew. "*Hegemonia, Liberalismo e Ordem Global: qual é o espaço para potências emergentes?*". In: *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, 168p. (Coleção FGV de bolso. Série Entenda o mundo).

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani. "*Parcerias Estratégicas do Brasil: uma busca por conceitos*". In: LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani (org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Volume I. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013. 264p. (Relações Internacionais; 10)

O'NEILL, Jim. *O Mapa do Crescimento: Oportunidades econômicas nos Brics e além deles*. São Paulo: Globo, 2012, 255p.

_____, Jim. *Building Better Global Economic BRICs*. Global Economics Paper No: 66. Disponível em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>> Acesso em agosto de 2014.

REIS, Maria Edileuza Fontenele. "*Brics: surgimento e evolução*". In: *O Brasil, os Brics e a Agenda Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012. 344p.

O REEQUIPAMENTO DA DEFESA NACIONAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE A ODEBRECHT DEFESA E TECNOLOGIA

Mariana de Carvalho Ferreira (Mestranda PPGEST-UFF)

Resumo: Este artigo tem como objetivo fazer um estudo de caso sobre a Odebrecht Defesa e Tecnologia traçando, primeiramente, um panorama do conglomerado Odebrecht, mapeando seu processo de expansão nacional, internacionalização e diversificação de atividades para compreender dentro de que processo, na empresa, surge o setor de defesa, tão diferente da sua atividade original. Depois será analisada a Odebrecht Tecnologia e Defesa dentro do contexto do novo desenvolvimentismo, no qual o Estado oferece financiamento e apoio ao setor privado nacional para que faça a revitalização da base industrial de defesa na busca não apenas reequipar as Forças Armadas, como exportar produtos de defesa brasileiros, cumprindo duas das diretrizes estabelecidas pela END.

Palavras-chave: Odebrecht Defesa e Tecnologia; END; Reequipamento das Forças Armadas

O conglomerado Odebrecht: um caminho de expansão, internacionalização e diversificação de atividades

A Odebrecht Defesa e Tecnologia S.A é uma subsidiária do grupo Odebrecht. Essa *holding*, que se tornou uma das maiores do Brasil, teve sua primeira empresa, a construtora Odebrecht, fundada em 1944, na cidade de Salvador. Ainda antes de completar uma década de existência, assinou seu primeiro contrato com a Petrobras, em 1953, para a construção do oleoduto Catu-Candeias, na Bahia. Teve início aí uma parceria com o Estado que permaneceu nos anos seguintes.

O movimento subsequente da Odebrecht foi de expansão. Primeiramente, em 1962, com a abertura de sua filial em Recife, estimulada pela criação da SUDENE, projetou sua atuação para o Nordeste. A seguir, em 1969, a expansão teve como destino a região Sudeste. No Rio de Janeiro, especificamente, a Odebrecht construiu o edifício-sede da Petrobras, o campus da Universidade Federal do Rio de Janeiro, o Aeroporto Internacional do Galeão e a Usina Termonuclear Angra I.

Uma década depois, com a expansão da atuação na construção civil pelo território nacional, a Odebrecht deu início à diversificação dos negócios. Em 1979 foi criada a Odebrecht Perfurações, responsável pela perfuração de poços de petróleo e, a seguir, em 1980, com a incorporação da Companhia Brasileira de Projetos e Obras, a Odebrecht entrou no segmento de construção de hidrelétricas. Nesse cenário de diversificação, a família Odebrecht criou, em 1981, a *holding* Odebrecht S.A para gerir as ações das várias empresas que foram criadas pelo grupo.

O passo seguinte foi a internacionalização. O país onde a empresa iniciou sua atuação exterior foi Angola, em 1984, com a assinatura do contrato para a construção de uma hidrelétrica. A seguir, em 1986, o grupo fez sua primeira obra na Argentina, outra hidrelétrica. Em 1987, a sua atuação chegou ao Equador; em 1988, em Portugal; em 1991, foi a vez dos EUA; e, em 1992, alcançou Colômbia, México e Venezuela.

Após o avanço do processo de expansão para outros países, o grupo Odebrecht manteve a diversificação dos seus negócios. Para isso, em 2002, foi criada a empresa Braskem, que reúne todos os ativos petroquímicos do grupo Odebrecht. Já em 2006, houve a criação da Odebrecht Óleo e Gás, por meio da qual o grupo faz investimentos na perfuração offshore.

Em 2007 mais um passo no caminho da diversificação. O conglomerado criou a Odebrecht Agroindustrial, que produz e comercializa etanol e açúcar, além de energia elétrica originada da biomassa. No mesmo ano, a Odebrecht chegou a Moçambique, onde tem atuado no setor de infraestrutura com obras tais como a transformação de uma base aérea em Aeroporto Internacional Civil e a ampliação do porto da Beira.

Em 2010, com a criação da Odebrecht TransPort, intensificou os investimentos em transporte e logística no Brasil. A Odebrecht TransPort tem participação em concessões federais e estaduais nas áreas de mobilidade urbana, rodovias, sistemas integrados de logística, portos, e aeroportos.

Após a criação de tantas empresas que atuam em setores distintos de sua atividade original, a construção civil, a Odebrecht decidiu investir na área de defesa, segurança e alta tecnologia. Em razão disso, o grupo acrescentou à sua *holding*, em 12 de abril de 2011, a Odebrecht Defesa e Tecnologia S.A.

A Odebrecht no setor de defesa, segurança e alta tecnologia

A criação dessa empresa pelo grupo Odebrecht pode ser percebida dentro de um contexto em que o governo brasileiro sinalizou ter a intenção de revitalizar a indústria de defesa brasileira. Esse processo, de acordo com Dagnino (2010, p.15), remonta ao período imediatamente pós-eleitoral de 2002, quando o recém-eleito presidente Lula, por conta de compromissos

assumidos com as Forças Armadas durante a campanha, convocou um Ciclo de Debates sobre Assuntos de Defesa e Segurança para estudar a viabilidade de o Brasil revitalizar sua base industrial de defesa e a necessidade de reorganizar a defesa nacional. Os partidários da revitalização da base industrial de defesa esperavam contar com ações mais efetivas do governo.

Porém, a retomada do setor de defesa demorou um pouco para ocorrer. Só começou a se intensificar em 2005, com a promulgação da Política Nacional de Defesa. A partir desse documento, o lobby da indústria de defesa cresceu junto ao Estado. No mesmo ano, foi promulgada a Política Nacional da Indústria de Defesa, que tem como objetivo o fortalecimento da Base Industrial de Defesa.

De acordo com reportagem do jornal *O Globo* de 15/07/2012, o interesse das empresas em investir no setor de defesa se intensificou graças à "indicação do governo de reaparelhamento das Forças Armadas no fim de 2008. Há hoje um orçamento de compras de R\$ 70 bilhões até 2015 e outras dezenas de bilhões são previstas para até 2030".

O reaparelhamento das Forças Armadas, indicado no trecho da reportagem, foi estabelecido na Estratégia Nacional de Defesa (2008). A partir da END, o Estado brasileiro sinalizou para as empresas que pretendia fazer compras constantes de equipamento de defesa, mantendo a indústria em pleno funcionamento. Essa sinalização por parte do governo, aliada aos constantes movimentos de diversificação de atividades do grupo Odebrecht, contribuiu para a criação da Odebrecht Defesa e Tecnologia.

O grupo de defesa e tecnologia é composto pela Odebrecht Defesa e Inovação, Odebrecht Investimento em Defesa S.A, Copa Gestão em Defesa S.A, em parceira com a Cassidian – empresa resultante de uma *joint-venture* com a francesa EADS Defence & Security –, além da Mectron, a única companhia brasileira que possui qualificação avançada na tecnologia de mísseis, adquirida ainda em 2011.

O negócio foi acompanhado de perto pelo governo Lula, já que apoia a reestruturação do setor e incentiva a criação de grupos de empresas de defesa capazes de fazer investimentos de risco para o desenvolvimento de produtos de interesse das Forças Armadas (ZIBECHI, 2012, p.144).

O modelo de atuação da Odebrecht no setor de defesa foi considerado pelo governo brasileiro como um modelo viável para a revitalização da indústria de defesa nacional. Por ter uma reconhecida solidez financeira, a Odebrecht tem condições de investir em pesquisa, produzir tecnologia, e manter esse processo mesmo que o governo, teoricamente seu principal

cliente, não tenha condições momentâneas de comprar os produtos e serviços desenvolvidos. Isso, por outro lado, não ocorre com empresas médias. Estas, sem ter caixa para conseguir se manter caso o governo não efetue as compras prometidas, não se interessam em investir em pesquisas para desenvolver produtos de alta tecnologia.

Por entender que empresas médias teriam dificuldades, o governo federal tem adotado a estratégia de promover “campeões” que possam revelar-se competitivos no cenário internacional (VIGNA, 2013, p.15). Essa perspectiva adotada pelo governo que assumiu em 2003 é defendida pelo economista Bresser-Pereira (2010); foi chamada por ele de novo desenvolvimentismo.

Para o novo-desenvolvimentismo, o Estado ainda pode e deve promover poupança forçada e investir em certos setores estratégicos, mas agora o setor privado nacional tem recursos e capacidade empresarial para realizar boa parte dos investimentos necessários. Na mesma linha, para o velho desenvolvimentismo a política industrial era central; no novo desenvolvimento ela continua importante, mas é estratégica, devendo se voltar para setores específicos e para empresas com capacidade de competição internacional. (BRESSER-PEREIRA; GALA, 2010, p.680)

É por contar com a “capacidade de competição internacional” das empresas que o governo tem incentivado outras grandes empresas, notadamente as *holdings* do setor de construção civil, a criar subsidiárias para atuar no setor de defesa. De acordo com notícia publicada pela Agência EFE, de 15/07/2012,

O Ministério da Defesa convocou as principais empreiteiras brasileiras para desenvolver a indústria de equipamentos de defesa e segurança nos próximos anos por meio da concessão de linhas de crédito e redução da carga tributária. (EFE, 2012, s/p)

Segundo reportagem do jornal *O Globo*, de 15/07/2012,

A Odebrecht foi a primeira gigante a entrar no mercado em um contrato com a Marinha para, junto com a estatal Nuclep, construir o submarino nuclear brasileiro, orçado em R\$ 9,6 bilhões. As obras já começaram em Itaguaí (RJ) e o valor envolvido despertou as concorrentes. (O Globo, 2012, s/p)

Por essa razão, pouco depois, as outras grandes empresas do setor da construção civil como OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, criaram subsidiárias para atuar no mercado de defesa. E tal qual a Odebrecht fizera, elas também se associaram com parceiros estrangeiros para a entrada nesse mercado.

Um aspecto interessante é que o governo brasileiro, ao incentivar a revitalização do setor de defesa nacional, argumenta que um dos objetivos desse processo é tornar o Brasil menos dependente da tecnologia estrangeira. Contudo, as grandes empreiteiras brasileiras, ao entrarem no mercado de defesa, têm buscado parcerias com empresas estrangeiras.

Isso, em teoria, poderia ser uma contradição no discurso governamental. No entanto, de acordo com Conca,

[...] o padrão da participação de multinacionais no setor de defesa do Brasil diferiu substancialmente do clássico modelo de dependência. Com poucas exceções [...] o investimento estrangeiro tem sido limitado e não tem produzido um controle multinacional efetivo dentro do setor de defesa. (CONCA, 1993, p.100)

Assim é possível compreender a estratégia usada pelas empresas brasileiras. Elas têm optado pela cooperação tecnológica, por meio da qual desenvolvem um modelo de coprodução com empresas estrangeiras para a transferência de tecnologia. A Odebrecht ilustra o que foi dito por Conca. A seguir, uma tabela que aponta a participação das ações da empresa.

	País	Participação direta e indireta no capital social (%)	
		2013	2012
Controladas diretas			
ODI	Brasil	100,00	50,00
COPA	Brasil		100,00
OID	Brasil	100,00	100,00
Mectron	Brasil	65,20	65,20
Controladas indiretas			
Sucursal Mectron Estados Unidos ("Mectron USA")	Estados Unidos	65,20	65,20

Fonte: Demonstrações financeiras da Odebrecht Defesa e Tecnologia em 31 de dezembro de 2013.

Os dados da tabela demonstram que a Odebrecht Defesa e Tecnologia, apesar de ter parcerias com empresas estrangeiras, possui o controle acionário da maior parte das empresas que compõem seu grupo de defesa. No caso da Mectron, mesmo não possuindo a totalidade das ações, ela controla a maior parte, o que garante ao grupo brasileiro o poder de decisão na empresa.

A necessidade de fazer parcerias com empresas estrangeiras reflete problemas brasileiros no processo para o desenvolvimento tecnológico. O primeiro problema se refere à carência de investimentos em ciência e tecnologia. Apenas recentemente o governo brasileiro tem intensificado, por meio da FINEP, a oferta de recursos para as empresas realizarem pesquisas. O segundo problema está relacionado com as dificuldades das universidades brasileiras de transformar o conhecimento em produtos que possam ser fabricados pela indústria nacional. Em suma, com um pequeno número de patentes nacionais e a carência de maiores incentivos à inovação e à pesquisa, o Brasil se associa a parceiros estrangeiros para adquirir tecnologia que não consegue desenvolver de maneira autônoma.

Por outro lado, a parceria também abre oportunidade para grandes negócios. Apesar de, na END, ter sido colocado que o Estado seria o principal cliente das empresas da base industrial de defesa, a realidade é que o Estado brasileiro não absorve todos os produtos de defesa que o país produz, devido aos constantes cortes de verbas no orçamento do Ministério da Defesa. Assim, as empresas brasileiras passam a dirigir o excedente de sua produção para o exterior. Um dos diretores da Odebrecht, Roberto Simões, disse que o objetivo de sua gestão é "fortalecer a empresa e transformá-la em base de exportação de produtos e serviços impulsionando a indústria nacional, conforme um dos princípios da Estratégia de Defesa Nacional" (ZIBECHI, 2012, p.144).

Os mercados sul-americano e africano têm sido os principais alvos das exportações de materiais de defesa brasileiros. Essas duas regiões, como foi possível perceber pelo histórico da Odebrecht, são regiões onde a empresa já consolidou sua atuação. Segundo Oswaldo Oliva Neto, representante da Odebrecht em reunião da CREDN, em 28/11/2012, o Brasil precisa fomentar a atividade empresarial em seu entorno estratégico e o caso da Odebrecht serve como exemplo, pois

[...] a Odebrecht está em Angola há mais de 30 anos. Hoje, a empresa que tem a maior quantidade de angolanos com carteira de trabalho assinada em Angola é a Odebrecht. *Isso estabelece uma relação com a população e com o Governo que ultrapassa iniciativas meramente conjunturais. Vai-se criando uma tradição, um vínculo, uma relação que facilita a absorção do entorno.* (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012, p.18; grifos meus)

A fala do representante da Odebrecht na reunião da CREDN demonstra que o fato de a empresa já possuir relações com os governos locais em virtude da atuação em outras atividades facilita a negociação de produtos e serviços de defesa nos países onde está instalada. Isso apenas vem reforçar o que é apontado por Vigna (2013) a respeito da escolha do governo brasileiro por grupos empresariais nacionais já consolidados para receberem generosos financiamentos do BNDES, e a partir disso, serem competitivos no mercado internacional.

O atual ministro da Defesa, Celso Amorim, tem atuado no sentido de oferecer cooperação comercial e técnico-científica aos parceiros brasileiros. Um exemplo foi uma viagem para a África, em fevereiro de 2013, cujo objetivo era ampliar o intercâmbio e a cooperação na área de defesa com Angola e Namíbia. O ministro Amorim levou em sua comitiva quatorze empresários representantes de diferentes segmentos da indústria nacional de material militar (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2013, s/p). Dentre esses empresários, como era de se esperar, havia um representante da Odebrecht Defesa e Tecnologia. Dado o histórico de atuação da Odebrecht em Angola, imagina-se que nessa viagem a empresa não tenha tido dificuldades para apresentar seus produtos e serviços de defesa ao país africano.

Considerações Finais

Buscou-se, ao longo do texto, traçar dois contextos em que se inserem a criação da Odebrecht Tecnologia e Defesa, sendo o primeiro ligado a um processo interno do conglomerado. Assim, viu-se que a internacionalização esteve ligada ao momento da crise de endividamento público nos anos 1980, quando houve redução significativa das grandes obras governamentais, mas teve o efeito positivo de tornar a Odebrecht uma das multinacionais brasileiras mais vigorosas. E a diversificação, que levou a empresa a perder seu caráter original de construtora, convertendo-se em conglomerado monopolista com uma variada carteira de investimentos, dentre os quais o de construção de obras de infraestrutura se tornou minoritária. (CAMPOS, 2009, p.105)

O segundo caminho esteve ligado à postura assumida pelo governo brasileiro iniciado em 2003 de fazer investimentos em grandes empresas privadas brasileiras que tivessem capacidade competitiva no mercado internacional, numa estratégia que o economista Bresser-Pereira chama de novo desenvolvimentismo. Assim, o Estado passou a estimular empresas brasileiras, notadamente as *holdings* das grandes construtoras, a que criassem setores para investir em defesa, pois seriam atendidas através de grandes compras de equipamentos e serviços para o reaparelhamento das Forças Armadas.

Dados os dois cenários anteriormente apresentados, pode-se dizer que a atuação da Odebrecht Defesa e Tecnologia tem sido relevante tanto em termos do reequipamento das Forças Armadas brasileiras quanto da exportação de produtos e serviços de defesa brasileiros. Em ambos os casos, a empresa, juntamente com as demais do setor, tem sido importante na estratégia brasileira de reformular a defesa nacional e de dotar o país de capacidades militares que o coloquem num nível minimamente comparável com as potências militares do sistema internacional.

Referências

A DEFESA nas mãos da Odebrecht e Embraer. **Veja**. São Paulo, 11 ago. 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/a-defesa-nas-maos-da-odebrecht-e-embraer> Acesso em: 03/08/2014.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. **Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento**. Revista de Economia Política, vol. 30, nº 4 (120), pp. 663-686, outubro-dezembro/2010.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional. **Seminário Estratégias de Defesa Nacional**. Brasília: 2012. Acesso em: 03/08/2014. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/documentos/notas-taquigraficas/seminario-o-entorno-geoestrategico-brasileiro-cooperacao-com-a-america-do-sul-e-a-africa-e-defesa-e-sociedade-subsidios-para-a-apreciacao-da-proposta-de-livro-branco-de-defesa-nacional-2014-lbndn-remetido-ao-poder-legislativo>.

CAMPOS, Pedro Henrique P. "As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras", In: Instituto Rosa Luxemburg Stiftung et al (org.) **Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

CONCA, Ken. "O Brasil na economia global de armamentos". In: PROENÇA JR, Domício (org.) **Uma avaliação da indústria bélica brasileira: defesa, indústria e tecnologia**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos (UFRJ), 1993.

DAGNINO, Renato. **A indústria de defesa no governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

EMPREITEIRAS terão incentivo para ampliar indústria bélica. **O Globo**. Rio de Janeiro, 15 jul. 2012. Disponível em: <http://extra.globo.com/noticias/economia/empreiteiras-terao-incentivo-para-ampliar-industria-belica-5478921.html> Acesso em: 03/08/2014.

GOVERNO incentivará empreiteiras para expandir indústria bélica. **EFE**. São Paulo, 15 jul. 2012. Disponível em: <https://br.financas.yahoo.com/noticias/governo-incentivar%C3%A1-empreiteiras-expandir-ind%C3%BAstria-180725167.html> Acesso em: 03/08/2014.

MINISTRO da Defesa viaja à África para ampliar cooperação com Angola e Namíbia. **Ministério da Defesa**. Brasília, 17 fev. 2013. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/9715/Ministro-da-Defesa-viaja-a-Africa-para-ampliar-cooperacao-com-Angola-e-Namibia/> Acesso em: 03/08/2014.

ODEBRECHT Defesa e Tecnologia S.A. **Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2013**. Salvador, 2014. Disponível em: http://www.odebrecht.com/sites/default/files/dfs_odt_e_suas_controladas_311213.pdf Acesso em: 03/08/2014.

ODEBRECHT. **História**. Acesso em: 03/08/2014. Disponível em: <http://www.odebrecht.com/pt-br/organizacao-odebrecht/historia>

VIGNA, Anne. **Odebrecht, uma transnacional alimentada pelo Estado**. *Le Monde Diplomatique*, ano 7, nº 75. São Paulo, outubro 2013.

ZIBECHI, Raúl. **Brasil potência. Entre a integração regional e um novo imperialismo**. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

O PETRÓLEO COMO RECURSO ESTRATÉGICO: A OPEP E OS CHOQUES DE 73 E 79

João Raphael Martins da Silva G.¹

Resumo: O presente trabalho é baseado na narrativa histórica do uso do petróleo como recurso estratégico, por parte dos Estados, via ações orquestradas, por intermédio de Organizações Internacionais, o utilizam para coordenação de *outputs*. Tendo tal objetivo em vista, escolheu-se para estudo de caso a atuação da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), detentora, atualmente, de 81% das reservas de petróleo mundial. Delimitou-se o período de 1970 a 1986, quando ocorreram o Primeiro e o Segundo Choque do Petróleo (1973 e 1979). Pretende-se também falar dos impactos dessa utilização do petróleo, nos setores econômico e energético. A análise será feita demonstrando a importância do petróleo no Sistema Internacional, descrição dos fatos ocorridos e apresentação dos resultados oriundos das políticas aplicadas pelos Estados no setor econômico e energético. Usou-se com fonte de dados, bases de dados governamentais, sites e documentos oficiais dos Estados e Organizações além de pesquisa bibliográfica.

Palavras Chaves: OPEP, Petróleo, Recurso Estratégico.

Introdução – o Uso do Petróleo como Recurso Estratégico

O presente trabalho aborda o uso do petróleo como recurso estratégico, por parte dos Estados, ou seja, seu manuseio como um instrumento político em prol de conquistas. Na obra "Política entre as Nações", Morgenthau destina parte de seu texto para falar sobre os recursos naturais, que segundo ele, seriam um dos elementos do poder nacional, dentre eles, o petróleo (MORGENTHAU, 2003).

Um dos argumentos seria que desde a Primeira Guerra Mundial, mais precisamente, desde a decisão de Churchill de alterar o combustível da frota inglesa do carvão para o petróleo, este passou a ganhar maior importância mundialmente. Tal medida foi tomada para fazer com que seus navios fossem mais velozes e econômicos, em termos de mão-de-obra, do que os navios alemães (YERGIN, 1992 apud TORRES FILHO, 2005, p.37).

¹ Graduando em Relações Internacionais no Centro Universitário La Salle – RJ.

Por um lado, um avanço, por outro, a substituição do carvão pelo petróleo gerou uma busca por esferas de influência que possuíssem reservas do recurso, principalmente por parte dos Estados Unidos, Reino Unido e França, originando a “diplomacia do petróleo” (MORGENTHAU, 2003), agora, a garantia de suprimento do recurso, se tornara uma questão de segurança nacional.

Em efeito, os Estados que detinham grandes reservas, passaram a ganhar maior relevância no Sistema Internacional no período do pós-Segunda Guerra. Segundo Morgenthau, “se forem avaliados em termos de seus recursos naturais, constataremos que eles nada têm a não ser areia e petróleo.” (MORGENTHAU, 2003, p. 227). Complementa afirmando que aparentemente, muitos destes Estados possuem sua *raison d'être*² baseada em suas posses de petróleo.

Contudo, somente na década de 70, um grupo de Estados exportadores de petróleo, membros da OPEP, se valem deste “poder” que até então jamais havia sido usado: o uso do petróleo para fins políticos (MORGENTHAU, 2003; YERGIN, 2010). Segundo Kissinger: este uso alterou o mundo do pós-Guerra, irrevogavelmente (KISSINGER, 1982 apud YERGIN, 1991, p. 570).

Contexto Histórico e o Choque de 1973

Desde a década de 50 o mundo árabe debatia acerca do uso do petróleo como uma “arma” a fim de alcançar seus objetivos em relação a Israel (YERGIN, 2010). Porém, os Estados àquela época careciam de um mecanismo que lhes dessem o aparato necessário para tal ação, uma Organização Internacional.

Criada na Conferência de Bagdá, de 14 de outubro de 1960, a OPEP, à época de sua fundação era composta por cinco Estados: Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait, e Venezuela. A iniciativa para a constituição da Organização surge de uma articulação entre os principais Estados produtores de petróleo, no intuito de evitar o achatamento de preços, praticado pelas chamadas “Sete Irmãs”³, um cartel ocidental de empresas petrolíferas, que dominava o mercado. Atualmente, a Organização é composta por doze membros⁴ ativos⁵ e as reservas petrolíferas de seus Estados somadas contabilizam cerca de 81% de todo petróleo no mundo.

² Razão de ser.

³ Standard Oil de New Jersey, Royal Dutch Shell, Mobil, Texaco, Gulf, British Petroleum e Standard Oil da Califórnia.

⁴ Argélia (1969), Angola (2007), Equador (1973), Irã (Fundador – 1960), Iraque (Fundador – 1960), Kuwait (Fundador – 1960), Líbia (1962), Nigéria (1971), Catar (1961), Arábia Saudita (Fundador – 1960), Emirados Árabes Unidos (1967), Venezuela (Fundador – 1960).

⁵ Gabão (1975) não faz mais parte da Organização desde 1995 e Indonésia (1962) está suspensa da Organização desde janeiro de 2009.

No princípio da década de 70, “várias vozes do mundo árabe se levantavam mais incisivamente a favor do petróleo como uma “arma” para atingir seus objetivos econômicos e políticos” (YERGIN, 2010 p. 594). Isto ocorreu em 1973, em resposta ao apoio militar e financeiro dos Estados Unidos a Israel durante Guerra do Yom Kippur.

Se o petróleo realmente serve para a manutenção das capacidades operacionais dos exércitos, em último recurso, para fazer guerra, também se pode transformar numa arma e num efeito de pressão para tentar evitar conflitos. (SÉBILLE-LOPEZ, p. 14, 2006)

Em 5 de junho de 1967, com o apoio dos Estados Unidos, Israel efetuou a primeira investida que resultou na Guerra dos Seis Dias, um maciço ataque, que no primeiro momento seria uma medida preventiva, em virtude das movimentações militares que o governante do Egito havia ordenado recentemente. Ao fim do dia 400 aviões de combate egípcios estavam destruídos ainda em solo pela Força Aérea Israelense (FAI). O conflito durou apenas 6 dias, tempo suficiente para que causasse baixas de 4.300 aos coligados árabes, além de milhares de feridos e centenas de aviões e tanques destruídos e à Israel resultou na triplicação de seu território, anexando as Colinas de Golã, o Monte Sinai e a Cisjordânia (MAGNOLI, 2009).

Ainda em 1967, houve uma tentativa por parte do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, através da Resolução 242, de solucionar o problema, porém, as áreas não foram desocupadas pelas tropas israelenses, como a Resolução ordenava. Este conflito foi o fato gerador de um outro, 6 anos mais tarde: a Guerra do Yom Kippur (VIZENTINI, 2003).

Em 6 de outubro de 1973, forças egípcias e sírias efetuaram um ataque conjunto contra Israel, no intuito de reaver os territórios perdidos no conflito de 1967. Um ataque que pegou de surpresa até mesmo a Força de Defesa de Israel (FDI), nos 6 dias que se procederam ao início do conflito, as forças egípcias e sírias impuseram grandes perdas aos israelenses, porém, o apoio ocidental (Estados Unidos) alterou o curso da Guerra (COGGIOLA, 2007), tendo como resultado a manutenção da posse de Israel das áreas ocupadas.

Com este desfecho, os Estados Árabes da OPEP, liderados por Líbia, Argélia, Iraque e finalmente seguidos pela Arábia Saudita, que receava qualquer ato que pudesse desestabilizar sua monarquia interna, impuseram embargo ao fornecimento de petróleo não somente aos Estados Unidos, como aos Países-Baixos, que também prestaram auxílio militar. Posteriormente estenderam o embargo à África do Sul, Rodésia (Zimbábue) e Portugal, devido suas políticas coloniais (SÉBILLE-LOPEZ, 2006). Além do embargo, a OPEP elevou o preço do barril de petróleo e estipulou cortes na produção, deflagrando uma crise de oferta.

Considerando a importância do petróleo para se praticar uma guerra, o embargo dos Estados árabes ao Ocidente não foi meramente o não-fornecimento de uma *commoditie* qualquer, mas sim do combustível de suas forças armadas. “O fator estratégico mais importante do “ouro negro” é ser a principal fonte de energia que move as forças armadas” (TORRES FILHO, 2005, p.37).

Em 1975, os governantes dos países-membros da OPEP se reuniram em Argel, Argélia, sob a motivação de analisar a situação da Crise. O encontro gerou um documento chamado “Declaração Solene I” onde eles afirmam que pretendem colaborar com a comunidade internacional para buscar uma boa solução para a crise que o mundo presenciava, sem deixar de lado os interesses dos Estados da Organização. Ao mesmo tempo, negam quaisquer argumentos de que as recentes elevações no preço do petróleo sejam responsáveis pela instabilidade econômica, pelo contrário, afirmam que o petróleo só tem auxiliado no crescimento dos Estados e além do mais, as somas destinadas à compra do bem é insignificante ante ao desenvolvimento econômico que ele traz aos mesmos. O documento também culpa os Estados que pertencem ao mundo industrializado, lê-se Ocidente, que segundo o documento, possuem uma cultura de desperdício e irresponsável política econômica (OPEP, 1975)

Os dados comprovam que após 1975 houveram discretos aumentos no preço do barril do petróleo e a economia parecia se reestabelecer. Porém, dentro de 4 anos outro conflito regional abalaria as estruturas do mercado internacional de petróleo: a Revolução do Irã de 1979.

Autores, como Sébille-Lopez afirmam que teria sido a Organização dos Países Árabes Exportadores de Petróleo⁶ (OPAEP) e não a OPEP que

⁶ Criada em 09 de janeiro de 1968, a OPAEP, à época de sua fundação era composta por três Estados: Arábia Saudita, Kuwait e Líbia. A Organização surge da necessidade de construir uma indústria petrolífera integrada, que futuramente fosse o alicerce de uma integração econômica árabe. Tanto OPEP quanto OPAEP tratam da mesma temática, mesmo objeto: o petróleo e possuem sete Estados-membros em comum: Arábia Saudita, Argélia, Catar, Emirados Árabes Unidos, Irã, Iraque, Kuwait, Líbia. Além disso, objetivos como a busca pela proteção dos interesses dos Estados-membros, unificação de políticas petrolíferas e o comércio do petróleo em termos de troca “razoáveis” es

teria decidido o embargo. Já outros como Yergin, afirmam que foram os Estados árabes da OPEP. Para a proposta do presente trabalho, tanto uma quanto a outra Organização sustentariam a questão abordada. Sendo o foco a utilização do petróleo enquanto recurso estratégico e como os Estados o utilizam para coordenação de resultados favoráveis, pouco importa se fora utilizada a mão direita ou a esquerda, mas sim, que “o soco foi dado”.

Contexto Histórico e o Choque de 1979

Iniciada em 1978, a Revolução Iraniana foi o resultado de um crescente descontentamento em relação ao governo, por volta deste ano, 90% da população se declarava insatisfeita. Entre as reivindicações estavam o requerimento de direitos democráticos, em virtude da forte repressão empregada pelo xá Reza Pahlevi a sua oposição, e partilha da riqueza que o país havia ganhado com o petróleo, visto que 85% da renda do país estava concentrada nas mãos de 45 famílias (COGGIOLA, 2007).

Certas medidas e atos do xá foram os propulsores da insurgência; exorbitantes gastos na comemoração de 2500 anos de fundação do Império Persa em 1971, uma festividade faraônica, que durou 3 dias, com gastos que chegaram US\$ 300 milhões, o que contrastava com a situação de grande parte da população do país, em estado de miséria. Em 1975, Pahlevi resolveu tomar medidas mais rígidas para fortalecer o governo, para isso, buscou diminuir a influência do islamismo na vida do reino. Assim, em 1976, substituiu o calendário islâmico, lunar pelo calendário solar, publicações marxistas e islâmicas sofreram censura, além da divisão de terras de instituições religiosas, além do arrocho salarial ocorrido em virtude do corte ao programa de expansão industrial. Ao final, forças radicais tomaram as armas para depor o xá, sob a liderança de Khomeini (COGGIOLA, 2007). Com a Revolução, os Estados Unidos perderam um grande aliado na região e dali em diante o maior importador de petróleo, os Estados Unidos, não teria mais o fornecimento do segundo maior exportador e quarto maior produtor e petróleo do mundo, o Irã. Com Yergin observa: “nenhuma outra matéria-prima possui laços tão estreitos com a geopolítica” (YERGIN, 2002-2003).

Havia no Porto de Roterdã, um mercado de livre comércio, no qual se negociava o petróleo para pronta entrega, porém com valores mais altos dos que os estabelecidos em contratos de longo prazo, por exemplo, e é se valendo disso que o presidente da Companhia Nacional Iraniana de Petróleo, à época, Hassan Nazih anunciou duas medidas: “o Irã não mais negociaria com o consórcio de 14 empresas ocidentais que, nos últimos 25 anos fora responsável por parte da produção e comercialização do petróleo do país; enquanto sua produção não fosse regularizada, não firmaria contratos de

longo prazo, mas ofereceria seu produto no mercado livre – aos preços de 18 a 20 dólares por barril.”, algo entre 6 e 8 dólares acima do preço praticado pela OPEP (COGGIOLA, 2007, p. 97-98).

Neste momento, a política da OPEP se tornou mais incisiva, foram 8 altas no preço, o que levou com que a ainda Comunidade Econômica Europeia e a Agência Internacional de Energia se mobilizassem às pressas, em busca de uma solução para o Segundo Choque Petrolífero da década (COGGIOLA, 2007). Um relevante fator que alavanca o Choque, foi a alteração do governo do Irã com a subida ao poder de Khomeini, desalinhado com o Ocidente, que apoiava seu antecessor, abrigado nos Estados Unidos, além das greves operárias da indústria petrolífera que chegaram a fazer com que o Irã deixasse de vender 74 milhões de dólares em cada dia de paralisação.

Com a postura unilateral do Irã, outros países da OPEP; Arábia Saudita, Kuwait e o Iraque elevaram sua produção diária, num primeiro momento, pretendendo suprir a oferta que o Irã não disponibilizava mais, porém, tal medida só foi possível, pois os 3 países, cada um se comprometeu a produzir 1 milhão adicional de barris por dia (de 8,5 milhões para 9,5), sendo este milhão vendido a um preço superior ao praticado pela OPEP, algo em torno de 14,54, 1,21 a mais do que o preço praticado pela OPEP. Contudo, a demanda pelo petróleo ainda carecia de 2 mil barris de petróleo ao dia e a crise foi inevitável. A Crise ainda vai se estender pelos anos 80, quando o preço do barril gira em torno de 35 dólares (COGGIOLA, 2007).

A Questão Econômica

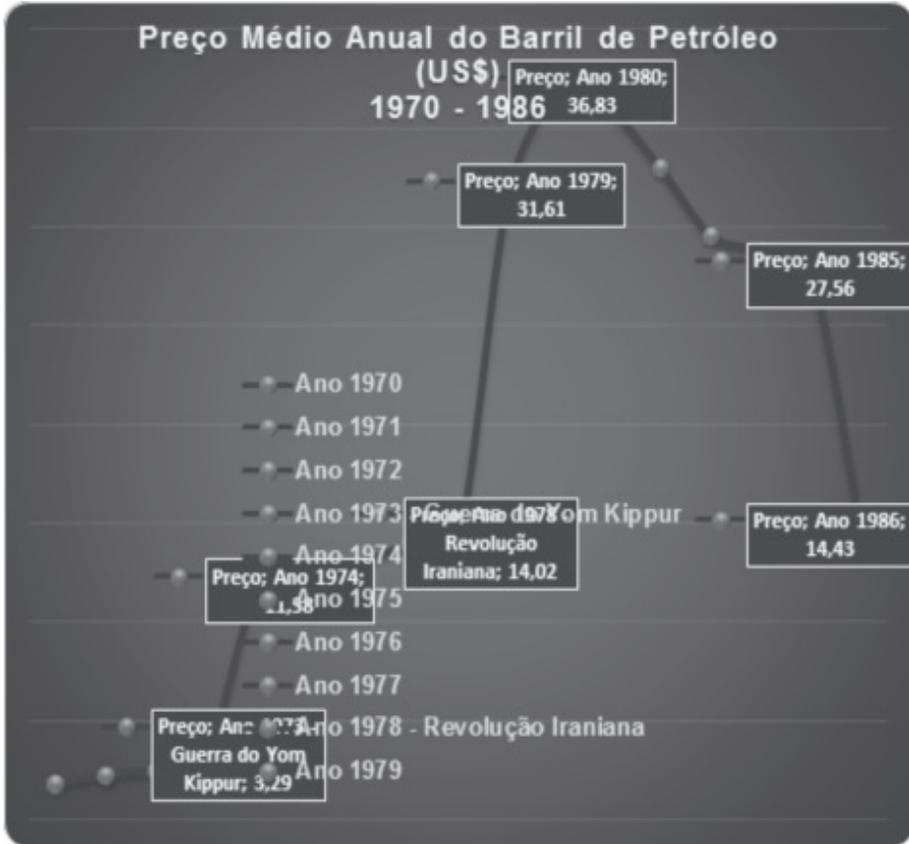
Os Choques mostraram o quão vulnerável a Economia Internacional era à alta do preço do petróleo. Na economia, as consequências tiveram efeito em cascata: em 1973 o aumento dos preços encontraria efeito multiplicador no embargo ao fornecimento e no corte parcial da produção petrolífera, fazendo aumentar o preço médio mundial do barril de petróleo. Como resultado, o preço médio internacional anual do barril de petróleo sofreu um aumento de 263%, saindo de U\$S 3,19 em 1973 para U\$S 11,58 em 1974.

Nos países mais industrializados, como os Estados Unidos, a taxa de inflação subiu de 6,2% para 11,1% o ano, de 1973 para 1974, fator que aliado ao baixo crescimento, algo em torno de 2,5%, mergulhou estes Estados em estagflação (KRUGMAN; OBSTFELD, 2005).

Já na questão do Irã, a desestabilização em um importante local de produção encontrou efeito multiplicador nas questões trabalhistas internas da Revolução Iraniana. Fatores que fizeram com que o preço médio internacional anual do barril de petróleo sofresse um aumento de 245,46%, saindo de U\$S 14,02 em 1978 para U\$S 31,61 em 1979.

A interpretação clássica de que somente as forças do mercado teriam causado os Choques seria insuficiente e negligenciaria as ações políticas que os precederam: a Guerra do Yom Kippur e a Revolução Iraniana. Além disso, em ambos os Choques, as causas, as medidas adotadas e os impactos se deram no binômio política-economia, certificando que não seria possível a análise da conjuntura sem a observância das duas dimensões (GILPIN, 2001).

Gráfico 1: Oscilações do Preço Médio Internacional Anual do Barril de Petróleo



Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustível – Elaborado pelo Autor

Como pode ser visto, após o apogeu do Choque em 1980, o preço do barril de petróleo começa a decair, não que os Estados estivessem receosos da concorrência de outros Estados exportadores de petróleo, ou que a concorrência com demais fontes de energia estivessem causando perdas para os exportadores.

A interpretação que nos parece mais correta é que os Estados da OPEP, com certa autonomia diante dos países desenvolvidos, pela propriedade dos poços de petróleo, eram e são também dependentes deles, pois são países “subdesenvolvidos”, não possuem autonomia tecnológica nem financeira. Têm sua riqueza apenas na propriedade dos poços de petróleo, mas devem vender a energia, como países dependentes do mercado internacional. (COGGIOLA, 2007, p. 59)

Somente em março de 1983, a OPEP realiza um esforço efetivo para sanar a crise, abaixando em 5 dólares o preço do barril. Com as Crises, os países mais desenvolvidos tiveram de buscar se remodelar em busca de maior independência do petróleo vindo da OPEP, em virtude disso, a Organização agora competia com os países exportadores que não fazem parte da OPEP, além da procura pela diversificação de recursos energéticos. Por fim, em 1986, em conferência extraordinária, sediada em Genebra, a Organização estipulou sua produção em 17 milhões de barris ao dia e reduziu novamente o preço dos barris. Somente neste ano os preços voltam a descer, ficando com uma diferença de apenas 0,41 dólares a mais do que o valor anual médio do barril, antes da Revolução do Irã (COGGIOLA, 2007).

A Questão Energética

Outro setor que sofreu impacto com os Choques de 1973 e 1979 foi o energético. Segundo Sheehan, o Choque de 1973 foi o responsável pela inclusão de um Sistema de Segurança Energético na agenda do Ocidente (SHEEHAN, 2005), que desde então vem buscando:

(...) garantir coordenação entre os Estados industrializados, em caso de uma interrupção de fornecimento, estimulando a cooperação em políticas energéticas, evitando disputas pelo fornecimento, assim, dissuadindo qualquer uso futuro do petróleo como uma “arma”, por parte dos exportadores. (YERGIN, p. 75, 2006, Tradução Nossa)

Tal objetivo foi institucionalizado por meio da International Agency of Energy, uma Organização que foi criada ainda em novembro de 1973 em resposta ao Choque do mesmo ano, no intuito de coordenar o compartilhamento de reservas petrolíferas emergenciais, efetuando estudos e análises contínuas de políticas e mercados de energia. A intenção foi dar aos Estados, amplamente industrializados, o suporte para eles pudessem efetuar uma ação coletiva em ocasiões com as encaradas no início da década de 70 (YERGIN, 2006).

A importância do petróleo para o âmbito da energia reside em sua ampla utilização como matriz energética. Como pode ser verificado na figura 1, no período analisado, o consumo do petróleo para fins de geração de energia chegou a representar 47,59% às vésperas da Revolução Iraniana e não foi menor do que 40,54%. Fator que explica o imenso *range* de impacto dos Choques.

Figura 1: Participação do Petróleo como Fonte de Energia Primária

	Ano																
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Taxas	43,48	44,09	45,32	46,05	45,29	45,5	46,31	47,66	47,59	45,98	43,83	42,01	41,4	41,24	40,58	40,54	42,06

Fonte: Agência Internacional de Energia – Elaborado pelo Autor

Com observado por Sébille-Lopez: "(...) uma crise geopolítica de grandes proporções, isto é, um conflito localmente bem limitado, relacionado com problemas territoriais bem precisos, embora com consequências planetárias."(SÉBILLE-LOPEZ, 2006, p.17).

Nos Estados Unidos, o Estado mais afetado com durante os Choques, uma série de medidas foram tomadas, tais como a criação da **Federal Energy Administration** (FEA) (1974), a criação de um órgão subordinado ao FEA, o *Office of Energy Information and Analysis* (1976), que posteriormente se tornaria a *Energy Information Agency* (EIA). Estas entidades foram criadas no intuito de fornecer suporte, por intermédio de construção de uma sólida base de dados, que pudesse auxiliar no *decision-making* do país. Além disso, o presidente norte-americano, Richard Nixon teve de ir a público diversas vezes para solicitar que a população racionasse energia e prestar contas das medidas que estavam sendo tomadas para minimizar os efeitos dos Choques. Ainda assim a demanda estadunidense por petróleo, dos Estados-membro da OPEP continuou crescente, mesmo depois do Choque de 1973, começando a cair somente após o Choque de 1979.

Considerações Finais

Os eventos analisados deixam evidentes a conexão do binômio política-economia, sem a qual uma visão analítica estaria incompleta, além de expor uma mudança da noção de “poder”, como simplesmente capacidade militares. São notórios os efeitos no âmbito econômico e energético, no primeiro buscando encerrar a dependência do petróleo, incentivando assim o uso de outras fontes de energia com ao solar e eólica a partir da década de 80, no segundo, iniciando um processo de securitização do fornecimento. Pode-se dizer que mesmo os Estados que não tomaram qualquer medida fizeram uso do petróleo como um recurso pois enquanto Líbia, Arábia Saudita, Iraque e Kuwait não queria fornecer petróleo ao Ocidente, o Irã permaneceu fornecendo, com o preço elevado devido à escassez de oferta. Num segundo momento, os papéis se invertem, e são Arábia Saudita, Kuwait e Iraque que operam sob as condições que eles mesmos impuseram, elevando seus lucros com o comércio de petróleo. Eventos que só foram possíveis com a substituição do carvão pelo petróleo e sua crescente valorização no Sistema Internacional. Na verdade, todos os exportadores usaram o petróleo como uma “arma”, porém alguns não precisaram apertar o gatilho.

Referências Bibliográficas

CAMARGO, C. "Guerras Árabes-Israelenses". In MAGNOLI, D. (Coord.) **História das Guerras**, Editora Contexto: São Paulo, 2006.

COGGIOLA, O. **A Revolução Iraniana**. São Paulo: Editora Unesp, 2007.

GILPIN, R. **Global Political Economy: Understanding the International Economic Order**. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

INTERNATIONAL AGENCY OF ENERGY Disponível em: <<http://www.iea.org/aboutus/history/>>. Acesso em 10 de novembro de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO, GÁS E BIOCOMBUSTÍVEL. **Preço Médio Internacional do Petróleo**. Disponível em: <<http://200.189.102.61/SIEE/dashboard/PrecoMedioInternacionalDoPetroleo>>. Acesso em: 17 de novembro de 2014.

KEOHANE, R.; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little, Brown, 1977.

KRUGMAN P. R.; OBSTFELD, M. **Economia Internacional: Teoria e Prática**. São Paulo: Pearson Addison Wsley, 2005.

MORGENTHAU, H. J. **Política entre as Nações: A Luta pela Guerra e pela Paz**. São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

OPEP Disponível em: <<http://www.iea.org/aboutus/history/>>. Acesso em 16 de novembro de 2014.

OPAEP Disponível em: <<http://www.oapecorg.org/>>. Acesso em 11 de novembro de 2014.

SÉBILLE-LOPEZ, P. **Geopolíticas do Petróleo**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

SHEEHAN, M. **International Security: Na Analytical Survey**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2005.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>>. Acesso em 19 de novembro de 2014.

TORRES FILHO, E. T. O Fiel da Balança. **Conjuntura Econômica**, p. 37-39, jan. 2005.

UNITED STATES ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION

Disponível em: <<http://www.eia.gov/>>. Acesso em 16 de novembro de 2014.

VIZENTINI, P. G. F. **Os Trinta Anos da Guerra do Yom Kippur e do Choque Petrolífero. In Educaterra, out. 2003. Disponível em:** <http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_133.htm>. **Acesso em 17 de novembro de 2014.**

YERGIN, D. Ensuring Energy Security. **Foreign Affairs**, p. 69-82, mar./abr. 2006.

YERGIN, D. **The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power.** New York: *SIMON & SCHUSTER*, 1991.

YERGIN, D. L'Avenir Radieux du Pétrole. **Politique Internationale**, p. 331, 2002-2003.

UMA ABORDAGEM SOBRE A POLÍTICA EXTERNA RUSSA E SUAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS EM SEU ENTORNO REGIONAL E COM O BRASIL – DO PÓS-GUERRA FRIA (1991) ATÉ O INÍCIO DOS ANOS 2010.

Alexandre Rocha Violante (UFF)
Barbara Dutra L. Ottero (INEST/UFF)

RESUMO: Apesar da intensidade de acontecimentos em curto espaço de tempo pós-Guerra Fria, o desfecho da bipolaridade aconteceu de maneira relativamente pacífica, o que levou à adesão da Rússia ao modelo ocidental, em um primeiro momento, redefinindo a sua identidade, tanto por disputas internas quanto por influência externa. É interessante perceber que o Brasil assim como a Rússia, passou por um momento semelhante na redefinição de sua política externa, que resultou, com a implantação do neoliberalismo a partir de 1990, em uma política externa, majoritariamente liberal, com incremento na relação entre os Estados e um alinhamento aos EUA. Essas posições de ambos Estados perduram até o início do século XXI, aproximadamente, quando ambas as políticas passaram a privilegiar um “novo” nacional-desenvolvimentismo, o não alinhamento automático aos países centrais e a busca de autonomia. O objeto deste artigo é avaliar as escolhas políticas por ambos Estados, baseando-se fundamentalmente nas teorias de Cox e Nye Jr., que acabaram por determinar novos interesses nacionais e identidades, novas políticas, com a visão de que o Estado é uma instituição política moldada em interação dialética com as várias forças sociais e a também com a interação com outros Estados.

Palavras-chave: Novos blocos de poder. Política Externa. Construção dos interesses nacionais.

INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria e a desagregação do bloco soviético redesenharam o mapa geoestratégico europeu. O surgimento de novos Estados implicou na reordenação do antigo espaço soviético. Nesta nova configuração, o processo de formulação e implementação de uma nova política externa é complexo, sendo difícil dissociar poder e preferências, motivações internas e pressão externa, em um regime onde os atores diretamente envolvidos estão sujeitos à influência de setores diferenciados da sociedade, de novas elites políticas, além de outras influências externas, mesmo que indiretamente.

Nessa visada, Robert Cox (1926-) em *Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory (2007)*, e baseado nos conceitos de Gramsci, enxerga que há uma relação complexa entre Estado e sociedade civil. O Estado seria o resultado do embate de forças sociais (choque dialético). É interessante perceber que os teóricos críticos das RI, como Immanuel Wallerstein (1930-) e Cox, e os teóricos do institucionalismo liberal, como ficaram conhecidos Robert Keohane (1947-) e Joseph S. Nye Jr. (1937-), por exemplo, possuem pontos em comum. Tanto a teoria crítica quanto a teoria do *smart power* de Nye Jr. criticam o sistema internacional gerido pelo realismo e sua premissa de que o que importa para o Estado são os seus interesses externos. Nessa linha, Nye Jr. e Cox se tangenciam, o primeiro percebendo a necessidade de conjugação do *hard power*¹ e do *soft power*², principalmente atrelado às áreas adjacentes³ do poder para o estabelecimento de uma estratégia variável e vitoriosa, enquanto o segundo reitera também a importância do campo interno nas relações internacionais dos Estados. Entretanto a teoria de Nye Jr. realiza uma crítica ao SI, advogando a necessidade de fortalecimento institucional, a partir de sua estruturalização; suas ideias são mais ligadas à manutenção do status quo das já existentes potências hegemônicas. Já Cox baseia sua teoria no fato de que os Estados são um complexo Estado- sociedade civil, alinhando interesses estatais de disputas internas ao Estado e influência externa; acredita que as organizações e os regimes internacionais são instrumentos para legitimar o SI como ele é, mantendo, por conseguinte, o grupo hegemônico.

Dentro desse contexto, a discussão sobre a possibilidade de conflito interno a sociedade não pode ser desprezada. Para tal, cabe-se utilizar a seguinte definição, como textualiza Julien Freund (1921-1993):

O conflito se forma a partir de antagonismos gerados pela incompatibilidade de conceitos acerca da justiça, da paz ou igualdade, assim como de fatores culturais. A vida humana, assim, estará sempre sujeita a conflitos tanto nas atividades políticas quanto nos outros setores das atividades humanas.⁴ (FREUND, 1995, p.45, tradução nossa).

¹ O *Hard Power* pode se manifestar para impor comportamentos e resultados por meio de ameaças e recompensas (NYE JR., 2012).

² O *soft power* é pautado em três recursos importantes: a cultura, os valores políticos e a política externa (NYE JR., 2012).

³ Áreas adjacentes do *smart power* são: alianças, parcerias e instituições; desenvolvimento global; diplomacia pública; integração econômica e inovação e tecnologia.

⁴ Texto original em espanhol.

Entretanto, apesar da intensidade de acontecimentos em curto espaço de tempo, o desfecho da bipolaridade aconteceu de maneira relativamente pacífica, principalmente devido ao esgotamento de um dos contendores, no caso a ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o que levou à desagregação do seu bloco e à sua adesão ao modelo ocidental da democracia e do livre mercado (PECEQUILO, 2008), buscando retomar as suas relações internacionais (RI) com a parcela do mundo que se identificasse com esses valores, redefinindo seus interesses nacionais.

Em 1991, com o término da Guerra Fria e o afrouxamento das tensões entre Estados Unidos da América (EUA) e a ex-URSS, poder-se-ia esperar a intensificação diferenciada das relações entre o Brasil e a Rússia. Embora tenha ocorrido um incremento nas relações bilaterais desde então, é somente a partir do início do século XXI que os mecanismos construídos na segunda metade da década de 90 são colocados em prática e, em comparação aos períodos anteriores, o relevante bilateralismo alcança o patamar mais elevado. Tal fato coincide com a nova linha da política externa russa, do nacionalismo, do não alinhamento quase que automático ao Ocidente apresentado anteriormente, do conservadorismo e de sua “asianização”.

Destarte, o objeto deste artigo é o de identificar em que medida a política externa russa pendeu entre a “europeização” e “asianização” nestas duas últimas décadas, ou seja, entre uma maior aproximação com o Ocidente, e a um retorno ao “eslavismo”, a uma base mais conservadora e nacionalista de desenvolvimento, além de discutir, dentro desta mesma moldura temporal, suas RI dentro do sistema internacional (SI).

Para tal, pretende-se, como objetivos específicos, avaliar as consequências destas escolhas políticas que determinaram essa nova identidade russa, no que tange às RI e seu novo contexto em seu entorno regional, e nas suas relações com outras potências emergentes e com novos blocos econômicos. Assim, discutir-se-á, a influência da política externa brasileira (PEB) nesta cooperação bilateral, na busca de ambos por mais assertividade e representatividade no SI, a fim de torná-lo mais multilateral⁵, dentro da multipolaridade⁶ já existente. Por fim, será mostrada a evolução

⁵ O termo “multilateralismo” teve seu uso difundido a partir da instauração da ordem internacional do período pós-Segunda Guerra Mundial, surgindo no vocabulário do governo norte-americano para se referir especificamente à institucionalidade econômica criada pela conferência de Bretton Woods. Desde o fim da Guerra Fria, o conceito de multilateralismo esteve sujeito a mudanças em seu significado. Em uma das vertentes dessa alteração, o multilateralismo tendeu a ser associado ao conceito mais recente de “governança internacional” (NOVOSELLOFF, 2002).

⁶ Entende-se que no sistema internacional, quanto à sua estrutura, é anárquico, com a hierarquia entre as forças existentes no SI e sua própria evolução sendo definida por um permanente choque de interesses entre os agentes, podendo ser identificados três tipos de ordem possíveis: unipolar (exemplo: Império Romano), bipolar (exemplo: URSS x EUA) e multipolar (exemplo: o “concerto europeu” no século XIX) (PECEQUILO, 2008).

da política externa russa nessas duas últimas décadas, com o forte enfoque ao desenvolvimento, à multipolaridade e ao nacionalismo, variando entre as teorias liberais, do *smart power*, na teoria crítica de Cox e na Realpolitik, na tentativa de tornar a Rússia, novamente, um grande ator no SI, o que passa um pouco pelos pressupostos fundamentais da teoria crítica de Cox e pela teoria do *smart power* de Nye Jr, como orientadoras da política desses Estados.

A Política Externa Russa e suas RI (1991-2011)

Com o advento da dissolução da URSS e do fim da Guerra Fria, a Rússia se encontrava enfraquecida política e economicamente. Neste primeiro momento, para que ela se desenvolvesse e recuperasse poder e influência era necessário o auxílio norte-americano e europeu. Para isso, segundo White (2011) ela deveria se alinhar aos ideais liberais e democráticos ocidentais, buscando reaquecer as suas RI com a parcela do mundo que se identificasse com esses valores, redefinindo seus interesses nacionais, ou identidade. O que dependeria de uma disputa hegemônica interna.

Esse impulso foi realizado a partir do governo de Boris Yeltsin (1991-1995), onde começaram a ser postos em prática, os mecanismos que permitiriam a intensificação das relações entre o Estado russo e os EUA (principalmente), Europa, seu entorno regional e países que compartilhassem os valores do Ocidente (WHITE, 2011), incluindo, neste período, mesmo que timidamente, o Brasil.

A diplomacia russa, neste primeiro momento, começa a se orientar para satisfazer as tendências da comunidade internacional. O então Ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa, Andrei Kozyrev (1991-96), em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 1992 deu os *outlines* da atuação diplomática do Estado russo, quais sejam: a proteção dos direitos humanos, a rejeição do comunismo e o aprendizado com a sua própria experiência que não existiam alternativas à democracia, as políticas de "minimização das ameaças" à segurança internacional, através da defesa do controle de armas e do desarmamento e da promoção do desenvolvimento dentro dos moldes políticos e econômicos liberais, tendo a Organização das Nações Unidas (ONU) como uma "autoridade" supranacional e comprometendo-se a cooperar com o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (KOZYREV, 1992).

Em resumo, seus objetivos eram a recuperação da sua estabilidade política e de sua economia, ao mesmo tempo criando um espaço influente nessa nova configuração do mundo. Mielniczuc (2012) diz que esta nova configuração chamada por Kozyrev como uma “unidade na diversidade multipolar” acabaria sendo, de fato, a existência de diversos polos, mas que se orientariam pelos interesses dos EUA, potência ganhadora da Guerra Fria, diferentemente do que pensava o ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa Yevgeny Primakov (1996-98), que substituíra Kozyrev e a definira como a busca dos vários polos existentes por cooperação de fato. Percebe-se que a Rússia de Kosyrev adota, neste período, uma política de alinhamento quase que automático aos interesses ocidentais, mais particularmente dos EUA. Sua estratégia, nesse momento, passa mais pela adoção do *soft power*, com a participação em quase todas as esferas de discussões internacionais, do que pela reafirmação de seu *hard power*. Por outro prisma, pode-se entendê-la também dentro da teoria de Cox, ao constatar que os Estados não são como uma concha monolítica e seus interesses são construídos, o que advém das disputas internas na sociedade.

Foi essa segunda definição de multipolaridade, oferecida por Primakov, que serviu como base para a definição da nova identidade russa, com novos interesses nacionais e representou um retorno às ideias de “asianização” da Rússia e sua opção ao nacionalismo e da “grande Rússia”, ilustrado em parte de seu discurso na AGNU em 1996.

[...] o estabelecimento de um sistema de segurança amplo ocorre por intermédio do aprendizado das qualidades de parcerias entre iguais, entre os vários polos, e não por intermédio do ressurgimento da rivalidade e da balança de poder. [...] ⁷ (PRIMAKOV, 1996, p. 14, *apud* MIELNICZUK, 2012).

Primakov foi o contraponto à “europeização” russa, debate de séculos na história russa de como a Rússia deve se posicionar geopoliticamente, revertendo a atual posição para a “asianização” das suas RI. Aqui se percebem mudanças na política externa russa no pós-Guerra Fria.

As reformas econômicas capitalistas neoliberais implementadas pelos EUA e pela Europa na Rússia não trouxeram grande desenvolvimento econômico, pelo contrário, acarretaram no enfraquecimento russo, como Estado Nacional, concentraram renda, geraram inflação, enormes desigualdades sociais, principalmente porque não reestruturaram a economia e suscitaram movimentos separatistas (LAZZARI, 2011). Foi, de

⁷ Texto original em inglês.

fato, uma “oportunidade perdida” pelo ocidente na busca da solidificação do Estado russo como parceiro permanente às pretensões de suas RI no SI, principalmente, em face do modelo econômico implementado, que, apesar de liberal, não pode ser sustentado pela elite russa que definia os interesses do Estado.

Sergei Borisovich Ivanov (1998-2003), sucessor de Primakov, estabeleceu em seu discurso na 54ª AGNU em 1999 como se comportaria em relação aos pontos abordados por seu antecessor, posicionando-se contra movimentos separatistas, na defesa da soberania, na não interferência externa em assuntos internos e na defesa de suas fronteiras (IVANOV, 1999). Ao textualizar ainda que “o equilíbrio geral no SI, especialmente quando o uso da força, contornando a autoridade do Conselho de Segurança, continua”⁸ (IVANOV, 1999, p 14, tradução nossa). Ele segue a linha de seu antecessor, opondo-se às intervenções humanitárias, que não contassem com o aval do CSNU, órgão este que, segundo ele, necessitaria de reforma, com a participação de países em desenvolvimento, visando a garantir o equilíbrio na nova ordem mundial.

Nos anos 2000, a Rússia adota inicialmente um discurso que incita a necessidade de se pensar na estabilidade através da redução de desigualdades sociais e da preocupação com questões ambientais, além da garantia dos direitos humanos e da promoção do desarmamento, ressaltando, contudo, tais considerações à soberania dos Estados (MIELNICZUK, 2012). Neste contexto, o foco da política externa se volta às questões socioeconômicas, e à formação dos blocos econômicos, com ênfase maior ao desenvolvimento dos BRICS⁹, ao qual está inserida. Dentro desta moldura temporal, surge Sergey Lavrov (2004-), que sucede Ivanov e manteve o mesmo posicionamento nos pronunciamentos na AGNU. Nessa visada, percebe-se a estratégia russa flutuando entre o *soft* e o *hard power*, optando ora por um, ora por outro, e inclusive conjugando as diversas formas de poder –*smart power*. A partir desse ponto, analisando a política externa russa pela ótica de Cox, esta começa a tentar alterar o *status quo* do sistema. Apesar de utilizar-se das organizações internacionais, Lavrov percebe uma oportunidade de recuperar os espaços perdidos dentro do SI, chegando a ter, ao longo desse período, uma postura bem mais confrontacionista com o ocidente.

⁸ Texto original em inglês.

⁹ BRICS - é um acrônimo que se refere aos países membros fundadores, Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul que formam um grupo político de cooperação. Este grupo ainda não é um bloco econômico tal qual a UE, mas tem buscado maiores relações entrepares de modo a influenciar cada vez mais o SI.

Entre 2005 e 2007, Lavrov, em seus discursos na AGNU, reitera a necessidade de uma administração da globalização, do combate ao terrorismo, chegando, inclusive a reconhecer na miséria e na desigualdade fontes para o seu desenvolvimento (LAVROV, 2005, 2006, 2007). A posição russa se firmou na necessidade de utilizar uma diplomacia multilateral nas RI, em face de sua atual arquitetura no SI. Ressalta-se que este é um momento bastante favorável para a economia russa devido à alta dos preços do petróleo e do gás, produtos estes que são essenciais em sua pauta exportadora, e dos quais a Europa é responsável por grande parte de suas aquisições.

É interessante ressaltar que em discurso à AGNU em 2007, a multipolaridade foi definida como uma nova situação geopolítica, tendo a Rússia assumido a defesa de um tipo de "hegemonia coletiva", que consistiria no exercício da governança mundial por parte dos principais Estados, com a finalidade de garantir uma melhor representação das diferentes regiões e civilizações que integram o sistema internacional (LAVROV, 2007). Aqui, percebe-se uma crítica ao poder hegemônico alinhada às ideias de Cox, diferentemente da teoria do *smart power*, pois não visava manter uma ordem natural, mas abalá-la.

Entende-se que esta proposta de representação de diferentes regiões/civilizações poderia ser uma variante da teoria das "pan-regiões" apresentada em 1930 por Karl Ernst Nikolaus Haushofer (1869-1946), geógrafo alemão que tem como ideia base a divisão do mundo em quatro regiões naturais: a Pan-América, Pan-Europa, Pan-Ásia e Pan-Rússia. Esta variante teórica buscava impedir a manutenção e expansão por parte dos EUA, do cordão umbilical transatlântico e da unidade hierárquica fundamental (União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)) em torno de objetivos agressivos e hegemônicos comuns, já que o principal Estado confrontador seria a Rússia e a sua integridade territorial, além da manutenção da influência russa no seu entorno estratégico. Esta proposta multipolar russa seria um contraponto, às intenções de política de segurança dos EUA, contempladas na Teoria Geoestratégica da Contenção do geógrafo e geoestrategista Nicholas J. Spykman (1893-1943) de 1944, que visava ao equilíbrio na Eurásia, aliada à estratégia de Zbigniew Kazimierz Brzezinski (1928-), cientista político estadunidense que defende a necessidade de ocupar o espaço deixado pela ex-URSS, com a independência de suas ex-repúblicas e Estados aliados.

Em 2008, a guerra da Geórgia, acabou sendo utilizada como argumento russo em prol da existência prática da multipolaridade (MIELCNICZUC, 2012). É nesse momento de afirmação da multipolaridade, em que assuntos polêmicos estão cada vez mais sob a custódia dos Estados Nacionais de relevância no SI, que Lavrov em discurso na AGNU em 2008 defende a necessidade de reformas econômicas mais sensíveis aos países

em desenvolvimento, critica o sistema unipolar estadunidense que estaria por trás dos ataques à Ossétia do Sul, à invasão do Iraque, à criação do escudo antimísseis próximo às suas fronteiras, à militarização do espaço, à expansão da OTAN no leste europeu entre outras, que teriam criado os incentivos para que os georgianos agissem de modo precipitado e provocassem a reação russa (LAVROV, 2008 *apud* MIELCNICZUC, 2012).

Dentro desse contexto, a Rússia aumenta a valorização e o alinhamento com países que também promovem e adotam iniciativas multilaterais, como é o caso dos BRICS, por exemplo, mais precisamente com o Brasil. Conclui-se que sua política externa na moldura temporal estudada passou de um alinhamento quase que automático aos interesses ocidentais, à teoria crítica de Cox e também baseada no conceito de *smart power*. Entretanto, sua ênfase nos últimos anos, principalmente após a guerra da Geórgia, e mais recentemente na aquisição Criméia, remonta, em alguns aspectos na Realpolitik do século XIX, em que apesar do discurso conciliador e institucional, tem procurado assegurar o fortalecimento e um retorno ao *status quo* de grande potência, e, porque não, expansionista.

As Interações Brasil-Rússia na Política Externa e nas RI (1991-2011)

A história das RI entre Brasil e Rússia já supera os 180 anos, no entanto, foi nas duas últimas décadas que aconteceu uma maior aproximação entre os dois Estados. Isso ocorre porque, assim como a Rússia, o Brasil também passa por um processo de redefinição de seus interesses nacionais, o que acaba por levá-lo a um ponto de convergência com os interesses russos. Como diz Mielniczuc (2012), a Rússia saiu de uma identidade liberal institucionalista baseada no alinhamento com os EUA e aos valores ocidentais, promovidos por Yeltsin, rumo a uma identidade mais assertiva ao seu entorno regional e a outros polos, pretendendo ascender, novamente, à grande potência, agora na defesa de um mundo multipolar. Este fato deveu tanto a pressões externas quanto as necessidades internas das novas disputas de poder.

O novo significado de multipolaridade de Primakov, abordado na seção anterior, serviu como base para a redefinição da identidade russa durante o final dos anos 1990. Tal fato é exemplificado por White (2011), quando afirma que as revisões a respeito do posicionamento do país sobre direitos humanos e de minorias, desarmamento e desenvolvimento ficaram cada vez mais distantes das primeiras manifestações de Kozyrev.

No Brasil, o atrelamento dos interesses nacionais ao multilateralismo econômico, à defesa do meio-ambiente e à defesa dos direitos humanos, e da participação ativa em todos os organismos multilaterais internacionais iniciou-se no último ano do governo de Fernando Collor de Melo (1990 -1992),

tendo sido intensificada durante a política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), representados respectivamente pelos ministros das relações exteriores Celso Lafer (1992, 2001-2002) e Luis Felipe Lampreia (1995-2001) (VIGEVANI, 2007).

Cabe ressaltar, entretanto, que a partir da crise asiática de 1997, que afetou a economia mundial, esta linha de “autonomia pela participação”, ou seja, como ensina Vigevani (2007), uma política autônoma de participação assertiva nos fóruns internacionais, de alinhamento aos grandes centros internacionais, políticos e econômicos, perdeu importância em relação à emergente agenda desenvolvimentista nas relações exteriores brasileiras. Esta nova linha na política externa brasileira ficou caracterizada como a “autonomia pela diversificação”, também explicada resumidamente por Vigevani (2007), como uma busca a novos centros de poder, enfatizando as relações de cooperação Sul-Sul¹⁰, em detrimento das relações de cooperação Norte-Sul¹¹, sem alterar os objetivos e metas já consagrados. Nessa linha, o Brasil passa de uma política liberal a uma mais desenvolvimentista em suas RI.

O Brasil e a Rússia, no início da década de 90 possuíam características semelhantes, tais como: tamanho, população, peso regional, produto interno bruto (PIB), além de participarem de processo de abertura político e econômico. Mas, como já foi observado, o ponto central para a aproximação entre Brasil e Rússia era a busca por uma nova identidade que os posicionassem no SI de maneira a satisfazer seus interesses políticos, geopolíticos e econômicos.

¹⁰ Cooperação sul-sul - é uma filosofia cooperativa e um marco amplo de colaboração: a) entre sociedades e Estados em situações semelhantes de grau de desenvolvimento; b) entre sociedades e Estados que compartilham percepções sobre os obstáculos para atingir níveis satisfatórios de bem-estar social; c) entre sociedades e Estados que podem proporcionar melhores práticas e orientações sobre o uso mais eficiente dos recursos e d) isso ocorre através da transferência sistemática e sustentada de experiências, conhecimentos e técnicas que podem ser reproduzidas. Disponível em: http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o_SUL-SUL.pdf. Acesso em 07 Mai 2013.

¹¹ Cooperação norte-sul - cooperação entre sociedades e Estados com diferentes graus de desenvolvimento. Em relação à Cooperação Norte-Sul tradicional (CNS) a CSS não deveria ser pensada como um mecanismo substitutivo, mas complementar, uma vez que não é necessariamente melhor ou pior, apenas diferente. O que diferencia a CSS é sua horizontalidade (a cooperação ocorre entre ‘sócios’, de forma voluntária, sem condicionalidades), o fato de refletir consenso entre país ofertante e país receptor, e sua característica de equidade, em que ocorre um benefício mútuo na promoção do desenvolvimento. Disponível em: http://www.cepal.org/brasil/noticias/paginas/2/38422/Coopera%C3%A7%C3%A3o_SUL-SUL.pdf. Acesso em 07 Mai 2013.

Assim como a Rússia, a política externa brasileira no período de 1990 a 2011 buscou uma aproximação maior das potências médias de grande porte como, além da Rússia, a Índia e a China (LIMA e HIRST, 2008). Esse movimento foi mais intenso durante o pequeno mandato de Itamar Franco (1992-94), na segunda metade do segundo mandato de Cardoso (2000-2002) e de Luis Ignácio Lula da Silva (2003-10), coincidindo com a ascensão à presidência de Vladimir Vladimirovitch Putin (1999-2008; 2013-) e Dmitri Anatolievitch Medvedev (2008-2012) (MIELNICZUC, 2012).

Os anos 90 e 2000 foram aqueles com as fases de maior intensificação nas relações entre Brasil e Rússia, sendo considerada, na primeira década, como moderada e, na segunda década, como hiper-intensa. Tais fatos são corroborados em parte do discurso do ministro das relações exteriores Celso Luiz Nunes Amorim (1993-95; 2003-10) a Kosyrev em Moscou 1994, por ocasião da assinatura de diversos acordos bilaterais de cooperação em que se perceberam os pontos de inflexão de uma primeira política desenvolvimentista do Brasil na década de 90 e o da política externa russa mais assertiva na busca da multipolaridade e do não alinhamento ao unilateralismo estadunidense, a partir de 94/95:

[...] convergimos na necessidade do fortalecimento do papel da Organização das Nações Unidas [...] no encaminhamento de soluções para as questões globais, bem como sobre a importância da democratização dos processos decisórios naquele e em outros organismos multilaterais. [...] (VISITA..., 1994, p. 46).

Esta inflexão pode ser exemplificada também nos anos 2000, pela visita de Putin ao Brasil em 2004. Putin foi o 1º Chefe de Estado Russo a visitar o Brasil, tendo firmado neste encontro diversos acordos bilaterais, principalmente na área econômica, de ciência e tecnologia e no apoio à pretensão brasileira de ingressar como membro permanente no CSNU (BRASIL, 2004).

Ademais, a crescente importância dos BRICS, principalmente após a crise econômica russa de 1998-1999, aliadas à crise econômica internacional de 2008, em que a cooperação entre os dois Estados cresceu mais aceleradamente, pode ser constatada nos diversos acordos bilaterais de qualidade e de alto valor agregados assinados por ocasião da V Reunião da Comissão Russo-Brasileira de Alto Nível de Cooperação em Moscou 2011, em que o aprofundamento na cooperação na área militar, no desejo de desenvolvimento do VLS-1 brasileiro, na possibilidade de parceria no

GLONASS, sistema de navegação por satélite alternativo ao GPS estadunidense, e na possibilidade de desenvolver projetos na exploração de urânio¹², foram aventados (BRASIL, 2011).

Brasil e Rússia estão cada vez mais alinhados no que tange à política externa. Em que pesem não serem os atores econômicos principais, quando comparados à China e Índia, dentre os BRICS, eles estão atingindo um novo estágio internacional, seja pelo desenvolvimentismo brasileiro ou pela busca da Rússia por inserção e destaque em um mundo regido por relações multilaterais. De fato, a convergência de interesses de ambos os Estados, gerada pela busca e afirmação de uma nova identidade no sistema internacional, foi o fator que possibilitou tal aproximação. As disputas internas de ambos não tiveram tantas mudanças, mas os objetivos do grupo hegemônico no poder foram se voltando a interesses estatais diferentes, como o multilateralismo.

Diferentemente da atual Rússia, o Brasil busca uma inserção internacional baseada na manutenção do status quo do SI, pelo fortalecimento de seu *soft power*, sem se esquecer do seu *hard power*. Nesse contexto, a teoria de Cox também é importante, de modo que a sociedade brasileira possa participar mais ativamente como *stakeholder* na formação dessa política, definindo qual posição quer para o seu Estado no SI, e porque não, futuramente escolher mais afirmativamente, o Estado que irá querer ser no SI.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo buscou-se verificar que após a fragmentação da ex-URSS, a Rússia, principal Estado integrante daquelas repúblicas, ressentiu-se da perda de prestígio, poder e de projeção no cenário internacional. A ruína de todos os regimes socialistas do leste-europeu forçou as forças hegemônicas ou bloco histórico a uma necessidade de reformulações, para manter-se no poder, a fim de reverter a sua situação de atraso econômico e sustentar a nova política externa russa, que voltada para uma maior integração no SI, buscou, em um momento inicial, alinhar-se aos ideais ocidentais de democracia e liberalismo econômico. Durante esse processo de reposicionamento de sua política externa, a Rússia passou por várias disputas internas formulações até construir a sua identidade atual.

¹² Urânio - O Brasil possui 6º maior reserva mundial, com 309.370 toneladas, tendo ainda a prospectar mais de 80% do seu território. Esse nível de reservas deve aumentar com o avanço das atividades de prospecção. Daí a necessidade de parcerias tecnológicas para exploração e exploração deste potencial. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/sobre/economia/energia/matriz-energetica/uranio-e-derivados>. Acesso em 07 Mai 2013.

No início da era Yéltsin (1991-1999), tendo Kozyrev como Ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa, com linhas nitidamente ocidentalistas, a Rússia buscou aproximar-se da Europa e dos EUA, alinhando-se e identificando-se aos ideais liberais e democráticos desses atores. Nessa lógica, a hegemonia da Pax-americana é baseada em um composto de valores, força militar, força econômica e instituições. As instituições têm a ver com as organizações e com os regimes internacionais. Sendo assim, os grupos hegemônicos russos julgaram necessária a participação mais assertiva nesse sistema, o que formou uma nova identidade nas RI de seu Estado.

Com a assunção de Primakov como Ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa (1996-1998) ocorreu um retorno às ideias de “eslavização” da Rússia, da volta ao nacionalismo e do incentivo à “Grande Rússia”, com a tentativa de torná-la, novamente, uma defensora dos povos eslavos e grande *player* dentro do SI. Procurou-se ressaltar, nesse ponto, a relevância de uma mudança na tendência de “europeização” para a sua “asianização”, com seu consequente reposicionamento mais conservador em seu entorno geopolítico.

As reformas econômicas capitalistas neoliberais, que não trouxeram o resultado esperado no campo econômico, muito pela maneira como foram implementadas, e que contribuíram para o enfraquecimento da Rússia como Estado Nacional e para o aumento dos movimentos separatistas, o Ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa, Ivanov, reformula a política externa russa, posicionando-se contra movimentos separatistas, na defesa da soberania, na não interferência externa em assuntos internos e na defesa de suas fronteiras. Posiciona-se ainda a favor de reformar o CSNU, reconhecendo a importância de maior inserção dos países em desenvolvimento, a fim de garantir o equilíbrio do SI.

Nos anos 2000, com um discurso que incita a necessidade de se pensar na estabilidade através da redução de desigualdades sociais, da preocupação com questões ambientais, da garantia dos direitos humanos e da promoção ao desarmamento, a Rússia põe o foco da sua política externa nas questões socioeconômicas e na necessidade de formação de blocos econômicos, com ênfase maior ao desenvolvimento dos BRICS, mostrando que já estavam inseridos nas instituições e regimes que geriam a nova ordem internacional, porém visando alterá-la em prol de seus interesses nacionais.

A partir de 2004, Lavrov assume o cargo de Ministro dos Assuntos Estrangeiros da Federação Russa, mantendo os mesmos posicionamentos do seu antecessor. Ele consolida esta nova identidade da política externa russa ao defender a “hegemonia coletiva”, o exercício da governança mundial

em que os Estados mais importantes melhor garantiriam a representação de diferentes regiões e civilizações. Tal posicionamento seria uma nova roupagem para a teoria das "Pan-regiões" do geopolítico Haushofer, em resposta à teoria da contenção apresentado por Spykman, e já adotada pela política de segurança estadunidense.

No que tange ao Brasil, pode-se averiguar que com quase dois séculos de RI, foi apenas nas últimas duas décadas que aconteceu uma maior aproximação entre o Brasil e a Rússia. Constatou-se que isso ocorre porque ambos os Estados passam por um processo de disputas internas com redefinição de suas identidades, novos interesses nacionais e de busca de uma maior projeção no cenário internacional, gerando pontos de convergência e interesses comuns. Além disso, suas características semelhantes do início da década de 90, tais como: tamanho, população, peso regional, PIB, e sua participação em processos de abertura política e econômica acabaram por corroborar esse alinhamento. Neste contexto, assim como a russa, a política externa brasileira, nas duas décadas discutidas, buscou uma maior aproximação das consideradas potências médias de grande porte, a fim de diminuir as assimetrias nas RI dentro do SI, que serve, no entanto, para manter as desigualdades dentro do próprio sistema com as instituições e os regimes.

Nessa relação bilateral, vários programas de cooperação, intercâmbios e parcerias foram e continuam, atualmente, em pleno desenvolvimento, mormente nas áreas espacial, de ciência e tecnologia, econômica e militar, aumentando a aproximação entre os dois Estados. Em face desses posicionamentos da Rússia e do Brasil nas RI, corroborado por seus poderes potenciais, níveis de influência regional e fortes laços de cooperação estabelecidos junto a outros Estados, em especial aos integrantes do BRICS, vislumbra-se a continuidade dessa cooperação na busca a uma maior assertividade dentro do SI.

De fato, os estados, na teoria crítica de Cox, têm dentro de si uma hegemonia doméstica que se constitui na sociedade civil e esta leva a um espelhamento das posições do Estado, ou seja, aquilo que se define como interesse nacional não é algo dado, fixo e imutável, mas é algo que historicamente se constitui a partir das constituições desses blocos históricos hegemônicos domésticos. Só a partir dessa hegemonia é que os Estados vão se relacionar com outros Estados, o que se constitui um campo de forças configurados pelas relações entre os Estados desiguais. Então o que o estado vai definir como seu discurso de política exterior vai depender de qual hegemonia seja preponderante no âmbito doméstico. Foi o que aconteceu, guardadas as devidas proporções, alinhadas também ao fortalecimento institucional apregoado pelo *smart power* de Nye Jr., com a

política externa russa e brasileira no período estudado, mudanças motivadas pela pelas conjuntas sociais, políticas e econômicas tanto no âmbito interno, quanto no âmbito externo.

Portanto, pode-se constatar que política externa russa que foi, em um primeiro momento, baseada no alinhamento aos Estados Unidos e aos valores ocidentais, promovidos por Yeltsin, gradativamente foi alternando seu rumo em busca de um posicionamento mais direcionado ao seu entorno regional e a outros polos, pretendendo ascender, novamente, à condição de grande potência, agora na defesa de um mundo multipolar. O que é corroborado por Teixeira da Silva (1954-), em sua abordagem sobre qual ator deterá a hegemonia mundial dentro do SI, ao afirmar que tudo dependerá da política que exercerem Rússia, Brasil, Índia, Indonésia e os demais países do "Segundo Mundo"¹³, no que couberem influenciar os três centros de globalização existentes, quais sejam, EUA, a Europa comunitária e a China popular (TEIXEIRA DA SILVA, 2009).

¹³ Segundo Mundo - Segundo Teixeira da Silva (2009) é representado por países de relevante e decisivo papel na ordem mundial como Brasil, Índia, Indonésia, Vietnã, Nigéria, África do Sul e Malásia (e outros poucos, muito poucos).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *Repertório de política externa: posições do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004. 583 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração Conjunta assinada por ocasião da V Reunião da Comissão Russo-Brasileira de Alto Nível de Cooperação - Moscou, 17 de maio de 2011. Notas à Imprensa, n. 197, 17 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-assinada-por-ocasio-da-v-reuniao-da-comissao-russo-brasileira-de-alto-nivel-de-cooperacao-moscou-17-de-maio-de-2011>. Acesso em: 07 Mai 2013.

COX, Robert W. Social forces, states and world orders: beyond International Relations Theory. In: Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 2007.

FREUND, Julien. *Sociología del conflicto*. Madrid: Ediciones Ejército, 1995. 310 p.

IVANOV, Sergey. Discurso proferido no 9º Encontro do Plenário. In: *53ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 1998, p. 20. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/858/40/PDF/N9885840.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 6º Encontro do Plenário. In: *54ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 1999, p.13. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/858/35/PDF/N9985835.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 20º Encontro do Plenário. In: *55ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2000, p. 5. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/646/74/PDF/N0064674.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

KOZYREV, Andrei. Discurso proferido no 6º Encontro do Plenário. In: *47ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 1992, p. 57. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N92/611/97/PDF/N9261197.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 6º Encontro do Plenário. In: *50ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 1995, p. 6-7. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/860/88/PDF/N9586088.pdf> . Acesso em: 07 Mai 2013.

LAVROV, Sergey. Discurso proferido no 12º Encontro do Plenário. In: *60ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2005, p. 10. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/512/33/PDF/N0551233.pdf> . Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 15º Encontro do Plenário. In: *61ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2006, p. 27. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/530/05/PDF/N0653005.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 11º Encontro do Plenário. In: *62ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2007, p. 15. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/521/21/PDF/N0752121.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

_____. Discurso proferido no 14º Encontro do Plenário. In: *63ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2008, p. 01. Disponível em: [https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/11298c5c8b17d907852573f40068d2a7/78966dcd945488fd8525752700695640/\\$FILE/A-63-PV14.pdf](https://disarmament-library.un.org/UNODA/Library.nsf/11298c5c8b17d907852573f40068d2a7/78966dcd945488fd8525752700695640/$FILE/A-63-PV14.pdf). Acesso em: 07 Mai 2013.

LAZZARI, Tiago Colombo. A política externa russa do início do século XXI: tendências e perspectivas. *Revista Conjuntura Austral*. Porto Alegre, mar. 2011, v.2, n. 3-4, p. 59-78.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. Brasil como país intermediário e poder regional. In: *Os Brics e a ordem global*: Rio de Janeiro: FGV. 2009. p.43-73.

LULA DA SILVA, Luís I., Discurso proferido no 7º Encontro do Plenário. In: *58ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 2003, p.5. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/527/97/PDF/N0352797.pdf> . Acesso em: 07 Mai 2013.

MIELNICZUK, Fabiano. Relação Brasil-Rússia (1991-2011): Novas identidades, interesses convergentes. In: João Pontes Nogueira. (Org.). *Os BRICS e as Transformações na Ordem Internacional*. 1ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012, v. , p. 121-162.

NOVOSSÉLOF, A. L'essor du multilatéralisme: principes, institutions et actions communes. *Annuaire Français des Relations Internationales*, 2002, v. 3.

NYE JR, Joseph S. *O Futuro do Poder*. Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Introdução às Relações Internacionais*. 6ª ed.; Petrópolis: Vozes. 2008. 246p.

PRIMAKOV, Yevgeny. Discurso proferido no 6º Encontro do Plenário. In: *51ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, Nova Iorque, 1996, p. 14. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/862/51/PDF/N9686251.pdf>. Acesso em: 07 Mai 2013.

TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos. *Os Impérios na História*. São Paulo, Campus, 2009. 458p.

VIGEVANI, Tulio e Cepaluni, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul/dez. 2007, v. 29, n. 2.

VISITA do Chanceler Celso Amorim à Rússia. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, D.F. jul-dez de 1994, v.20, n. 75, p. 45-48.

WHITE, Stephen. *Understanding Russian Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. Cap 7.

GT 9 – SEGURANÇA INTERNACIONAL

Prof. Dr. Renato Petrocchi (INEST/UFF)

AS TRÊS GUERRAS: ÊXITOS E FRACASSOS DA GUERRA ÀS DROGAS E O CASO MEXICANO

Danillo Avellar Bragança (PPGRI/UERJ)

Resumo: A Guerra às Drogas, termo cunhado na década de 1970, para designar o esforço norte-americano de combate ao uso e venda de substâncias entorpecentes, completa quarenta anos. Neste espaço de tempo, a configuração que se tinha naquele contexto, se modificou. Existe tempo suficiente para se analisar os fracassos e os êxitos neste esforço, e o caso mexicano, intrinsecamente ligado a isso, é fundamental nesta discussão. Este artigo tem como objetivo principal discutir quais foram os acertos e os equívocos na chamada Guerra às Drogas, utilizando o caso do México, por onde passam 95% dos fluxos de narcotráfico que chegam aos Estados Unidos.

Três palavras-chave: Narcotráfico; México; Guerra às Drogas.

Introdução

O tema principal deste artigo é a apresentação de parte dos resultados da pesquisa que mantenho na pós-graduação em Relações Internacionais há quatro anos, se tomados em consideração os anos do período de especialização em História das Relações Internacionais junto à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, e os anos de mestrado, na mesma instituição. O México é o objeto principal de investigação, assim como o fenômeno do narcotráfico e da internacionalização dos cartéis mexicanos a partir da década de 1990.

O México é compreendido aqui como o campo de pesquisas, a bancada para que os experimentos com segurança pública, militarização das Forças Armadas, intervenção e redução de soberania, entre outros muitos fenômenos importantes das Relações Internacionais hoje possam ser avaliados. Um microcosmo, de onde se podem tirar muitas lições importantes para muitas outras nações, para práticas compartilhadas de tratamento com a questão do narcotráfico.

Os cartéis no México também são algo a parte, e fazem com que o tema do narcotráfico, que poderia ser considerado um tema restrito à segurança doméstica, seja tratado como um tema de Relações Internacionais. A diversificação e aumento do volume das atividades dos grandes cartéis mexicanos estão em curva ascendente, desde a década de 1990, quando os cartéis colombianos, em um espetáculo bastante conhecido, foram desmantelados, e muitos dos seus chefes presos.

Este processo não desfez a rede internacional, nem transformou em extinto o comércio de drogas por toda a América Latina, com destino aos Estados Unidos. Ao contrário, produziu uma reorganização geográfica e de mercado, e este efeito, chamado de *efeito balloon* (PATERSON e ROBINSON, 2002), explica a ascensão dos cartéis mexicanos, que se ocuparam da parte mais importante do negócio, que é a distribuição. A produção e tratamento inicial continua a cargo de Peru, Bolívia. A Colômbia ainda conduz, por conta de sua posição geográfica extremamente favorável, as toneladas e toneladas de droga para o Caribe, que também possui outra função fundamental que é a lavagem do dinheiro em paraísos fiscais como Aruba, Ilhas Turks e Caicos, entre outros.

Os cartéis mexicanos, por sua vez, aperfeiçoaram uma série de estratégias que envolvem, por exemplo, o refino, o que muitas vezes aumenta a margem de lucro em porcentagens bastante relevantes, de algo que já é muito lucrativo por si próprio; a logística e o frete, o que envolve diretamente a corrupção endêmica das autoridades mexicanas e norte-americanas; a produção de drogas sintéticas, como a metanfetamina, que também tem como destino o mercado norte-americano; e a entrega em solo norte-americano, que é feita de maneiras inimagináveis. A prova disso é que, mesmo com alguma redução da demanda, por exemplo, no caso da cocaína, esta redução nem é tão sensível. E não tornou também menos lucrativo, mesmo que ainda mais perigoso, ter uma empresa internacional – ilegal – dentro da rede internacional de tráfico de drogas.

Isto, no entanto, tem um efeito bastante adverso: a violência. O México se encontra hoje, segundo MANAUT (2014), envolvido em três guerras, três frentes de batalha que demandam dinheiro, demandam esforço, recursos humanos, armamento, causam desgaste político, desgaste econômico, constrangimento internacional, e não trazem nenhum tipo de solução política razoável e permanente.

Este texto tem a pretensão de contribuir ao debate, apresentando o conceito de “Três Guerras” (MANAUT, 2014), e como ele explica a condição atual do México nos dias de hoje. Na primeira parte deste texto, serão dissecadas estas três fontes de conflito de baixa intensidade que estão em curso hoje. Cada um possui uma especificidade e similaridade com outros processos, o que justifica de muitas formas, a sua investigação e debate. Na segunda parte, de forma paralela, interna discutirei efeitos destas guerras, como choque de interesses entre Estados Unidos e México e o fracasso evidente da estratégia de “Guerras às Drogas”.

A violência

É necessário argumentar em relação antes da apresentação das chamadas Três Guerras, uma questão importante. O conceito de guerra aqui está ligado diretamente ao que se discute no campo da Filosofia e da Teoria Social, sobretudo na tradição francesa, estruturalista, e não á visão tradicional militarista da guerra. Quer dizer, ao reverter o postulado clausewitziano, de que “a guerra não é mais do que a continuação da política por outros meios” (CLAUSEWITZ, 2004), FOUCAULT (2005) concebe a guerra a partir da perspectiva do poder. Quer dizer, a guerra ainda é uma relação de forças, entretanto, na medida em que se tem como função básica a manutenção da dominação social de um grupo sobre outro e a forma como isto ocorre, a partir das tecnologias de controle que são utilizadas sob o argumento da segurança.

FOUCAULT (2005), ao afirmar que a “política é a continuação da guerra por outros meios”, coloca-se como um referencial importante, na confirmação de que a Guerra às Drogas é somente um engodo para uma série de mecanismos de controle social, de formação de moralidade e de segregação. Êxitos e fracassos não são necessariamente ligados a prisões ou confisco de bens, toneladas de drogas, entre outros. Ao contrário, a constatação é de que o objetivo desta Guerra às Drogas, enquanto discurso, e seu desenrolar, as chamadas “Três Guerras” são somente conseqüências de um processo de normalização social.

Sobre isto, diz FOUCAULT (2005):

“Numa sociedade como a nossa, múltiplas relações de poder perpassam, caracterizam, constituem o corpo social; elas não podem dissociar-se, nem estabelecer-se, nem funcionar sem uma produção, uma acumulação, uma circulação, um funcionamento do discurso verdadeiro. Não há exercício do poder sem certa economia dos discursos de verdade que funcionam nesse poder, a partir e através dele.” (FOUCAULT, 2005, p. 28).

A violência é vista, dessa forma, não pela perspectiva dos pelos cartéis mexicanos, somente, ainda que não se possa afirmar que são pacíficos e que a violência não é nem um instrumento e nem um traço de sua natureza. O que se propõe é que a violência é causada pela política desastrosa, que, ao tentar territórios, parcelas do seu poder, estabelecer o controle, entre outros, promove, através de muitos interesses adjacentes, e em busca de objetivos muito pouco eficientes se pensarem em ganho geral, mais a promove do que a limita.

As Três Guerras

a) Estado x Cartéis

O que se descortina em relação ao tema das Três Guerras, está na relação complexa entre grupos de sociedade civil organizada, Estado e cartéis narcotraficantes. Estes três agentes, cada um com sua especificidade, raio de ação e objetivos, são parte do complexo sistema social mexicano, e a sua explicação podem abrir novos pontos de debate e novas melhorias em termos de eficiência para as estratégias de combate.

A primeira destas guerras envolve dois lados de uma construção de verdade que tenta se impor, no México, há mais de cem anos (STEFANONI, 2012), desde a construção do Estado mexicano. Ela se dá entre Estado mexicano, enquanto ente permanente, e os cartéis, que muitas vezes, fazem o papel de poder de fato, interferindo no cotidiano de muitos povoados de forma mais acentuada que as estruturas legítimas de poder.

O objeto das primeiras legislações, na década de 1920, no México é a moralização e o combate à degeneração social. O escopo principal era a construção de uma sociedade civilizada (TAGLE, 1991), a partir da redução do uso de substâncias estupefacientes. A construção desse discurso é muito clara, a implantação de uma sociedade de controle, com tecnologias de repressão social e a docilização dos indivíduos, através da proibição dos chamados “vícios degenerativos” (MÉXICO, 1967). Esta verve proibicionista tem dupla nacionalidade, norte-americana originalmente. A pressão dos Estados Unidos na Liga das Nações, e depois na Organização das Nações Unidas, pela regulação do comércio e pela moralização, tem efeitos imediatos no México (DA SILVA, 2012). O resultado disto é bastante presente, até hoje, nas relações entre México e Estados Unidos. De forma permanente, o discurso moralista dá lugar a um enfoque muito mais duro, tradicional, militarista, estatista e na incorporação do tema aos assuntos de segurança nacional, a partir de Richard Nixon, na década de 1970.

Este é um confronto desigual, não tradicional, que não envolve dois Estados diretamente, mas que força a cooperação entre eles. Grandes cartéis tem alcance suficiente para desafiar o Estado, o que fazem de forma constante, o que mantém as rotas de produção e abastecimento ao mercado norte-americano a plenos vapores (OSORNO E ENCISO, 2011). Cartéis menores, fragmentados assim por conta de disputas internas ou da ação frontal do Estado, não possuem estas mesmas *capabilities*, mas ainda assim, subsistem, enriquecem, promovem a violência e suas atividades ainda se desenvolvem sem muito controle por parte do Estado (BARTOLOMÉ, 2009).

A incorporação do narcotráfico como tema de segurança nacional deste processo é o retorno da produção, de forma paralela, ao México (PATERSON e ROBINSON, 2009). Os cartéis mexicanos, nunca inteiramente destruídos, mantiveram parcelas relevantes do mercado, ocupado inteiramente com a redução dos cartéis colombianos, que mudaram de função (CEPIK, 2011). No final da década de 1990 e início da década de 2000, com os governos Calderón e Fox, pode-se observar um aumento bastante agudo dos pontos de contato e das frentes de batalha entre o Estado e os cartéis, espalhando ainda mais pelo território o conflito.

A Iniciativa Mérida, como se pretendia também com o Plano Colômbia, tem objetivos muito claros, o que somente reforça o discurso tradicional (RODRIGUES, 2012). O aumento do controle na fronteira, com apoio aéreo e marítimo, com o objetivo de controlar o fluxo, o que tem provocado uma mudança logística nas ações dos cartéis, que usam outros métodos para mantê-lo. A Iniciativa Mérida é como, diz MANAUT (2014), um reaparelhamento do Estado mexicano em relação às suas *capabilities*, defasadas em relação aos cartéis, com investimento na melhoria dos sistemas de polícia e de inteligência, mas também de justiça penal, nas instituições estatais, entre outros.

b) Cartéis x cartéis

A disputa pela oferta, para o maior mercado consumidor do planeta é extremamente acirrada, mas nunca se desfaz, somente se reorganiza, troca de mãos, de titulares do poder naquele momento. Esta é uma guerra que se torna muito violenta, porque não há monopólio – o que, curiosamente, neste tipo de mercado com demanda inelástica e traços de acumulação primária muito evidentes, seria mais vantajoso, de alguma forma.

Neste segundo nível, os muitos cartéis disputam o controle de pontos nevrálgicos das rotas de comércio. Cidades, povoados, aldeias indígenas vêm sendo arrasadas de forma muito violenta, encurralando ainda mais a população, confiscando imóveis, automóveis, impondo silêncio, toque de recolher. Isto fica mais latente em cidades de fronteira, como Nuevo Laredo, Juarez, o que estende o conflito para além das fronteiras mexicanas.

Uma questão fundamental deste nível de conflito é que ele tem como efeito não a diminuição, mas ao contrário, a multiplicação dos cartéis por todo o México. Quer dizer, cartéis como *La Familia Michoacana*, *Knights Templars*, e outros, surgiram da desarticulação de grupos maiores, o que é próprio deste tipo de atividade econômica. Outro problema é o controle praticamente total que estes grupos construíram sobre países como

Honduras, El Salvador, Cuba, entre outros, o que estende suas operações, e evidentemente, o poderio destas organizações (MAERTENS e DE ANDRES, 2009).

O que isto quer dizer? Que o Estado, em sua condição tradicional, nas prerrogativas de controle de território e exercício de soberania interna e externa, é contrariado em vários momentos. Seja por mera causalidade da forma como a economia, a internet, as rotas internacionais aéreas e marítimas, entre outras coisas, acaba por fazer. Seja também por em determinadas questões que o Estado não tem interesse em preencher, ou porque não lhe convém ou porque não tem capacidade para tal. Estas brechas são inevitáveis hoje, e o Estado demonstra não ter a capacidade de controlar, o que está diretamente ligado ao fluxo internacional de bens, drogas, armas, capitais e pessoas.

c) *Cartéis x população civil organizada*

A terceira das Três Guerras é travada num nível relativamente novo, e é um efeito desencadeado pelas outras duas. Cria-se uma lógica entre o conflito deflagrado entre o Estado e os cartéis, entre os próprios cartéis, e que agora, neste nível, envolve a população civil organizada, que se vê, de fato, encurralada entre dois lados de uma guerra que lhe desfavorece, se arma, se defende.

Este último nível em que o conflito se expande é a configuração, também causada pela fragmentação e pela estratégia equivocada do Estado, das chamadas *autodefensas*, formadas pela população civil destas cidades. Nestes locais, o Estado de direito não pode alcançar, e estas cidades foram ocupadas fisicamente pelos cartéis. A população, antes ou depois de uma ocupação, se organiza em torno de uma liderança, que pode ser comunal ou individual.

Estas formações civis são bastante banais no México, e há uma semelhança bastante imediata destes grupos com a demanda por terra no país. ESCALANTE (2009) assinala que, na formação destes grupos, influenciou a ação de reforma agrária do governo mexicano revolucionário, na década de 1930. Isto estimulou a ocupação do espaço, de forma a não haver territórios vazios a serem ocupados no final do século XX e início do século XXI. A terra era dividida por interferência do partido oficial, o que não teve como finalidade o desenvolvimento econômico igualitário dos novos centros rurais, e que computava os problemas estruturais da corrupção, do autoritarismo e do enriquecimento ilícito. A política, neste âmbito, era feita pelos grupos comunitários criados pelo partido, através das assembleias rurais.

Esta cultura local, que segundo ESCALANTE (2009) criou uma ampla malha de caudilhos locais, dividiu para governar estes espaços. A interferência do Estado garantia a possibilidade de estes grupos se armarem, contando por vezes, com a subversão das normas para grupos ligados ao partido dominante. Mesmo isto diz ESCALANTE (2009), não tirou o sucesso da experiência, que durante muito tempo garantiu baixos índices de violência, algo que só vem a transformar-se com o processo de internacionalização dos cartéis neste virar de século. O aumento dos níveis de violência, acelerado pelo discurso e pelo recrudescimento das duas outras guerras, trouxe uma profunda mudança nas relações locais. Dentro deste nível, devem-se considerar a questão indígena, muito delicada em um país como o México, fortemente ligado ao passado grandioso das civilizações pré-espanholas. A opressão com fins civilizatórios, particularmente violenta no México, pelo desenvolvimento econômico e cultural do que se tinha no território, ainda está bastante visível, na enorme desigualdade social, pobreza e miséria a que é submetido o povo mexicano. Deve-se falar na questão zapatista, no sul do México, que é também expressão deste quadro de pobreza, disputa por território e influência do pensamento de esquerda.

O que ocorre, no entanto, é que estas autodefesas, em um sentimento muitas vezes legítimo de preservação própria, segurança e retomada dos territórios perdidos, se ocupam de espaços deixados pelos cartéis, o que é da natureza do mercado e de qualquer atividade econômica com este tipo de demanda. Ao lograr expulsar os cartéis maiores, estas autodefesas, muitas vezes, os substituem, incorporando muito de suas funções, em todos os aspectos, naquela localidade. Há uma contradição aqui, já que por conta desta regulamentação dos grupos comunitários de autogestão social, a lei incorporou esta condição, garantiu-lhes legitimidade, algo que é fundamental para o tratamento da questão indígena e da questão da terra no México. Mas a natureza do sistema é muito evidente, e os fluxos, muito lucrativos (DIAZ, 2014), e a oferta não diminuiu, e nem vai diminuir, de forma muito aguda.

Conclusão

Sobre tudo isto, o que é fundamental definir é que o narcotráfico é, definitivamente, um problema de Relações Internacionais, e isto pode ser visto pela origem e pela própria natureza desta atividade no México, e dos desenrolares das chamadas Três Guerras. A intensa relação que, historicamente, Estados Unidos e México possuem, toda a cultura de fronteira que se desenvolveu, tanto no campo da prática quanto no imaginário, além desta clara relação produtor-consumidor, concedem ao problema do narcotráfico em si, a legitimidade como problema de Relações Internacionais.

O próprio posicionamento do país nesta rede internacional, o de distribuidor, assim como o aumento do consumo interno e a transformação do México em um grande produtor de narcóticos, somente pode ser explicado se colocarmos o tema do narcotráfico e do crime transnacional organizado dentro de uma lógica internacionalista. É preciso compreender que tanto a doença quanto a cura para o problema, parte do compartilhamento de culpa, e do tratamento binacional, como será exposto a partir de agora.

A abordagem sobre a questão do narcotráfico no México deve ser feita de duas maneiras, para se avaliarem de forma teórica os resultados. A primeira refere-se ao trato do problema do narcotráfico por um viés teórico não tradicional, menos baseado em relações de poder predominantes, e em forma de compreensão também predominantes e mais interessado em levantar a consideração que os discursos, de forma geral, são construídos por interesses e lógicas muitas vezes diversas. A questão geral do narcotráfico, e mais especificamente, do caso mexicano, é tratada de forma muito simplória, pelos formuladores de política externa e política de segurança. A maior parte deles desconsidera, por exemplo, o impacto que a relação demanda-oferta tem na violência, além do fato de que o próprio combate e desmantelamento de grandes cartéis, somente produz fragmentação, não extinção do mercado. O problema é identificado em uma causa única, que sugere uma relação muito imediata entre causa e efeito, ainda que isto não seja empiricamente comprovável, e que talvez nem precise, porque o discurso constrói a narrativa de forma separada da própria realidade. A própria criação do termo "narcoterrorismo" dá a sensação de que há uma ligação entre grupos terroristas e grupos narcotraficantes, ou que os interesses dos dois grupos são os mesmos, e esta relação resumiria em si as atividades, as naturezas e o *modus operandi* destes grupos, o que de fato, não se confirma.

Assim, se observarmos os resultados de estratégia como o Plano Colômbia e a Iniciativa Mérida, veremos que estas comprimem em si esta concepção monocausal do problema. Constroem-se as estratégias de combate, a reformulação das Forças Armadas e das estruturas de Estado e administração pública, mas não se compreende a perspectiva econômica, nem sequer a desintegração do tecido social que tem como resultado a entrada de muitos jovens nas fileiras dos cartéis. Ou seja, a estratégia que se formula por sobre visões puramente estatais, militaristas, com um montante enorme de recursos para o combate, mas que não envolva a redução das desigualdades, o combate feroz à pobreza, tende a falhar. Cada investimento em fuzil não terá efeito se não se investir na reconstrução desse tecido social, historicamente tensionado.

Em termos de êxitos, MANAUT (2014) apresenta, por exemplo, a diminuição do consumo de cocaína nos Estados Unidos. Este é um aspecto respeitável, já que denota, pela primeira vez, a diminuição de um comércio – ainda que isto seja interpretado ou como a supressão de um lado e o aumento de outro, quer dizer, a redução do consumo de cocaína é apontada como pretexto do acréscimo do uso de metanfetamina nos Estados Unidos (FREEMAN, 2008). Outro insucesso anexo é a diminuição do poderio dos grandes cartéis, tanto no caso colombiano, na década de 1990, quanto no momento atual, quando grandes chefes dos cartéis mexicanos estão sendo ordenadamente presos. Esta é uma bandeira dos governos Fox, Calderón, e da administração mexicana em vigor, com o presidente Peña Nieto. As prisões são, por muitas vezes, revestidas de vitórias políticas, e reforçam o discurso militarista já consolidado, mas tido como ineficaz. Porém, estas prisões não representam o suficiente em termos de redução real das atividades econômicas e logísticas dos grandes cartéis. De fato, na maior parte das vezes, isto promove conflitos internos aos cartéis, ou a reconfiguração econômica e espacial das rotas, que passam para outros cartéis, e não de forma muito pacífica quase sempre. Outra vitória que pode ser adicionada está na mudança gradual de pensamento que a última formulação da *U.S. National Drug Control Strategy* demonstra, ainda que esta seja uma mudança muito tímida (US, 2013).

Sobre isso, por fim, complementa REUTER (2008):

El futuro de la política de drogas estadounidense será probablemente muy similar a lo que ha sido en el pasado reciente. A pesar, incluso, de que la amplitud de la dependencia a las drogas y los males asociados podrán continuar disminuyendo, existen pocas presiones efectivas para lograr que se avance en la disminución de las medidas de represión adoptadas durante las últimas dos décadas. Es posible que el tratamiento de drogas pueda recibir un mayor apoyo que en el pasado, pero eso, por sí sólo, sólo significará un cambio moderado. Es extremadamente difícil que ocurran cambios a nivel legislativo. (REUTER, 2008, p. 17)

Bibliografia

BARTOLOMÉ, Mariano. "Situación del Crimen Organizado en América Latina". *Ágora Internacional*, v. 10, 2009.

CASTELLANOS, Laura. "Autodefensa la expresión extrema; los frutos torcidos de la inseguridad." (2013).

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BORBA, Pedro dos Santos de. Crime organizado, estado e segurança internacional. Contexto internacional. Rio de Janeiro. Vol. 33, n. 2 (jul./dez. 2011), p. 375-405, 2011.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*, trad. de Maria Teresa Ramos, prep. orig. de Maurício Balthazar Leal." São Paulo, Martins Fontes (1996).

DA SILVA, Luiza Lopes. *A questão das drogas nas Relações Internacionais*. Brasília. Ed. Funag, 2013.

DÍAZ, Antonio Fuentes. "Autodefensa y justicia en los márgenes del Estado." *Clivajes* 2. México, 2014.

ESCALANTE, Fernando. "¿ Puede México ser Colombia?." *Nueva sociedad*. v. 220. México D.F, 2009. P. 84-96.

FREEMAN, Laurie. "Déjà vu. La política antidrogas en la relación México-Estados Unidos." *Foreign Affairs en español* 8.1 (2008).

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. Rio de Janeiro. Ed. Martins Fontes, 2009.

MAERTENS, Francis; DE ANDRÉS, Amado Philip. David contra Goliat: ¿ Pueden México, Centroamérica y el Caribe combatir con eficacia el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo?. FRIDE. febrero del, p. 1, 2009.

MANAUT, Raul Benítez. "La Guerra al narcotráfico en América Latina: victoria militar, fracaso social y político". IV Congreso Internacional de Estudios de las Américas. Rio de Janeiro. Ed. UERJ, 2014 (no prelo)

MÉXICO. Congreso Constituyente 1916-1917: Diario de debates, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 1967

OSORNO, Diego Enrique, and Froylan Enciso. *El Cartel de Sinaloa: Una historia del uso político del narco*. Debolsillo, 2011.

REUTER, Peter. "Evaluando la Política de Drogas de los Estados Unidos." *Texto de apoyo para la Primera Reunión de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia*. Río de Janeiro, 2008.

RODRIGUES, Thiago. *Narcotráfico*. Rio de Janeiro, Ed. Desatino, 2012.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. *Contexto Internacional*, v. 3. 2012b.

ROUDINESCO, Elisabeth. *A parte obscura de nós mesmos*. Ed. Jorge Zahar. Rio de Janeiro, 2008.

STEFANONI, Schievenini. "Home grown: marijuana and the origins of Mexico's war on drugs." *Estudios de historia moderna y contemporánea de México* 47 (2012): 224-231.

TENORIO TAGLE, Fernando. El control social de las drogas en México. **Inacipe, México**, p. 148, 1991.

SEGURANÇA ENERGÉTICA: O PETRÓLEO E SEUS DESAFIOS PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Juliana Foguel Castelo Branco (PPGHC/UFRJ)

Resumo: O petróleo é um importante elemento da matriz energética mundial e, desde a primeira crise do petróleo, em 1973, é percebido pelos líderes políticos como um elemento estratégico. A dependência do recurso por parte dos países industrializados originou, devido a particularidade das relações estabelecidas entre produtores e consumidores e após a nacionalização das indústrias do petróleo por parte dos países da OPEP, a insegurança e a necessidade de consolidar políticas energéticas que visem a manutenção da Segurança Energética por parte dos países consumidores. O petróleo passou a ser percebido como um importante instrumento de poder por parte dos países da OPEP e que desafiava os aspectos normativos da balança de poder conhecida durante a Guerra Fria. A possibilidade de ruptura do fornecimento do petróleo e/ou aumento do preço do recurso se tornaram importantes temas da agenda política que visavam estabelecer políticas que diminuíssem a dependência do recurso e, conseqüentemente, a insegurança e o poder dos países produtores. O presente artigo tem o objetivo de discutir os desafios que o petróleo origina para a manutenção da segurança dos países consumidores, o conceito de Segurança Energética e em relação ao poder originado pelo recurso aos países produtores.

Palavras Chaves: Petróleo, Segurança Energética, Poder

O petróleo é um importante recurso estratégico e a garantia da segurança da demanda se fundamenta como uma política de suma importância para os Estados e indústrias. O recurso é o principal elemento da matriz energética mundial e, apesar de ser uma fonte não renovável e estar distribuído de forma desigual pelas regiões do globo, apresenta uma série de virtudes que ratificam a sua importância e continuidade de sua utilização pelos Estados que elaboram uma série de políticas voltadas para a energia. Até 1973, o petróleo era percebido, pelos países consumidores, como um produto de mercado estratégico e fundamental para a sustentação da sociedade moderna sendo as empresas os principais atores nas negociações relativas a energia. Após o Choque do Petróleo, a garantia do fornecimento se torna uma questão de Estado sendo um elemento fundamental para a segurança nacional das principais potências industriais da época. A centralidade do recurso pode ser percebida com a fundação da

Agência Internacional de Energia pelos membros da OCDE, no período pós choque, com o intuito de formular e garantir políticas para a manutenção da Segurança Energética de seus membros.

A descoberta e exploração do petróleo no Oriente Médio remonta ao início do século XX quando a região ainda controlada pelas potências Europeias e suas políticas voltadas para a prática imperialista. O início da exploração do petróleo árabe ocorreu no início dos anos vinte e, durante quase cinco décadas, o recurso foi explorado pelas companhias concessionárias petrolíferas, em sua maioria americanas, que desfrutaram da produção do petróleo com poucas travas e/ou controles sobre sua fabricação pelos Estados produtores. O sistema de concessão, nas décadas de 1950 e 1960, transformou a indústria do petróleo em um mercado extremamente competitivo no comércio internacional. As empresas produtoras não estavam preocupadas com a produção do petróleo, e sim, com a própria comercialização do recurso e com a manutenção do seu mercado comprador. A partir da década de 1950 e, em especial na década de 1970, os Estados árabes começaram a sancionar uma série de medidas políticas para a obtenção de sua soberania sobre a *commodity* que se transformou em uma fonte de poder e de riqueza.

Além dos países do Oriente Médio, a URSS era também uma das grandes produtoras à época. Contudo, no contexto da Guerra Fria, no segundo quartel do século XX, os Estados Unidos queriam impedir o crescimento soviético e as suas chances de obter dinheiro com a venda do óleo. Para tal, as companhias de petróleo norte-americanas reduziram, sem consultar os países produtores, em 14 centavos o preço do barril. A medida gerou descontentamento nos últimos que, em 19 de setembro de 1960, fundaram a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). A organização nasceu da unilateralidade das companhias concessionárias em relação ao petróleo do Oriente Médio e da Venezuela. As companhias concessionárias sabiam que a organização poderia representar um risco, já que, os cinco países fundadores da OPEP produziam 80% da exportação mundial. Contudo, nos primeiros anos após a fundação, a OPEP não aparentou representar nenhum tipo de ameaça, já que, os países produtores não eram soberanos e nem autônomos em relação a sua produção.

A OPEP é uma organização intergovernamental formada inicialmente por cinco Estados, a saber: Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Na década de 1960, a agenda da organização defendia o direito inalienável dos países produtores de exercerem a sua soberania frente aos seus poços tendo em vista os próprios interesses nacionais. Em 1969, o número de países vinculados à organização já havia duplicado¹. Em meados da década

¹ No momento de sua fundação, assim como indicado no sitio da OPEP, a indústria do petróleo era dominada pelas sete irmãs.

de 1970, os países produtores já haviam conquistado sua soberania frente ao recurso que garantia, não só o controle de sua produção, como também a capacidade de estabelecer o preço do barril do petróleo.

Na década de setenta, grande parte da produção do Oriente Médio já havia sido nacionalizada e as diretivas da OPEP começaram a surtir efeito. O embargo do petróleo evidenciou a vulnerabilidade dos países importadores e a necessidade de manutenção do fluxo constante do recurso para a regulação da vida social e da própria economia. A alta do preço e a redução da produção demonstrou que o petróleo, além de um elemento estratégico e fundamental para a economia e para a segurança nacional, era um elemento de poder.

Para este trabalho, o poder foi analisado conforme a proposta de Barnett e Duvall² que percebe o mesmo através de uma taxionomia que amplia os seus significados. O petróleo não é um elemento imbuído de poder *per se* sendo a capacidade de utilização do mesmo pelos países árabes, em 1973, resultante de uma conjuntura específica existente que possibilitou o aumento da capacidade de barganha dos países árabes frente à comunidade internacional. O poder pode se manifestar em dois tipos de relação social, a saber: as de interação ou as de constituição³. No primeiro caso, o poder é quase um atributo e se apresenta por meio de relações onde o papel dos atores já é pré-constituído, como por exemplo, na relação existente entre um chefe e seu funcionário. Já nas relações de poder de constituição, o poder é configurado pelas especificidades das relações sociais que são responsáveis por produzirem determinado tipo de ator e, conseqüentemente, as suas capacidades de decidirem em relação ao seu destino. As relações de interação fundamentam o *poder sobre* enquanto as relações de constituição originam o *poder de*. A utilização deste recurso enquanto instrumento estratégico deve ser analisada, sobretudo, em relação aos mecanismos adotados pelos atores árabes para embasarem suas ações políticas de forma a consolidar uma crise mundial relacionada ao fornecimento de energia em uma conjuntura onde havia a dependência mundial de sua produção.

De 1949 até 1972, o total mundial do consumo de petróleo triplicou. A dependência do recurso foi estimulada por seu baixo preço e pela impulsão e desenvolvimento da indústria petroquímica e dos derivados do óleo como, por exemplo, o plástico. A diversificação do uso do petróleo tornou ainda mais complexa a dependência do recurso. Em 1967, com a iminência da

²BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. **Power in International Politics**. In: International organization 59, Winter 2005, pp. 39-75.

³ Idem. Ibidem.

Guerra dos Seis Dias, o Egito, sob a égide da Liga Árabe, conclamou o uso do petróleo enquanto recurso estratégico para pressionar os países que estavam apoiando Israel, contudo, a tentativa foi seletiva e as indústrias não eram ainda nacionalizadas. Em 1967, o embargo somente reduziu a receita dos países produtores. A conjuntura havia se alterado em 1970, pois, além da franca expansão do uso do petróleo, houve a redução da margem de segurança, em especial, dos EUA como fornecedor mundial⁴.

Nesta conjuntura específica, seguindo a proposta de Barnett e Duvall⁵, é possível analisar os mecanismos que possibilitaram o uso do petróleo enquanto instrumento de barganha que estabelecem um caso de *poder de*. O poder é uma produção construída dentro e através de diferentes relações sociais. Diante desta conjuntura, os países importadores, precisavam estabelecer políticas de curto, longo e médio prazo no que tange a manutenção da segurança energética em escala mundial e estatal que, além de estabilizarem a econômica, alterasse a conjuntura que estabeleceu o petróleo enquanto um instrumento de poder.

A indústria do petróleo é uma indústria mundial. As políticas energéticas devem ser pensadas em relação a três grandes tópicos: a segurança do suprimento, a rede voltada para a segurança e a questão ambiental. A partir de 1999, a questão climática se torna um importante assunto para o estabelecimento das políticas energéticas. A redução da emissão de CO₂ vem assumindo um importante papel dentro dos debates políticos em âmbito nacional e internacional. A utilização de outras matrizes que poluem menos o meio ambiente são importantes para a redução dos riscos ambientais e para o aprimoramento da segurança energética, já que, criam alternativas para risco de ruptura do fornecimento de petróleo.

Existe uma ampla discussão referente à definição do conceito de Segurança Energética. Dentre algumas definições, a Segurança Energética é entendida como: 1. Capacidade de uma nação de obter suprimento energético adequado de fontes confiáveis a um preço plausível; 2. Originária do risco da escassez ou da distribuição desigual do suprimento no sistema operacional que forneça a garantia de que o produto chegue ao consumidor final; 3. A insegurança que ocorre quando o aumento do preço pode resultar

⁴ Em 1970, Kadafi assume o poder líbio e, inspirado em Nasser, o líder preconizava a questão nacional. O petróleo líbio era doce e ainda tinha uma redução no preço do transporte por estar no Mediterrâneo. O líder conseguiu aumentar a margem de lucro líbio em relação ao petróleo e tal mudança alterou o paradigma dos sistemas de concessão e da busca pela soberania árabe frente ao seu recurso. Após a ascensão de Kadafi e o aumento da margem de lucro líbio, a OPEP endossou a taxa mínima de 55% dos lucros e ameaçou um corte de fornecimento caso as exigências não fossem cumpridas.

⁵ BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. **Op. Cit.**

na perda do bem estar econômico e social do Estado; 4. A capacidade de a oferta atender a demanda por um custo que não afete o curso econômico de um país. A insegurança, por sua vez para Grubb, dista de interrupção do fluxo, do aumento do preço e da redução da qualidade do produto; 5. A viabilidade do recurso no que tange aos aspectos físicos, econômicos, sociais e ambientais; 6. A estratégia política para manter a estabilidade do preço, não importa o período. Em relação à questão econômica, o termo está relacionado à perda do bem estar do Estado que pode ocorrer em relação à disponibilidade e alteração do preço do produto; 7. A necessidade de diversificação da fonte; e, por fim, 8. O aumento da segurança é fundado com a redução dos riscos. Quanto mais baixos os riscos mais seguro é o sistema.

A segurança energética é um conceito abstrato e, segundo Yergin, “não se relaciona somente com a neutralização das múltiplas ameaças, ela dista também das relações entre as nações, das formas como elas interagem e como a energia tem impacto na própria segurança nacional”⁶. Apesar de sempre ter havido a interdependência energética no âmbito internacional, somente no século XX que a questão energética se tornou um fator decisivo para as relações internacionais. Segundo o autor, além da dependência do recurso deve-se considerar ainda: 1. Instabilidade de países exportadores; 2. Terrorismo; 3. Renascimento do Nacionalismo; 4. Custo da energia importada; 5. Rivalidades geopolíticas; e 6. Medo do aumento da demanda. O conceito tem uma vasta gama de significados que não excluem uns aos outros. A segurança energética prima, sobretudo, pela manutenção da própria segurança dos Estados nos aspectos econômicos, políticos e culturais.

Observamos como se trata de uma questão complexa e que demanda estudos interdisciplinares e aplicados, já que, a Segurança Energética e as políticas energéticas não se limitam a questão do petróleo. Para uma visão mais ampla da problemática é fundamental que sejam analisados ainda os demais elementos da matriz energética, as possibilidades de black outs, as rupturas do sistema de fornecimento, as relações diplomáticas estabelecidas pelas e entre as nações, o papel das organizações que norteiam as políticas dos países produtores e exportadores, a questão elétrica, necessidade de diversificação das fontes, dos fornecedores, da instabilidade política, questões relativas à segurança nacional e no âmbito político, militar e econômico e a própria questão ambiental. Para Yergin,

⁶ YERGIN, Daniel. **The Quest: Energy, Security, and the remaking of the modern world**. New York: Penguin Books, 2012.

oil importing countries think in terms of the security of the supply. Energy exporting countries turn the question around. They talk of “security of the demand” for their oil and gas exports, on which they depend to generate economic growth and a very large share of the governments revenues- and to maintain social stability. They want to know that the markets will be there so they can plan budgets and justified futures level of investment.⁷

No século XXI, por conta da demanda globalizada do recurso, podemos observar também o reordenamento da economia global que exige o estabelecimento de novas relações e o fortalecimento das relações de cooperação para a manutenção do fornecimento do recurso e, por fim, da própria Segurança Energética e Segurança da Demanda. Ao contrário dos primeiros Choques, o crescimento da demanda dos países emergentes, em especial a China e a Índia, impõem novos desafios e demandas em âmbito mundial. O crescimento da demanda deve ser entendido também como um risco para os países industrializados. Estes se reúnem sob os auspícios da AIE para a coordenação das suas políticas que não são seguidas pelos novos potenciais consumidores.

Segundo a AIE, a Segurança Energética é definida como

a interrupção da disponibilidade das fontes energéticas a um preço acessível. A Segurança Energética tem vários aspectos: as medidas para a Segurança Energéticas lidam com investimentos para o fornecimento energético levando em consideração o desenvolvimento econômico e as demandas ambientais. Por outro lado, o estabelecimento da segurança energética em curto prazo é focado na habilidade do sistema energética de reagir prontamente a mudanças bruscas no equilíbrio da oferta e da demanda.⁸

A definição da AIE nos demonstra, em partes, a amplitude das demandas necessárias para a manutenção da Segurança Energética. A literatura aponta a abrangência do termo e as múltiplas possibilidades para o seu entendimento. As próprias instituições estabelecem diferentes conceitualizações para o termo. Para a APERC, a Segurança Energética lida com a disponibilidade, acessibilidade e aceitabilidade. O Japão faz parte

⁷ Yergin, Daniel. Op. Cit. pp 269.

⁸ Definição proposta pelo site da Organização.

tanto da AIE quanto da APERC e, para o país, a segurança energética faz parte das políticas energéticas que deve considerar ainda o meio ambiente e a eficiência econômica. A interpretação japonesa vai ao encontro da proposta da AIE que tem como uma das estratégias para a ação de curto prazo o uso das reservas de até 90 dias exigidas pelos seus membros.

Para os EUA, por outro lado, a segurança energética ganha contornos e interpretações que defendem a independência energética⁹. Observa-se, desde o discurso do presidente Nixon no pós- crise, a vontade de não depender das fontes externas se tornou uma vontade política de quase todos os presidentes dos EUA. Após o primeiro choque, a questão energética se torna uma prioridade nas agendas políticas nacionais. O país conta com a sua própria a US Energy Information Administration (EIA) que produz relatórios, dados estatísticos entre outros para auxiliar os políticos norte americanos na elaboração de suas políticas.

A Segurança Energética pondera, sobretudo, em relação à redução dos riscos. Os sistemas mais seguros são aqueles que apresentam menos riscos. Além da problematização exposta, existe uma série de dimensões que devem ser consideradas quando pensando em Segurança Energética, saber:

- Segurança Física: proteger os acessos, a infraestrutura, canais do recurso, as rotas comerciais e a necessidade de assegurar qualquer reparo e substituição assim que preciso;
- Acesso à energia fisicamente, contratualmente e comercialmente;
- A Segurança Energética é um sistema composto de políticas nacionais que são formadas para responder de forma coerente para caso de irrupção, deslocamento e emergência, assim como, ajudar a manter o fluxo normal e investimentos.
- Necessidade de elaboração de políticas e negócios climáticos que promovam investimentos e inovações que garantam que o suprimento estará disponível no futuro.

Entendemos que a Segurança Energética lida com os riscos que podem ser classificados tendo as seguintes naturezas: 1. Diplomática; 2. Relativa a soberania, em especial, no que diz respeito ao estabelecimento de pipelines e das redes de escoamento do recurso; 3. Preservação e controle dos meios de escoamento do petróleo no que diz respeito a investimentos de infraestrutura e contra ataques terroristas ou em períodos de guerra; 4. Segurança em relação ao financiamento de grupos terroristas;

⁹ Apesar de muitos defenderem a Segurança Energética para os EUA como sendo a autossuficiência de produção, alguns defendem a redução das suas vulnerabilidades.

5. Instabilidade política dos países produtores 6. Riscos ambientais como, por exemplo, furações e outras manifestações da natureza que desestruturam as redes energéticas; 7. Interrupção do suprimento contínuo do recurso; 8. Transporte; 9. Aumento do preço do recurso e; 10. Risco da alteração do equilíbrio entre a oferta e a demanda. Entendemos que esses riscos afetam de forma diferenciada três dimensões: a dimensão política, a econômica e a ambiental.

Para melhor a segurança energética, os países devem reduzir os seus riscos adotando medidas políticas que irão fundamental tanto a sua segurança energética quanto a sua segurança nacional. Além de dimensionar os riscos, a AIE estimula a diversificação dos comparadores, a eficiência energética, a busca por novas fontes energéticas, o estímulo a perfuração de novos poços, a manutenção de reservas estratégicas para caso de ruptura do sistema etc. Todas essas medidas são importantes para a garantia da segurança energética para médio e longo prazo, contudo, elas não excluem a necessidade de atuação direta dentro da própria lógica que configura a rede energética mundial aonde atuam as medidas de curto prazo. Manter o sistema seguro é fundamental para o alcance da segurança nacional em relação ao sistema já existente e as imprevisibilidades do futuro.

Por se tratar de políticas, sobretudo, entre nações, por exemplo, ao se ratificar um acordo para a exploração de um novo poço de petróleo pelo regime de concessão é fundamental que se pondere a estabilidade desse governo e a capacidade de se honrar os acordos estabelecidos. O governo Nigeriano, por exemplo, apresenta como risco a própria instabilidade do sistema e, por isso, as suas trocas comerciais apresentam mais riscos e relação a constância do fluxo do que a compra da Arábia Saudita. Os grupos contrários ao governo do país, como tática de legitimação e desestabilização do governo, destroem o sistema energético nacional. A necessidade de manter o sistema seguro depende da atuação dos compradores e dos fornecedores. A própria política de diversificação da matriz apresenta riscos sendo a utilização de fonte nuclear a mais debatida, já que, o enriquecimento de urânio, além de poder promover a difusão das armas nucleares, pode ocasionar acidentes nas usinas que trazem grandes danos para o meio ambiente e para o próprio homem.

Além dos fatores destacados, é importante evidenciar que as mudanças setoriais, econômicas, da demanda entre outras também exigem alterações relativas às políticas energéticas. A Guerra do Iraque, o Onze de Setembro, o crescimento da China e da Índia entre outros impõem a necessidade de revisão das políticas e alteram a própria conjuntura mundial. As incertezas dificultam a tomada de decisão dos políticos que tem por objetivo a continuidade do recurso a preços acessíveis. A Nova Economia

Institucional vem contribuindo, segundo Polski, para a compreensão do comportamento do mercado de energia. Segundo Douglass North apud Fianni, “instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma a interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos de intercâmbio entre os homens, quer seja político, social ou econômico”¹⁰. As instituições não são somente as regras formais, conforme apontado por Furubotn e Richter, as instituições são também um informais.

Por ser um conjunto de regras que favorecem a cooperação e tentam reduzir os conflitos, as instituições adquirem um importante papel para este trabalho. Como o petróleo dista das relações diplomáticas entre as nações, tanto a IEA quanto a OPEP tentam normatizar regras comuns que restringem comportamentos e geram oportunidades que não necessariamente significam o melhor resultado possível. As instituições podem determinar tanto os conflitos quanto a capacidade de cooperação dos países.

É necessário tem em mente ainda que para os países membros da OPEP, as políticas que almejam a melhoria da Segurança Energética dos países importadores também representam um risco. Por isso, acreditamos que, pensando nas políticas voltadas para a energia, os países exportadores precisam garantir a segurança da demanda do recurso que é por fim a sua segurança econômica. O petróleo é fundamental para a manutenção das economias dos países produtores e dos países consumidores, contudo, as medidas políticas devem adotar medidas distintas: uma que reduz os riscos e tenta ser cada vez menos dependente e outra que tenta mostrar a confiabilidade da demanda e adequação dos preços. Para a OPEP, o aumento do preço pode significar a redução da importação, assim como, a eficiência energética e a descoberta de novos poços alteram o seu papel enquanto principal expoente de comercialização do petróleo em escada mundial.

¹⁰ FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

Bibliografia:

ALNASRAWI, Abbas. **Arab Nationalism, oil and the political economy of dependency**. Westport: Greenwood, 1991.

AYOOB, Mohammed. **Regionall Security in the Third Worls**. Austrália: Croom Helm, 1986.

BARNETT, Michael; DUVALL, Raymond. **Power in International Politics**. In: International organization 59, Winter 2005, pp. 39-75.

BUENO, Newton Paulo. **Lógica das ações coletivas, instituições e Crescimento Econômico: Uma Resenha Temática sobre a nova Economia Institucional**. In: Revista Economia, Brasília(DF), v.5, n.2, p.361-420 jul./dez. 2004

CITINO, Nathan J. **From Arab Nationalism to OPEC**. Indiana: Indiana Press, 2010.

DEESE, David. **Energy: Economics, Politics, and Security**. In. International Security, Volume 4, Number 3, Winter 1979/80, pp. 140-153. Fianni, Ronaldo. Teoria dos Jogos. Elsevier Brasil. Rio de Janeiro, 2006.

FIANI, Ronaldo. **Teoria dos Jogos: com aplicações em economia, administração e Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2009

_____. **Cooperação e conflito: instituições e o desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011

JESUS, Fernanda Delgado. **Indicadores de Vulnerabilidade socioeconômicas para países exportadores de Petróleo: Metodologia e análise comparativa**. In: http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/fernando_delegado.pdfMaier,

Krasner, Stephen D. **Sovereignty: organized Hypocrisy**. New Jersey: Princeton Press, 1999.

Ragin, Charles C. **Making Comparative Analysis Count**. In: Revista de História comparada, volume, 1 número 1, jun/2007.

SHAFFER, Brenda. **Energy Politics**. Philadelphia: PENN, 2009.

SHLAIM, Avi. **A muralha de Ferro: Israel e o mundo árabe**. Rio de Janeiro: Fissus, 2004.

SZKLO, Alexandre; SCHAEFFER, Roberto. **Fontes alternativas de energia ou sistemas de energia alteranitiva integrado? O Petróleo como uma lança de Peleus moderna para a transição energética.** In: SZKLO, Alexandre Salem; MAGRINI, Alessadra (org). Geopolítica e Gestão ambiental de Petróleo. Rio de Janeiro: Ed. Interciência, 2008.

YERGIN, Daniel. **O Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Ensuring Energy Security.** In: Foreign Affairs, March /April 2006. Disponível em: http://www.un.org/ga/61/second/daniel_yergin_energysecurity.pdf

_____. **The Prize: the epic quest for oil, money & power.** New York: Free Press,1999.

_____. **The Quest: Energy, Security, and the remaking of the modern world.** New York: Penguin Books, 2012.

WINZER, Christian. **Conceptualizing energy security.** In: Energy Policy, vol. 46, 2012. Pp. 36-48.

SOBERANIA COMO RESPONSABILIDADE: UMA NOVA VISÃO PARA A SEGURANÇA INTERNACIONAL

Flávia Rodrigues de Castro (UFF)

Resumo: O conceito e o exercício prático da soberania são marcados por intensos debates e críticas que dotam o estudo da temática de extrema complexidade. Em sua definição mais concisa, a soberania é considerada como a fonte última de autoridade numa comunidade política. Entretanto, desde sua primeira formulação, com Bodin, até hoje não há um significado único e universal ao qual este conceito responda. O presente artigo tem como objeto verificar a localização do conceito de soberania e como isso afeta as ações estatais relativas à segurança internacional. Dessa maneira, abordagens como a segurança humana, que pleiteiam a necessidade da análise de ameaças mais abrangentes à segurança estatal e de novos sujeitos, além do Estado, a serem protegidos, desenvolvem-se como um novo desafio à concepção clássica da soberania estatal. A hipótese a seguir é a de que abordagens como a da segurança humana demonstram a emergência de uma nova concepção da soberania, agora vista como responsabilidade, que ampliou significativamente os deveres do Estado vis-à-vis sua população.

Palavras-chave: Soberania; Segurança Humana; Segurança Internacional.

Sovereignty as Accountability: A New Vision for International Security

Abstract: Sovereignty's concept and practical exercise are marked by intense debates and criticism that makes its study extremely complex. In its most original definition, sovereignty is seen as the ultimate source of authority in a political community. However, since its introduction in political theory until today there is no single, universal meaning to which this concept responds. This articles seeks to understand sovereignty and discusses whether its location directly affects the understanding of states on international security. Thus, approaches such as human security (which claim the need for more comprehensive analysis of threats to state security and new focus on sub-state agents, such as the individual) develop themselves as a new challenge to the classical conception of state sovereignty. The following hypothesis is that approaches such as human security demonstrate the emergence of a new conception of sovereignty, now seen as accountability, which significantly expanded the duties of the state vis-à-vis its population.

Key-Words: Sovereignty; Human Security; International Security.

Introdução

O conceito e o exercício prático da soberania são marcados por intensos debates e críticas que dotam o estudo da temática de extrema complexidade. Conforme aponta Frederico Costa (2008), o conceito de soberania nunca gozou de unanimidade no que tange à sua significação, à sua validade prática ou à sua viabilidade política apesar de, não obstante, ser unânime a necessidade de debater seu conteúdo político e legal pela ligação histórica existente entre o Estado e a soberania. “Em outras palavras, Estados são Estados porque são soberanos, e a soberania é a condição *sine qua non* para a existência e o reconhecimento de um Estado” (COSTA, 2008, p.98).

É fundamental recordar que “a soberania, como conceito e prática, é um processo que se desenvolve ao longo de vários séculos, sendo formulado com rigor apenas com o trabalho de Bodin, no século XVI” (COSTA, Op. Cit., p.100). Apesar das tentativas, bem-sucedidas, de construção histórica do conceito de soberania, há também inúmeros esforços que buscam desconstruí-lo. A contestação da “validade da preponderância da sobrevivência do Estado a expensas dos direitos humanos” (COSTA, 2011, p.5) representa uma tentativa de desconstrução do conceito de soberania, na medida em que, este conceito deixaria de representar a “autoridade final e absoluta na comunidade política” (HINSLEY, 1996, p.1) e passaria a ser visto como uma responsabilidade que os Estados possuem de assegurar o bem-estar de seus cidadãos a fim de que sejam reconhecidos como autoridade soberana pela comunidade internacional.

Apesar de sua permanência, o sistema de Estados soberanos está passando por grandes modificações que alteram seu caráter tradicional de soberania ilimitada e absoluta, como expresso nas concepções clássicas de autores como Bodin e Vattel, demonstrando o surgimento de um novo ambiente ainda, em grande medida, indefinido. A emergência da abordagem da segurança humana, por exemplo, revela novas preocupações acerca da segurança, que colocam o indivíduo no centro dos debates e levantam a questão da moralidade no comportamento estatal, destacando a importância do tratamento concedido pelos Estados aos seus cidadãos. Esta nova perspectiva revela esforços coesos de transferência da soberania situada nos Estados para o seu estabelecimento nos indivíduos, implicando no fortalecimento de princípios que dotam o Estado de responsabilidade perante seus cidadãos – responsabilidade esta que é transferida para a chamada comunidade internacional em caso de não-cumprimento por parte do Estado em questão.

O presente artigo procura analisar se o entendimento da soberania, bem como sua localização, afeta diretamente a compreensão dos Estados acerca da segurança internacional. A hipótese que orienta a discussão é de que abordagens como a segurança humana demonstram a emergência de uma nova concepção da soberania, agora vista como responsabilidade, que ampliou significativamente os deveres do Estado vis-à-vis sua população, dando ênfase à noção de soberania popular. Assim, buscar-se-á analisar, precisamente, a influência que as concepções da soberania exercem nas compreensões estatais acerca da segurança internacional e das ações que devem ser empreendidas para garanti-la. Para tanto, a discussão será iniciada a partir da análise do novo cenário que emerge no campo da segurança internacional com o fim da Guerra Fria e com o despontar da abordagem da segurança humana, uma vez que tais eventos trazem para o centro dos debates uma nova concepção da soberania.

O rompimento nos estudos de segurança internacional e a segurança humana

O final da Guerra Fria e a eclosão de conflitos extremados, como os genocídios e as guerras civis que tiveram lugar, nos anos 1990, na ex-Iugoslávia e em Ruanda, permitiram a ocorrência de rupturas no bloco teórico dos estudos de segurança, levando ao surgimento de novas propostas conceituais que buscavam alterar a ênfase na segurança do Estado a partir da inclusão de ameaças que se posicionam “além, aquém e através dele” (RODRIGUES, 2012, p.8). Sendo assim, sem desconsiderar o aspecto fundamental da segurança militar do Estado, as novas propostas teóricas buscaram delimitar um campo mais amplo no qual a segurança deveria ser pensada – abarcando ameaças não-militares (como degradação ambiental, terrorismo e movimento de refugiados) e enfatizando a proteção dos indivíduos (retirando o foco do aspecto estatal ou nacional da segurança).

No decorrer dos anos 1990, com o esforço teórico a fim de ampliar o campo dos estudos de segurança internacional, ganha forma a abordagem da segurança humana, apresentada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994. Neste relatório é defendida a adoção pelos Estados desta nova abordagem, que situa os indivíduos no centro das preocupações e debates, alterando a ênfase na segurança territorial para um foco maior na segurança da população (PNUD, 1994, p. 22). Com a elaboração do conceito de segurança humana houve, então, a redefinição do sujeito a ser protegido (estabelecendo a ênfase na população civil) e a expansão das ameaças, abarcando não apenas aquelas advindas de outros Estados, mas primordialmente ameaças internas e transnacionais (poluição ambiental, pobreza, violência étnica, genocídios, entre outras).

A segurança humana, ao colocar o indivíduo no centro do debate, levanta a questão da moralidade no comportamento estatal e destaca a preocupação com o tratamento que os Estados dispensam aos seus cidadãos. Sendo assim, esta nova abordagem da segurança representa uma tentativa vigorosa de desconstrução do conceito de soberania, na medida em que este deixaria de representar a “autoridade final e absoluta na comunidade política” (HINSLEY, 1996, p.1) e passaria a ser visto como uma responsabilidade que os Estados possuem de assegurar o bem-estar de seus cidadãos. Tal responsabilidade, pertencente em primeira instância ao Estado, recai sobre a chamada comunidade internacional caso determinado Estado demonstre falta de interesse ou incapacidade em prover a segurança e o bem-estar de sua população. É preciso ressaltar, porém, que a soberania sempre sofreu limitações e questionamentos, principalmente no que tange ao tratamento que os governantes dispensam às populações. Vattel, por exemplo, um dos pensadores pioneiros do conceito de soberania, afirmava o direito de resistência da população contra um governante opressor, bem como o direito de ingerência externa no caso de auxílio à população oprimida.

A elaboração do conceito de segurança humana procurou vincular a questão da segurança internacional aos direitos humanos (RODRIGUES, 2012), que nesta abordagem de segurança oferecem um diferencial à temática, representando um esforço substancial em fazer com que direitos que, tradicionalmente, se encontram apenas expressos de forma teórica sejam colocados em prática (SALEM, In: DenBoer e De Wilde, 2008). Ao explicitar que o estabelecimento da segurança deve estar em consonância com a promoção dos direitos humanos, a segurança humana abriu uma brecha significativa para o questionamento das ações estatais vistas como violadoras desses direitos. Sendo assim, ganhou força a legitimação de intervenções militares humanitárias, que explicitam a suposta necessidade de intervenção em Estados que cometem ações contrárias aos direitos humanos, prejudicando a segurança e o bem-estar de suas populações. Tais intervenções levam, então, à “ampla revisão do princípio da inviolabilidade absoluta da soberania estatal” (RODRIGUES, Op. Cit., p.17) quando os direitos humanos estiverem sendo violados.

Novas preocupações e teorias acerca da segurança internacional emergiram, assim, como uma tentativa de alterar a ênfase dada no período da Guerra Fria à segurança estatal, situando-a na segurança do ser humano individual (RODRIGUES, Op. Cit.,). Não só o Estado deveria ser protegido, mas também – e principalmente – sua população civil. As ameaças assumiram um caráter interno e transnacional, constituindo-se como “guerras civis e violências cometidas pelos próprios Estados contra parcelas de suas populações, que pudessem ser enquadradas no direito internacional, como crimes contra a humanidade (em especial, genocídio e limpeza étnica)” (RODRIGUES, 2012, p.14). A segurança humana representa, nesse contexto,

uma tentativa de desconstrução do conceito de soberania, na medida em que este deixa de ser entendido como “autoridade” e passa a ser visto como uma “responsabilidade” que os Estados possuem de assegurar o bem-estar e a segurança de suas populações. A segurança humana, ao enfatizar preocupações e ameaças relativas aos indivíduos, altera a localização da soberania, situando-a nas pessoas e, assim, desfazendo seu vínculo histórico com o Estado.

Soberania como responsabilidade

O autor Dominik Zaum (2007), interessado em analisar a influência que as normas associadas à soberania desempenham no comportamento dos Estados, explicita como determinada concepção das funções relativas aos Estados soberanos afeta as práticas de administrações internacionais engajadas no processo de reconstrução de instituições estatais em sociedades pós-conflito. O autor afirma que o envolvimento de alguns Estados neste processo de reconstrução representa uma mudança ocorrida na concepção da soberania, agora não mais vista em termos negativos, ou seja, como conceito jurídico que pressupõe o direito a não-intervenção, que prevalecia durante a Guerra Fria, mas como ação política que se desenvolve para além da formalidade e legalidade, representando uma responsabilidade dupla: dos Estados para com outros membros da comunidade internacional e para com seus próprios cidadãos. Dessa maneira, a visão expressa por Zaum ajuda a corroborar a perspectiva deste artigo, qual seja, as concepções da soberania exercem influência sobre as compreensões estatais acerca da segurança internacional e das ações que devem ser empreendidas para garanti-la.

Zaum salienta que as normas associadas à soberania não são apenas comportamentais, no sentido de indicarem um padrão de comportamento a ser seguido pelos Estados, como a não-intervenção, mas também constitutivas. Nesse sentido, tais normas acabam por afetar a identidade dos atores estatais: a soberania pode requerer que uma comunidade política se desenvolva como um tipo particular de Estado, por exemplo, respeitando e protegendo os direitos humanos e se organizando democraticamente. Os Estados que não se enquadram neste modelo podem ser caracterizados como Estados párias, podem ser marginalizados nas instituições internacionais ou podem, ainda, tornarem-se sujeitos a intervenções a fim de estabelecer o padrão pré-determinado. A partir da identificação de Estados que não respeitam os direitos humanos e daqueles que são considerados “falidos”, isto é, incapazes de governar sua população e território, há também o estabelecimento da noção de que estes devem ser contidos ou gerenciados pela comunidade internacional (RODRIGUES, 2012),

o que afeta, em grande medida, a noção tradicional da soberania estatal como sendo garantidora de uma inviolabilidade absoluta, ainda que isso ocorra em graus diferentes entre os Estados.

Conforme afirma Zaum, torna-se crucial ressaltar as distinções entre a chamada soberania negativa, que confere aos Estados o direito formal-legal a não-intervenção, e a soberania positiva, que leva em consideração as relações domésticas entre Estado e sociedade. Segundo o autor, sob um regime de soberania negativa não há a exigência do controle efetivo do Estado sobre sua população e território, nem consideração sobre a forma e a natureza do governo. Já sob um regime de soberania positiva, o direito a não-intervenção não está baseado no status legal da comunidade política como um Estado, mas na habilidade estatal de prover bens políticos a sua população e de proteger seus direitos. Tal perspectiva está baseada na noção de soberania popular, que sugere que reivindicações do exercício da autoridade soberana precisam ser reconhecidas não apenas pelos Estados do sistema internacional, mas também – e principalmente – pela sociedade sobre a qual a autoridade soberana é exercida (ZAUM, 2007). Dessa forma, fica claro que o Estado soberano deve responder a dois públicos: sua população e os demais Estados.

É importante ressaltar, porém, que a noção de que os Estados possuem responsabilidades perante seus cidadãos não é um fenômeno novo, antes está imiscuída na tradição da teoria política, tendo sido expressa por autores como Hobbes e Locke. Na perspectiva do contrato social, a soberania existe não como um fim em si mesmo, mas como um instrumento para o alcance da ordem e da paz domésticas, bem como para a segurança e o bem-estar da sociedade. Dessa maneira, apesar dos questionamentos sobre as ações estatais, por vezes consideradas abusivas ou relapsas diante das necessidades de suas populações, estarem representados em abordagens atuais do campo teórico dos estudos de segurança internacional, eles não se constituem como um fenômeno novo:

Assim como há toda uma construção teórica e histórica do conceito de soberania – intrinsecamente ligado ao Estado –, há, igualmente, vigorosas tentativas de invalidar e desconstruir o conceito. Uma dessas formas, das mais antigas, passa pela problemática moral da razão de Estado e das dificuldades de se controlar o abuso de um governante contra seus cidadãos, na via dos interesses do Estado ou, mais prosaicamente, na via da manutenção de algum tipo de poder pessoal, centralizado, despótico e violento (COSTA, 2008, p.107).

Krasner (2001) reforça a visão de que sempre existiram esforços para estabelecer regras internacionais que obrigassem os governantes estrangeiros a tratar seus cidadãos de determinada forma. Sendo assim, não é fenômeno novo a imposição, por parte dos Estados fortes, de determinados padrões de conduta aos Estados fracos que, “por razões óbvias, obedecem” (COSTA, 2011, p.6). Segundo Krasner (2001), com o passar dos séculos a ênfase foi alterada da tolerância religiosa aos direitos das minorias e, mais tarde, aos direitos humanos. A abordagem da segurança humana, retratada anteriormente, exemplifica esta mudança de ênfase, uma vez que está diretamente relacionada com a atribuição aos Estados do dever de proteger e de assegurar os direitos humanos de seus cidadãos. A partir dessa ligação torna-se possível, em defesa dos princípios expressos pelo novo conceito de segurança, a aplicação de sanções internacionais administradas pela ONU e até mesmo a autorização de intervenções militares internacionais justificadas por razões humanitárias. Este novo cenário exemplifica que “a concessão de direitos, como sempre, não veio sem a determinação de deveres, tribunais, intervenções coercitivas e o estabelecimento de uma segurança a ser mantida em nome do bem da humanidade” (RODRIGUES, 2012, p.19).

Apesar da longa tradição teórica e política do Estado como detentor de deveres perante seus cidadãos, abordagens como a segurança humana demonstram a emergência de uma concepção mais ambiciosa da soberania como responsabilidade, baseada na noção de soberania popular, que ampliou as responsabilidades dos Estados vis-à-vis a sociedade, desenvolvendo-se para além da provisão de segurança (ZAUM, 2007). Segundo Zaum, a compreensão da soberania como responsabilidade tem sido sublinhada pela emergência dos direitos humanos individuais, que têm afetado particularmente o entendimento ocidental sobre a soberania. Dessa maneira, ainda segundo o autor, a fim de legitimar o exercício da autoridade soberana o Estado deve garantir os direitos civis e políticos de seus cidadãos, respeitando tais direitos e reforçando a participação política reivindicada com o fortalecimento da noção da soberania popular.

Tendo como base a compreensão da soberania como responsabilidade, a falência estatal em cumprir seus deveres e obrigações não apenas permite que a população resista ao Estado, mas também possibilita a intervenção da comunidade internacional em favor da sociedade, refletindo a visão de que os direitos humanos são princípios universais e sua proteção é tarefa de toda a comunidade internacional (ZAUM, Op. Cit.,). Segundo Zaum, os atores estatais são influenciados por concepções particulares da relação apropriada entre Estado e sociedade, isto é, concepções particulares acerca da soberania doméstica. Ainda de acordo com este autor, a comunidade

internacional passou a intervir nos assuntos domésticos de outros Estados a fim de implementar um novo padrão de civilização (ainda que esta não seja a justificativa explícita para tais intervenções), baseado em alguns elementos-chave, como: a) eficiência administrativa; b) direitos humanos; c) democratização; d) estado de direito; e) estabelecimento de uma economia de mercado.

A autora Anne Peters (2009) discute a soberania estatal, afirmando que a mesma não deve ser vista apenas como limitada pelos direitos humanos, mas sim como existindo apenas em função da humanidade. Na perspectiva desta autora, a soberania como responsabilidade faz com que a soberania externa passe a ser dotada de elementos da soberania interna, uma vez que condiciona a não-intervenção (corolário da soberania externa) à capacidade de execução das funções internas de uma autoridade soberana, postulando a necessidade de prestação de contas desta última à população. Sendo assim, a compreensão da soberania como responsabilidade implica no reconhecimento de que a autoridade soberana deve prestar contas de seus atos a dois sujeitos principais: a população do Estado em questão e a comunidade internacional.

Conforme afirma Peters, a existência do poder soberano garante a ordem, a segurança, a estabilidade e a previsibilidade nos âmbitos externo e interno. Dessa maneira, através do seu monopólio legítimo do uso da força física, o Estado soberano está apto a proteger os direitos humanos de seus cidadãos – o que significa que a soberania pode ser um instrumento de alocação de competências e o Estado soberano o ponto de referência para a atribuição de responsabilidades. Segundo a perspectiva desta autora, assim como é apropriado justificar a soberania interna das instituições governamentais com base no fato de que elas realizam tarefas públicas, é apropriado justificar a soberania externa de um Estado com base nas funções que ela preenche em relação aos direitos, interesses e necessidades da população que representa. Sendo assim, percebe-se uma alteração nítida e significativa na concepção da soberania, que passa a localizar-se não no Estado, mas nos indivíduos, e a sustentar-se com base na realização de suas responsabilidades e prestação de contas à população.

A concepção da soberania como responsabilidade possui implicações diretas sobre a compreensão dos Estados acerca da segurança internacional e das ações que devem ser empreendidas para garanti-la. Os autores (ZAUM, PETERS) que discutem esta redefinição da soberania e das funções do Estado soberano chamam a atenção para preocupações relativas às intervenções militares humanitárias. Conforme afirma Peters, a priorização do respeito pelos direitos humanos pode ser usada por Estados poderosos a fim de legitimar intervencionismos auto-interessados. A autora prossegue afirmando que tal argumento não é especulativo, mas está baseado em

experiências históricas que mostraram que, desde o século XIX, intervenções, ocupações e subjugações tem sido camufladas por motivos supostamente humanitários, mas que na realidade eram secundários, quando existiam.

A visão da soberania como responsabilidade, que tem sido explicitada neste artigo, alterou o foco dos direitos dos Estados para as necessidades e direitos dos indivíduos e, assim, promoveu uma alteração significativa na compreensão da segurança internacional, bem como uma evolução do direito internacional em direção a obrigação legal do Conselho de Segurança da ONU em realizar ações humanitárias (PETERS, 2009). A lógica que orienta tal evolução condiciona a soberania externa dos Estados à ausência de casos extremos de atrocidades em massa – se a obrigação estatal de prevenir ou combater genocídios ou crimes contra a humanidade não for devidamente preenchida, o corolário da soberania externa, a não-intervenção, pode ser suspenso ou ao menos enfraquecido (PETERS, Op. Cit.,).

A questão relevante neste cenário, conforme salienta Peters, não é propriamente o direito de intervenção da comunidade internacional, mas sim a obrigação excepcional dos Estados ou grupos de Estados de intervirem em situações extremas de violações em massa dos direitos humanos. Na perspectiva desta autora, alguma forma de soberania estatal é indispensável para prevenir intervencionismos auto-interessados, parciais ou abusivos. Contudo, ainda segundo a mesma, isto não significa que a soberania é auto-sustentada ou um fim em si mesmo, antes deve ser justificada. Assim, se a soberania estatal estiver relegada de forma apropriada ao seu lugar, outros princípios internacionais podem proteger os Estados e seus habitantes do intervencionismo abusivo (PETERS, Op. Cit.,).

Considerações Finais

O final da Guerra Fria e a eclosão de conflitos extremados, como os genocídios e as guerras civis que tiveram lugar, nos anos 1990, na ex-Iugoslávia e em Ruanda, permitiram a ocorrência de rupturas no bloco teórico dos estudos de segurança, permitindo a emergência de novas propostas teóricas que delimitaram um campo mais amplo no qual a segurança deveria ser pensada – abarcando ameaças não-militares (como degradação ambiental, terrorismo e movimento de refugiados) e enfatizando a proteção dos indivíduos (retirando o foco do aspecto estatal ou nacional da segurança). É precisamente neste contexto que ganhou forma a abordagem da segurança humana, apresentada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1994.

O surgimento da abordagem da segurança humana, que deslocou o sujeito da soberania, dos Estados para as populações, permite que se compreenda o objeto deste artigo: o entendimento e a localização da soberania afetam a compreensão dos Estados acerca da segurança internacional e das ações a serem empreendidas para alcançá-la. A segurança humana representa uma tentativa vigorosa de desconstrução do conceito de soberania, na medida em que este deixaria de representar a "autoridade final e absoluta na comunidade política" (HINSLEY, 1996, p.1) e passaria a ser visto como uma responsabilidade que os Estados possuem de assegurar o bem-estar de seus cidadãos. Tal responsabilidade, pertencente em primeira instância ao Estado, recai sobre a chamada comunidade internacional caso determinado Estado demonstre falta de interesse ou incapacidade em prover a segurança e o bem-estar de sua população.

É importante ressaltar que a noção de que os Estados possuem responsabilidades perante seus cidadãos não é um fenômeno novo, antes está imiscuída na tradição da teoria política, tendo sido expressa por autores como Hobbes e Locke, que enxergam a soberania como um instrumento para o alcance da ordem e da paz domésticas, bem como para a segurança e o bem-estar da sociedade. O autor Krasner (2001), por sua vez, reforça a visão de que sempre existiram esforços para estabelecer regras internacionais que obrigassem os governantes estrangeiros a tratarem seus cidadãos de determinada forma. A alteração, segundo este autor, deu-se na passagem de ênfase da tolerância religiosa para os direitos das minorias e, mais tarde, para os direitos humanos.

A abordagem da segurança humana, retratada anteriormente, exemplifica a mudança de ênfase explicitada por Krasner, uma vez que está diretamente relacionada com a atribuição aos Estados do dever de proteger e de assegurar os direitos humanos de seus cidadãos. Dessa maneira, a emergência de uma concepção da soberania como responsabilidade dos Estados vis-à-vis a sociedade, leva à adoção de ações políticas específicas. A localização da soberania nos indivíduos ou, em outras palavras, a visão de que a soberania só existe em função das populações e a estas deve prestar contas, permite que se compreenda, por exemplo, as práticas de engajamento em processos de reconstrução de Estados e as chamadas intervenções militares humanitárias. Verifica-se, assim, que quando um Estado percebe a soberania apenas em termos negativos, isto é, como um conceito jurídico que pressupõe o direito a não-intervenção, as práticas supracitadas não são desenvolvidas. Entretanto, quando a soberania passa a ser percebida em termos positivos, ou seja, como uma ação política que indica uma responsabilidade dupla – dos Estados em relação a outros membros da sociedade internacional e à sua própria população – abre-se a

possibilidade de legitimação das práticas de reconstrução de Estados e de intervenções militares humanitárias, uma vez que percebe-se a incapacidade de determinado Estado em manter sua soberania interna, o que influencia diretamente o reconhecimento da sua soberania externa e, assim, o comportamento estatal no sistema internacional. Tem-se, então, que as concepções e a localização da soberania exercem influência significativa sobre as compreensões acerca da segurança internacional e das ações vistas como necessárias para garanti-la.

Referências Bibliográficas

COSTA, Frederico Carlos de Sá (2011). Estudos Estratégicos no Século XXI: Soberania e Intervenção. In: *Anais do 5. Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ENABED)*. Fortaleza:2011. p 1-22. Disponível em: <http://www.academia.edu/2496955/Soberania_e_intervencao> Acesso em: 12 set. 2013.

COSTA, Frederico Carlos de Sá, 2008 *Doutrina de Segurança Nacional: entre o passado e o futuro*.2008. 195 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IESP), Rio de Janeiro.

HINSLEY, F. H. *Sovereignty*.(1966). New York: Basic Books, In., Publishers.

KRASNER, Stephen D, 2001. *Rethinking the sovereign state model*. Review of International Studies, 27, p.17-42.

PETERS, Anne, 2009. Humanity as the A and Û of Sovereignty. *The European Journal of International Law*, vol.20, n.3, p.513-544.

RODRIGUES, Thiago, 2013. Segurança planetária: entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, São Paulo, n.3, p.5-41, 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/11385>>. Acesso em: 10 jan.

SALEM, Walid (2008). Human Security from Below: Palestinian Citizens Protection Strategies, 1988-2005. In: DEN BOER, Monica; WILDE, Jaap de. (Eds.). *The Viability of Human Security*. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 179-201.

ZAUM, Dominik (2007). *The Sovereignty Paradox. The norms and Politics of International Statebuilding*. New York: Oxford University Press, 297p.

COOPERAÇÃO ENTRE ESTADO-NAÇÃO E CRIME ORGANIZADO¹

De Leon Petta Gomes da Costa (USP)

Resumo: O processo de aumento de fluxo de pessoas e mercadorias expandido ainda nos anos de 1980 e disparado ao longo dos anos de 1990 e 2000, gerou a ideia equivocada de que o Estado-Nação e as fronteiras perderiam importância e poderiam até vir a ser extintas em um mundo globalizado e dominado por Atores Não-Estatais. O suposto peso e a importância que estes atores não-estatais teriam no cenário político internacional colocou, para alguns acadêmicos, o Estado na condição de fragilidade, especialmente diante de organizações criminosas transnacionais que estariam além da capacidade de controle dos Governos. Porém, o presente estudo visa mostrar que não apenas o Estado (ou ao menos células internas deste) longe de estar fragilizado, frequentemente está por trás destas mesmas organizações consideradas transnacionais, seja apoiando e financiando, seja até mesmo controlando para atingir objetivos estratégicos.

Palavras-Chave: Estado-Nação, Crime Organizado, Geopolítica

1 Introdução

Ao longo das décadas de 1990 e início dos anos 2000, a questão da “*o enfraquecimento do Estado-Nação*” e o “*fim das fronteiras*” foram constantemente discursados por diversos acadêmicos e excessivamente celebrados por vários segmentos da sociedade, especialmente setores pró-liberais que reclamavam agora que o Estado tornara-se um peso nas Relações Internacionais. Além do que também era declarado que neste novo momento, o Estado e o Governo estariam então mais vulneráveis a atividades de atores não-estatais transnacionais, que por poderem se mover através de “*fronteiras porosas*” ficariam livres do controle estatal, ao passo que o Estado que por tanto tempo fortificou suas fronteiras, agora não só estaria prisioneiro de velhos conceitos, como ainda por cima seria incapaz de lidar com tais organizações transnacionais e globalizadas.

¹ Profundos agradecimentos para a FAPESP pelo suporte na pesquisa (Processo: 2013/20955-5).

Contudo, isso é excessivamente exagerado e um tanto quanto determinista. O Estado-Nação e os governos se adaptaram a esse novo contexto mundial, utilizando esses atores quando conveniente para manter seus interesses políticos e até mesmo territoriais. E apesar de que boa parte desses atores não-governamentais sejam lícitos, tais como ONGs e empresas privadas, outros desses agentes são ilícitos, tais como facções criminosas ou organizações terroristas, mas mesmo assim, ocasionalmente acabam por também serem utilizados como ferramentas pelos Governos e Estados. Obviamente, boa parte desse relacionamento não é público, porém, em algumas ocasiões acabam por vir à tona causando algum embaraço público. De forma que mesmo que não haja como saber o quão profundo e quanto usual é esta cooperação, o fato é que o Estado e o Crime Organizado ocasionalmente cooperam.

2 O Mito da distância do Crime com o Estado

O fim da Era de bipolaridade do eixo Estados Unidos e União Soviética, criou do ponto de vista dos "globalistas", uma conjuntura mundial de remoção das barreiras limitadoras do comércio e dos sistemas produtivos, onde o setor privado não estaria mais atrelado ao rígido controle estatal, de forma que as fronteiras políticas deixariam de ser um marco nas relações entre os inúmeros atores não estatais, como capital privado, grupos sindicais, organizações não governamentais e etc., de forma que, os poderes econômicos dessas organizações globais agiriam à margem do poder político dos Estados (SANTOS JÚNIOR, 2003, p.638). Como resultado, o fato de que grande parte dos órgãos governamentais ainda lida com a questão das fronteiras para a defesa, um conceito que para os globalistas não seria mais adequado, os novos atores internacionais, a globalização e as novas tecnologias teriam moldado um novo cenário internacional, na qual os países e seus estados ainda não se moldaram por completo (NAIM, 2003). Assim, fossem essas organizações globais, fossem empresas visando lucros em regiões estrangeiras, terroristas com células espalhadas por diversos países por inúmeros objetivos ou até sindicatos criminosos contrabandeando produtos de vários lugares para outros vários lugares, a questão para os globalistas, seria que, as fronteiras se enfraqueceram no controle de organismos não governamentais (NAIM, 2006, p. 12).

Em alguns aspectos, estas organizações não governamentais estariam tão fora do controle do Estado, que hipoteticamente teriam conseguido transformar o sistema internacional, especialmente o Crime Organizado e o tráfico de ilícitos, como argumentado pelo ex-ministro de Comércio e Indústria da Venezuela e ex-editor da revista *Foreign Policy*, Moisés Naím.

Que afirma que *"as fronteiras... enfraquecem os Estados-Nações ao limitar sua capacidade de reprimir as investidas das redes globais que agredem suas economias, corrompem seus políticos e minam suas instituições"* (NAIM, 2006, p. 14), sendo este, ao seu ponto de vista, o "nascer de uma nova forma de política". Ou ainda, de acordo com o sociólogo, Jean Ziegler: *"Um espectro ronda a Europa: o crime organizado. Há mais de dois séculos, sociedades democráticas convivem em nosso continente sob a égide de normas livremente aceitas. Hoje elas veem-se ameaçadas de ruína pelos senhores do crime organizado"* (ZIEGLER, 2003, p. 15). Ou seja, uma nova realidade estaria em formação, afinal, o poder de tais facções criminosas estaria em ascensão graças ao novo contexto tecnológico e político proporcionado pela Globalização Pós-Guerra Fria.

Contudo, esta visão, de um Estado enfraquecido diante das facções criminosas transnacionais, merece uma análise mais profunda. Apesar desta teoria que muitos acadêmicos, pesquisadores e até a mídia sustentam, na qual o Estado-Nação é vítima do Crime Organizado, de forma que as fronteiras se tornaram uma prisão para as autoridades governamentais é exagerado. O fato é que o Crime Organizado não pode existir sem alguma forma de conluio ou acordo com o Estado (MINGARDI, 1998, p. 18). De acordo com Guaracy Mingardi, há duas formas de cooperação que o Crime Organizado precisa desenvolver com o aparelho Estatal para poder se manter vivo. Na primeira forma através da corrupção de membros dos poderes repressivos, administrativos, judiciários e políticos, enquanto que na segunda forma, o Crime Organizado exerce influencia através do controle de uma rede clientelista de convivência. De forma que essa proximidade "Estado-Nação e Crime Organizado", se faz necessária para que a organização criminosa possa sobreviver, até pelo fato de que tais organizações chegam em certo momento a atingir um tamanho tão extenso, que não pode mais ser ignorado pelo Estado. Daí a necessidade de que, de alguma forma essa organização consiga se aproximar da máquina estatal para conseguir se manter existindo o máximo de tempo possível (IDEM, p. 66). Como exemplo, dessa relação, o mafioso ítalo-americano, Paul Castellano, disse certa vez: *"Não preciso mais de pistoleiros. Agora eu quero deputados e senadores."*, demonstrando a penetração do Crime Organizado dentro do congresso dos Estados Unidos (AMORIM, 1994, p. 09), nesse caso um relacionamento de clientelismo, aonde a figura chave da facção criminosa consegue de certa forma angariar apoio da população para então ajudar na eleição de seu "cliente" político. Já na forma envolvendo os aspectos de corrupção do Estado, temos como estratégia inicial da organização criminosa a forma mais típica de corrupção, que se dá corrompendo o aparelhamento repressivo do Estado, sendo essa a forma mais mínima em sua relação (MINGARDI, 1998, p. 72).

A "*Knapp Commission Report on Police Corruption*" (Comissão Knapp, Relatório sobre Corrupção Policial), estabeleceu em três níveis o grau de corrupção que a estrutura de uma organização governamental pode possuir: corrupção esporádica, corrupção sistemática e corrupção institucionalizada (Knapp, 1973). Ou seja, em alguns graus o nível de corrupção se dá de tal forma que chega a se institucionalizar, isto acontece com mais incidência nos chamados "*Estados Falidos*" (Failed States) (SHELLEY; PICARELLI, 2007) (NAIM, 2006, p. 30).

3 A Terceira via de Cooperação

Estas duas relações expostas demonstram a infiltração de organizações criminosas dentro do Estado de forma que se o Estado não é colocado como vítima, ao menos, é colocado a "mercê" desses grupos, sendo a autoridade estatal e suas respectivas divisões condicionadas como agentes passivos. Contudo, há fortes evidências de que o contrário também ocorre, sugerindo assim uma terceira dimensão na cooperação entre ambos. Um nível onde Estado-Nação pode vir a ocasionalmente utilizar desses grupos clandestinos para atingir objetivos políticos e estratégicos em relação a outros Estados e até mesmo como projeção interna dentro de seu próprio território, isto é, nesse ponto de vista não apenas há uma conivência passiva por parte dos setores estatais com as facções criminosas, como também essas organizações podem ser utilizadas como ferramentas "*não convencionais*" pelo Estado. E para tanto podem ser expostos alguns casos que vieram à tona, ou seja, podem até mesmo existir outros casos que jamais serão descobertos pelo público.

A associação mais comum que o Estado pode desenvolver se dá no segundo mercado mais lucrativo do comércio ilícito, o Tráfico de Armas. Neste campo o Crime Organizado pode abastecer outras organizações para a realização de atividades criminosas ou para atividades políticas, sejam milícias, guerrilhas ou até países. Esta modalidade que seria criminosa é uma mão de duas vias, com o Estado abastecendo organizações irregulares ou com organizações criminosas podendo abastecer alguns Estados (UNODC, 2010, p.129).

Uma das figuras de maior destaque nessa área foi sem dúvida o russo Viktor Bout, também conhecido como "*mercador da morte*", com uma imagem quase mítica no cenário do Crime Organizado mundial (sendo até inspiração de filme²). Sendo ele um dos que melhor soube explorar a "anarquia" instalada pela desintegração geopolítica da União Soviética.

² "*O Senhor das Armas*" com Nicholas Cage.

Burlando sanções da ONU, conseguiu equipar a Aliança do Norte do Afeganistão ao mesmo tempo em que abastecia o Taleban (ambos em guerra), além de ter administrado uma operação de resgate ao ex-presidente do Zaire, Mobutu Sese Seko, quando este teve seu regime em queda e ainda teve como um dos principais clientes, o ex-presidente da Líbia, Coronel Muammar el-Qaddafi. Sua longa lista, porém, não incluía apenas guerrilhas ou governos chamados pela mídia ocidental como tirânicos ou corruptos ou “*governos bandidos*”. Apesar das suspeitas de seus relacionamentos com o governo russo (DALY, 2008), os grandes governos ocidentais também estavam envolvidos com as atividades de teoricamente ilícitas de Victor Bout.

Ao longo dos anos 2000 enquanto o Departamento de Tesouro dos Estados Unidos tentava atingir sua rede, o próprio Pentágono e as empresas militares privadas estadunidenses no Iraque e Afeganistão, lhe pagavam milhões de dólares para abastecer com armas e carros blindados as empresas e os regimes dos dois países. A problemática da relação entre o governo dos Estados Unidos e Victor Bout ficou ainda mais evidente durante a guerra do Iraque em 2003, quando seu nome desapareceu da lista de procurados dos Estados Unidos e da Inglaterra convenientemente quando Bout prestava serviços aos esforços de guerra dos Estados Unidos no Iraque, especialmente armando as forças curdas para minar o regime de Saddam Hussein. Tal situação só foi revertida após fortes pressões do governo da França, fazendo que Bout voltasse à lista de procurados (GLENNY, 2007, p.244), curiosamente, mesmo a França que exigiu fortemente a cabeça dele, também possuía uma relação próxima de associação, quando em 1994, 2.500 soldados franceses foram transportados para Ruanda nos aviões do Viktor Bout e um ano antes ele havia feito o mesmo serviço de transporte de soldados belgas para a Somália (FARAH; BRAUN, 2006). A proximidade entre Viktor Bout e o governo dos Estados Unidos só começou a rachar em 2005, devido suas relações com a Al-Qaeda durante a Guerra no Afeganistão, quando os estadunidenses passaram a cassar suas empresas e conseguiram cessar suas operações de vez ao prendê-lo na Tailândia em Março de 2008 e extraditá-lo para os EUA (CAMPBELL; MACKINNON, 2008).

Esse tipo de parceria longe de ser novidade, na realidade é bastante antiga e anda ao lado da evolução da própria criminalidade. Podendo ser observada no período Pós-Segunda Guerra no Japão destruído, a lacuna que foi deixada pelo governo imperial japonês após destruição da sua estrutura foi logo preenchida pelas facções da Yakuza, que utilizando de suas redes e conexões abasteciam através do mercado negro a população faminta com comida, além de conseguir junto a administração militar estadunidense os contratos para construção civil, que em um país arrasado pela guerra renderiam milhões (KAPLAN; DUBRO, 1986, p.56), de forma

que, a cooperação entre o governo provisório dos militares dos Estados Unidos a Yakuza eram a melhor (senão a única) forma de penetrar eficientemente no coração do território japonês e na comunidade local. No Japão esse relacionamento profundo entre a Yakuza-Governo-Setor Privado já possuía histórico bastante profundo no desenvolvimento do Japão, quando estas facções eram parceiras do poder estatal para administrar internamente, com elas sendo usadas para manter afastadas ideologias não nativas daquele país, como o socialismo e liberalismo (IDEM, p.46). Uma situação supostamente muito semelhante ao que a China estaria colocando em prática no período Pós-Guerra Fria, especialmente nos últimos anos, onde o serviço secreto chinês vem utilizando as redes estabelecidas pelas "Triádes Chinesas" além-mar, para levantar informações sobre governos estrangeiros, roubo de tecnologia e etc. (BECKER, 2008).

Na Itália, durante a ascensão de Benito Mussolini, a máfia foi severamente perseguida, ocasionando a fuga de vários membros, especialmente para os Estados Unidos. Mussolini que havia declarado sua ameaça à máfia publicamente, havia tido razoável sucesso em sua campanha (NASH, 2004, p.503). Porém, com a eclosão da Segunda Guerra Mundial uma nova parceria entre crime e estado iria surgir, dessa vez em âmbito militar. Charles "Lucky" Luciano, uma das lideranças da máfia ítalo-americana que estava preso, foi visitado por oficiais da Marinha dos Estados Unidos, que pediram sua ajuda para convencer os "Dons" italianos na Ilha da Sicília a cooperar e ajudar nos planos dos aliados em invadir a estratégica ilha no sul da Itália. Lucky então entrou em contato com Calogero Vizzini, o grande mafioso da região de Palermo, que por sua vez, forneceu aos soldados aliados informações vitais do posicionamento do exército italiano, além de guia-los através das montanhas e rios sicilianos. Como recompensa por sua ajuda, Lucky, foi solto da cadeia por "cooperar com os esforços de guerra" (IDEM, p. 549).

Outros casos de destaque se dão em plena década de 1990, no período auge para os denominados "*narco-regimes*", tais como Peru, Paquistão e etc. devido ao fato de grande parte de sua economia vir a partir do cultivo e tráfico de drogas, sendo que estes países utilizavam o mercado ilícito para comprar armas, promover reformas econômicas e etc. (MACHADO, 1996, p. 31), e apesar de parecer que uma associação entre esses grupos criminosos e o Estado ser algo "*terceiro mundista*", é importante destacar que isto não é uma exclusividade de países pobres ou subdesenvolvidos, como ficou claro no caso do General Noriega, onde o governo dos Estados Unidos através da CIA teriam ajudado o então presidente do Panamá, General Manuel Noriega, a manter sua logística de tráfico de drogas e lavagem de dinheiro (MARCY, 2010, p.111). O próprio subcomitê do senado dos Estados

Unidos para relações exteriores, assumiram em seu relatório de Dezembro de 1988 que “a agência possuindo uma relação com o General Noriega, teria fechado seus olhos para sua corrupção e tráfico de drogas, mesmo quando este emergia como uma das figuras centrais no Cartel de Medellín” (U.S. SENATE, 1988, p.03).

4 Considerações Finais

Essa relação entre Estado e Crime Organizado se dá de forma excessivamente complexa, pois seu relacionamento não apenas é complicado pela difícil questão da Corrupção e do Clientelismo, mas também por que envolve assuntos estratégicos para os países que ocasionalmente empregam as forças criminosas para atingir objetivos obscuros. Ou seja, a análise tradicional dos estudos sobre Crime Organizado irá falhar em entender este processo se ficar limitado a questões jurídicas e legais ou mesmo se só utilizar indicadores econômicos e sociais. Sendo este relacionamento mais próximo de uma simbiose com o Estado e a Sociedade do que algo simplesmente envolvendo poder financeiro. Essa relação pressupõe relações de poder do Estado que conveniente pode utilizar esses canais ilícitos como braços ativos, tanto fora do seu território como dentro.

Bibliografia

AMORIM, Carlos. **Comando Vermelho: A História Secreta do Crime Organizado**. 4a Edição. Editora Record. Rio de Janeiro, 1994.

BECKER, Peter. **The eyes and ears of the dragon - Chinese intelligence services - Organization and activities**. Netherlands Intelligence Studies Association Conference. August, 2008. Disponível em: <http://www.nisa-intelligence.org/PDF-bestanden/NISAcongresBecker.pdf>. Acesso em 17 de Novembro de 2014.

CAMPBELL, Duncan. MACKINNON, Ian. **'Lord of war' arms trafficker arrested**. The Guardian. Março de 2008. Disponível em: www.guardian.co.uk/world/2008/mar/07/thailand.russia Acesso em 17 de Novembro de 2014.

DALY, John C. K. **The deadly convenience of Victor Bout**. ISN, ETH Zurich. International Relations and Security Network. Junho de 2008. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Current-Affairs/Security-Watch-Archive/Detail/?id=88499&lng=en>. Acesso em 17 de Novembro de 2014.

FARAH, Douglas. BRAUN, Stephen. **The Merchant of Death**. Foreign Policy. Novembro/Dezembro, 2006

GLENNY, Misha. **McMáfia, Crime sem fronteiras**. São Paulo. Companhia das Letras. 2007.

KAPLAN, David E. DUBRO, Alec. **Yakuza. Um levantamento explosivo do submundo japonês do crime**. Rio de Janeiro. Ed. Record. 1986.

KNAPP, Whitman. **Knapp Commission Report on Police Corruption**. New York: George Braziller, 1972.

MACHADO, Lia Osório. **O Comércio Ilícito de Drogas e a Geografia da Integração Financeira: Uma simbiose?** In Brasil. Questões Atuais da Reorganização do Território. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1996.

MARCY, William L. **The Politics of Cocaine: How U. S. Foreign Policy Has Created a Thriving Drug Industry in Central and South America**. Lawrence Hill Books. 2010.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o Crime Organizado**. São Paulo. IBCCrim. 1998.

NAIM, Moisés. **Ilícito, O ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global.** Rio de Janeiro. Ed. Zahar, 2006.

NAIM, Moisés. **The five wars of globalization.** Foreign Policy, January-February 2003.

NASH, Jay Robert. **The Great Pictorial History of World Crime.** History Inc. United States, 2004.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. **As Brumas da Soberania ou Injunções da Globalização.** Relações Internacionais. Interdependência e Sociedade Global. Fondazioane Cassamarca. Ed. UniJul. Ijuí, Brasil 2003.

SHELLEY, Louise I. PICARELLI, John T. **Methods and Motives: Exploring Links Between Transnational Organized Crime and International Terrorism.** Dezembro de 2007.

UNITED NATIONS, Office on Drugs and Crime. **The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment.** 2010. Disponível em: www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/

TOCTA_Report_2010_low_res.pdf. Acesso em 17 de Novembro de 2014.

U.S. SENATE. **Drugs, Law Enforcement and Foreign Policy.** Subcommittee on Terrorism, Narcotics and International Relations of the Committee on Foreign Relations United States Senate. Washington. December, 1988

ZIEGLER, Jean. **Os Senhores do Crime, As novas máfias contra a democracia.** Rio de Janeiro. Ed. Record, 2003.

A INSERÇÃO BRASILEIRA NO ATLÂNTICO SUL: SUA LEGITIMAÇÃO ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO

Jéssica Germano de Lima Silva (EGN)

Resumo: O artigo destaca a importância da inserção brasileira no Atlântico Sul, postura que visa tanto a consolidação dos interesses nacionais em âmbito interno e externo, assim como a promoção de estabilidade, desenvolvimento, paz e cooperação na região. Destaca-se a atuação brasileira na região do Atlântico Sul como com o objetivo de auferir apoio e legitimidade perante os países da região, para o alcance dos objetivos nacionais em âmbito internacional.

Palavras chave: Brasil, Atlântico Sul, Cooperação.

A região do Atlântico Sul possui um importante e fundamental valor, de cunho econômico, político e estratégico para o Brasil. Mais adiante, esta importância do Atlântico Sul para o país, será melhor expressa através da identificação dos interesses brasileiros na região. É válido destacar que a região do Atlântico Sul acumula uma série de fatores, recursos, atores e oportunidades a serem utilizadas e exploradas pelo Brasil, visando a consolidação dos objetivos nacionais. Na questão econômica, o continente africano é uma região com vasta potencialidade de exploração de mercados e formação de alianças por parte do Brasil. Tal exploração por parte do país, sempre com o respeito às convenções, normas e leis internacionais, como aos princípios regentes da política externa do Brasil.

Em sua Estratégia Nacional de Defesa, o país considera a região do Atlântico Sul, os países limítrofes da África, e a Antártida como parte de seu entorno estratégico, no qual expressa direcionar esforços para aprofundar seus laços de cooperação (BRASIL, 2008, p. 37). O Atlântico Sul não é visualizado pelo Brasil como um oceano que o separa dos países africanos, mas sim de modo inverso, como sendo um oceano que o interliga com estes países, de modo a viabilizar e facilitar o entendimento e diálogo entre as partes, por possuírem objetivos e interesses comuns, no que dizem respeito à região, como a cooperação, segurança, paz e a estabilidade. A região geopolítica, apresenta diversas oportunidades ao Brasil, mas também possui vulnerabilidades e ameaças presentes, o que implica na necessidade de preparo e empenho do país, visando a redução de incidência, ou a pronta reação frente a concretização dessas ameaças. A Marinha do Brasil (MB), atualmente é uma marinha bem estruturada e equipada em relação às demais da região, o que implica que assuma posturas mais proeminentes na região.

No passado, durante muitos anos, o desenvolvimento “chegava” ao país, por via marítima, uma vez que este era o único meio viável de comunicação e transporte entre o Brasil e os demais países mais distantes. O comércio internacional, através do transporte marítimo era basicamente o meio de subsistência do país, que exportava itens primários, e importava os manufaturados de necessidade básica, ou até mesmo os supérfluos, por conta da indústria incipiente existente no país. Na atualidade, em parte, a situação mudou, a indústria brasileira conseguiu se desenvolver, porém o país ainda é um grande exportador de gêneros agrícolas. Com isso, ocorreu uma intensificação do comércio internacional. A exportação, e até mesmo a importação de bens e produtos tornou-se cada vez mais crescente e urgente, o que exige uma grande demanda de transporte marítimo.

Inegavelmente, a maior parcela do transporte de mercadorias, de fora e para fora do país, se dá por via marítima, cerca de 97%. Assim, as linhas de comunicação marítimas do Atlântico Sul são a principal rota de escoamento de mercadorias do Brasil, além de ponto de passagem do comércio exterior de diversos outros países. Esta crescente demanda de embarcações em trânsito pela região, indica que os perigos e vulnerabilidades aos quais a região sujeita-se, tornam-se exponencialmente maiores e mais complexos.

Interesses Brasileiros na Região

A manutenção da integridade das linhas de comunicação marítimas, é essencial para o bom funcionamento não apenas do comércio exterior, mas de toda a nação em si, uma vez que estas linhas de comunicação são vitais aos interesses políticos, estratégicos e econômicos do Brasil. É de interesse do Brasil, a existência de um bom relacionamento com os países africanos, de modo que este possa ser utilizado como o meio de projeção da influência do país no continente africano. Para que ocorra a melhoria do diálogo entre as partes, o Brasil presta diversos tipos de auxílio aos países em áreas de necessidade, por meio de cooperações. Estas cooperações podem ser de cunho técnico visando a melhoria e desenvolvimento socio-econômico, de cunho humanitário, com o auxílio em situações de crise, ou ainda de cunho militar, como no exemplo da Namíbia e de Cabo Verde.

Na ótica brasileira, o fortalecimento da ZOPCACAS tem a possibilidade de atuar como mais um meio de estreitar os laços entre os países, deste modo, o foro poderia ser utilizado como mais uma forma de estabelecer diálogos que resultem no bom relacionamento entre as partes, além de auferir maior estabilidade à região. Com um certo nível de coordenação política entre as partes, seria possível o apoio destes países aos pleitos e posicionamentos brasileiros no cenário internacional.

Com a existência de maior coesão política entre os países membros, a região pode lograr de mais segurança e estabilidade, fato este que seria oportuno ao Brasil. Isto, por conta de seu vasto fluxo de comércio marítimo que trafega pela região, além do fato desta região ser a fronteira marítima do Brasil, sendo um meio de acesso direto ao país. Deste modo, a estabilidade da região, poderia contribuir para a estabilidade e integridade nacional. Isto, adicionado ao fato do Atlântico Sul ser um meio de interligação entre diversos estados brasileiros, atuando como um meio importante para a integração nacional. Portanto, a perpetuação de paz e estabilidade nesta região são fatores importantes para a própria paz e integridade nacional brasileira (LIMA, 1994, p.13).

Os interesses do país na região não restringem-se à busca por legitimidade. Isto pelo fato da região também ser palco de uma vasta gama de recursos naturais, situados dentro das águas jurisdicionais brasileiras. Tais recursos são de exploração e uso exclusivos do país, uma vez que se encontram dentro de sua Zona Econômica Exclusiva. Estes recursos provenientes do mar, vivos e não vivos, do solo e subsolo podem ser muito úteis ao Brasil, no que tange a seu desenvolvimento. Destes, podemos destacar os recursos energéticos, como os minerais e o petróleo, e os recursos vivos, como o pescado e a biodiversidade, que devem ser gerenciados e utilizados de maneira sustentável. Deste modo, urge a necessidade de defesa e proteção destes recursos, sejam estes utilizados para fins econômicos ou ecológicos. Por conta destas necessidades, a MB deve estar capacitada e adestrada para a atuar na região.

A maior parte destes recursos encontra-se situada na Amazônia Azul, sendo o nome dado à região que engloba o território marítimo brasileiro com tamanho equivalente, aproximado à 3,6 milhões de km². Com a anuência positiva por parte da Comissão de Limites das Nações Unidas, ao pleito brasileiro de extensão de sua plataforma continental, esta região pode chegar ao tamanho de 4,4 milhões de km². Dentro deste território marítimo da Amazônia Azul, encontram-se reservas de petróleo na camada Pré-sal, além de minerais. Estes recursos possuem importância estratégica por serem de suma relevância para o desenvolvimento dos países, caso administrados e explorados de forma correta. A existência destes recursos amplifica a necessidade de posturas, posicionamentos e ações relativos à defesa e segurança por parte dos países do entorno. Também implicam na capacidade de suas Marinhas em responderem à possíveis ameaças, para a garantia da soberania dentro das área de águas jurisdicionais e para patrulha além destas águas.

A concretização da exploração das potencialidades minerais e energéticas por parte do Brasil e dos países africanos pode aumentar exponencialmente a importância estratégica do Atlântico Sul. A grande quantidade de petróleo produzida na região poderia ser uma alternativa

aos mercados dependentes do fornecimento do petróleo oriundo do Oriente Médio. Esta seria uma alternativa viável, que reduziria a dependência dos Estados Unidos e dos países europeus em relação aos recursos dos países do Oriente Médio (PESCE, 2012, p.88).

Sabe-se que para que estes recursos destacados possam ser propriamente explorados e aplicados no desenvolvimento do país, a região deve manter níveis desejáveis de estabilidade e segurança, portanto, provem daí mais um dos interesses do país em buscar manter na região um elevado nível de integração, coesão e entendimento entre as partes.

Para a exploração destes recursos é necessário ainda, o conhecimento teórico e técnico, o que comprova a importância de cooperações técnicas realizadas entre o Brasil e os países africanos. É igualmente necessário o conhecimento da geografia, geologia e hidrografia da região, neste sentido, é válido o destaque de iniciativas como a realizada pela MB, que juntamente com as marinhas destes países africanos, como no caso de Cabo Verde, atua na execução do mapeamento da costa marítima destes.

Visando alcance seus diversos objetivos no cenário internacional, o país deveria atuar e dialogar em diversos temas e espaços, como de cooperação, em áreas de desenvolvimento, defesa, no fortalecimento institucional do ZOPACAS, entre outros. Portanto, em síntese, os interesses do Brasil na região do Atlântico Sul são variados, porém convergem no objetivo de manutenção da integridade e soberania nacionais.

Vulnerabilidades e Ameaças

Embora a região do Atlântico Sul seja pacífica na atualidade e em teoria não possua a presença de armamentos nucleares ou de destruição em massa, assim como em outros oceanos existentes, possui vulnerabilidades e ameaças. Os países, e suas marinhas devem estar preparados para a neutralização ou resposta à estas.

Das possíveis ameaças, podemos destacar: terrorismo marítimo; pesca ilegal e predatória; ilícitos transnacionais (que envolvem uma gama de atividades como: pirataria marítima, narcotráfico, imigração ilegal, tráfico de armas, animais e pessoas, contrabando e descaminho); ilícitos nacionais (com atividades como roubo armado a navios e infrações de tráfego marítimo); crimes ambientais; emergências (que envolvem busca e salvamento, epidemias e pandemias, catástrofes e crises humanitárias); forças navais hostis (que exigem a capacidade dissuasória, e capacidade de emprego de meios). No caso das vulnerabilidades estratégicas, são levantadas situações reais que representam vulnerabilidades do Brasil em relação à região. Dessas, podemos destacar: instalações críticas e concentrações demográficas ao longo da costa, estas que deixam o país

suscetível à ataques oriundos do mar, tendo como objetivo alvos em terra; grande dependência econômica do mar, fator que é gerado pela larga escala do comércio executado por via marítima; elevado número de plataformas de extração de petróleo e gás, o que gera uma maior probabilidade de ataques ou acidentes, ainda devido ao grande número, carecem de unidades navais para a defesa de todas; grandes extensões de mar a serem monitoradas e protegidas, um dos maiores desafios enfrentados pela MB, que carece de unidades para a patrulha de toda a região, somado ao fato da escassa quantidade de meios das Marinhas amigas; carência de meios suficientes para garantir a capacidade de reação, que realmente é uma grave vulnerabilidade, mas o país tem adotado posturas para reduzi-la, como a criação do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) (PESCE, 2012, p.87).

Outra possibilidade de ameaça encontra-se no fato de Atlântico Sul, ser uma área de interesse de países e elementos externos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e de Marinhas como a norte-americana, britânica e francesa. Para a manutenção destas forças externas afastadas da região, é necessário que o Brasil e os demais países africanos mantenham-se na região para demonstrarem suas presenças, destacando ainda suas capacidades para o enfrentamento das ameaças. Caso as marinhas dos países membros da ZOPACAS não adotem posturas proeminentes frente as ameaças, existe o risco de intervenção de países externos, sob o pretexto de incapacidade de patrulha, defesa e gerenciamento da região por parte dos países.

Ainda nesta dinâmica, é importante que as marinhas da região somem esforços para a patrulha da área, visando a coibição de atividades ilícitas como o narcotráfico, contrabando e tráfico de armamentos e outros ilícitos. Caso a fiscalização e apreensão destes ilícitos seja insuficiente ou negligente, existe a possibilidade mesmo que remota, de países possivelmente afetados ou de destino destes ilícitos, justificarem uma intervenção na região, alegando a contenção de tais atividades.

Esforços Brasileiros para a Realização de Cooperações

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em razão de suas condições econômicas ainda instáveis e outros fatores ligados a organização interna, o Brasil foi um espectador e receptor dos processos de cooperação internacional, tendo um papel secundário, com interesses limitados e posturas tímidas no âmbito internacional. A estratégia de inserção do Brasil no cenário internacional desenvolvida durante este governo foi o de aumento da confiabilidade e credibilidade do país, frente aos países desenvolvidos, com a priorização de assuntos que englobassem questões de ordem econômica.

A política externa do Governo de Fernando Henrique Cardoso, por conta do estreitamento de laços com países desenvolvidos, foi marcada por uma baixa contestação do sistema internacional, porém com o advento do Governo Lula (2002-2010), este cenário modificou-se. É válido destacar que ainda neste governo, o chanceler Luiz Felipe Lampreia impulsionou a criação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que seria a responsável pela realização das Cooperações Técnicas (LANDAU, 2008, p.109). Este órgão viabilizou as medidas tomadas para a cooperação entre os países em desenvolvimento do governo seguinte.

O Governo seguinte orientou o corpo diplomático empenhado na contestação da ordem vigente do sistema internacional, Deste modo, o Brasil focou-se em tornar a ordem mundial mais multilateral. Em consonância com os objetivos nacionais e com a estratégia de inserção internacional adotada pelo país, o governo Lula foi marcado ainda pela priorização das relações com países em desenvolvimento, sobre tudo com os do continente africano. Para o maior intercambio diplomático entre as partes, foram criadas no Brasil diversas embaixadas de países africanos, assim como a criação de representações diplomáticas do Brasil nos referidos países. Deste modo, o país empenhou-se no estreitamento de relações com países do hemisfério Sul como prioridade de política externa.

Assim, o país que nos governos anteriores, buscava no cenário internacional preferencialmente aliar-se aos países desenvolvidos para adquirir vantagens e benefícios políticos e econômicos, por conta das melhorias internas ocorridas nos últimos anos, passou a possuir interesses ainda mais ambiciosos no âmbito internacional. Com um ambiente interno favorável e objetivando a consolidação destes interesses, o Brasil passou a assumir papéis e adotar posturas mais proeminentes no cenário internacional. Tais mudanças que ocorreram de um governo para o outro são atribuídas às decisões, interesses e posicionamentos governamentais, que ocorreram e paulatinamente vieram a alterar a postura do país frente ao cenário internacional.

O Brasil e a Zopacas

O Brasil possui uma das dez maiores economias do mundo, um dos maiores, e mais industrializados dentre os países pertencentes foro, portanto possui uma responsabilidade política com os demais países. Questões como o baixo desenvolvimento econômico e social, assim como tensões e instabilidades militares ou políticas internas, existentes nos países africanos

pertencentes à Zona, podem significar um problema e até mesmo uma ameaça para a estabilidade tanto da região, como também da ZOPACAS¹. Deste modo, seguindo os princípios presentes na Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil empenha-se na promoção do desenvolvimento econômico e social dos países, assim como na disposição de auxílio e meios para a resolução de possíveis instabilidades. O Brasil atua ainda, enfaticamente, para o fortalecimento do ZOPACAS em si.

Das iniciativas e atuações do país na região que visam o fortalecimento desta, podemos destacar o empenho contínuo da ala diplomática brasileira, que buscou intensificar a execução de projetos de cooperação com os países africanos da região, sobre tudo, os pertencentes à ZOPACAS, com o objetivo de garantir maior estabilidade e segurança para a região, uma vez que o fortalecimento da institucional também contribui muito para a estabilidade na região do Atlântico Sul, como podemos destacar em:

A existência de instituições regionais e de espaços bilaterais de diálogo possibilita, por seu turno, que os desafios e as oportunidades comuns sejam pensados e trabalhados a partir de novas bases, que transcendem a esfera do interesse nacional estrito. O diálogo permanente é, de fato, essencial para o desenvolvimento/manutenção da confiança (NASSER; MORAES, 2014, p.2).

É possível visualizar que com o fortalecimento da ZOPACAS, o Brasil possuiria mais um meio de aproximação e contato com os países da região, de modo que este contato pudesse ser utilizado para a promoção das visões e convicções que o Brasil possui a respeito do cenário internacional. Desse modo, sob a influência brasileira, estes países africanos poderiam interessarem-se e engajarem-se nos pleitos brasileiros, difundindo-os. Estes países se tornariam aliados extremamente úteis ao Brasil no cenário internacional.

¹ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), foi criada no dia 27 de outubro de 1986, através da resolução 41/11, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Esta foi criada por iniciativa Brasileira, durante o Governo de José Sarney (1985-1990), em um contexto de Guerra-Fria. Objetivando que o conflito, assim como a corrida armamentista existente entre as duas potências, não alcançasse a região do Atlântico Sul. Porém, mesmo após a superação deste contexto, a ZOPACAS manteve uma importância estratégica fundamental para o Brasil. Dentre os principais objetivos da ZOPACAS, podemos destacar a paz, cooperação entre as partes, e a ausência de armamentos nucleares e de destruição em massa, ou de bases militares de potências exógenas ao Atlântico Sul, na região. O ZOPACAS envolve os países banhados pelo Atlântico Sul, da América Latina, e limítrofes da costa oeste africana.

Ao adquirir estes países como aliados em instâncias como foros multilaterais, instituições e organizações internacionais, o Brasil poderia obter auxílio considerável nos pleitos que almeja, como de membro permanente do Conselho de Segurança, ou ainda da expansão da área marítima brasileira. Em última instância, o objetivo seria o de proporcionar a coordenação política entre os países membros do ZOPACAS, visando o apoio mútuo entre estes, frente ao cenário internacional.

Também faz parte dos objetivos e interesses nacionais brasileiros que a região seja de fato visualizada no cenário internacional como um local de paz e cooperação, livre de armamentos nucleares e de destruição em massa. Isto, com o objetivo de minar qualquer tipo de possibilidade de intervenção militar de países externos à região, ou presença destes através da instalação de bases militares, ou ainda do trânsito de embarcações militares. Também é importante no sentido de expandir o espaço de atuação do país, o que gera oportunidades para o diálogo em diversificadas áreas e temas:

Relações cooperativas na área de defesa e segurança trazem, particularmente, diversas oportunidades, como: o aprimoramento técnico; a participação em operações de paz; o intercâmbio de ideias e informações; e o desenvolvimento de novas tecnologias [...] É também a partir da percepção do compartilhamento de oportunidades e desafios comuns que se deve pensar a integração no Atlântico Sul. [...] O intercâmbio de bens e serviços, a exploração de recursos marítimos, a pesquisa científica conjunta e a cooperação em defesa e segurança são alguns dos campos em que a integração entre o Brasil e nações africanas avança. (NASSER; MORAES, 2014, p.2)

O Papel da Marinha do Brasil

O papel da Marinha do Brasil é de extrema importância neste contexto, para a defesa dos interesses brasileiros na região. O fato do Atlântico Sul ser um oceano pacífico, e do Brasil possuir um perfil de país igualmente pacífico, com um histórico de soluções pacíficas de controvérsias, que não possui litígios ou conflitos recentes com nenhum outro país do globo, não justifica uma ausência de presença e empenho das Forças Armadas na região. Como já destacado, a região do Atlântico Sul, principalmente a área que engloba desde a Zona Contígua até a Plataforma Continental do Brasil, possui uma vasta quantidade de recursos naturais, vivos e não vivos com potencial de exploração por parte do país.

Para a defesa desses recursos, são necessárias ações como as de patrulha e vigilância constantes na região, papel que atualmente é executado pelos navios patrulha. No futuro, este papel será executado com maior precisão e efetividade, com o emprego dos submarinos de propulsão nuclear na patrulha e defesa da região. Estes submarinos estão sendo desenvolvidos no âmbito do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub), que atua em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (END).

A Marinha Brasileira é o órgão que executa o papel de patrulha e defesa, por isto, a importância da Marinha possuir e manter as forças, material e pessoal necessários, capacitados e adestrados para a execução de ações ou o uso da força, quando e se necessário. Este papel é executado tanto de modo "tradicional", com a patrulha por meio de navios, como por monitoramento via satélite, que possibilita a construção da consciência situacional da região, através do Comando do Controle Naval do Tráfego Marítimo (COMCONTRAM).

Na visão de Till, uma Marinha deve manter presença naval principalmente nas áreas que o país possui interesses e deseja demonstrá-los. Caso o interesse seja permanente, a presença igualmente deve ser de cunho rotineiro e contínuo, o que se enquadra no caso do Brasil na região do Atlântico Sul. A vantagem deste tipo de presença, por conta da flexibilidade dos navios, é oferecida aos diplomatas uma ampla gama de opções políticas que podem ser exploradas para a defesa dos interesses nacionais. (TILL, 2009, p.259).

A aproximação do Brasil com os demais países da região, também é muito beneficiada pela ação da MB. Este órgão executa com as marinhas amigas ações como: execução de cooperações militares (como no caso da criação da Marinha da Namíbia), exercícios conjuntos (bilaterais e multilaterais), visitas aos portos destes países amigos, e ainda incentiva o contato de pessoal, através de encontros, simpósios e conferências, que tratam sobre temas de interesse mútuo.

A MB executa ainda missões navais de cunho permanente, na Namíbia e na República de Cabo Verde, ainda assistindo à Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe. Nesta perspectiva de cooperação, a tendência é a de ampliação da atuação da MB junto aos países africanos, uma vez que seguem em curso projetos como o do levantamento e mapeamento da costa marítima de Cabo Verde, executado de modo conjunto entre as Marinhas. No primeiro trimestre de 2014, o governo de Moçambique solicitou o auxílio da Marinha do Brasil para o desenvolvimento de sua força naval. Porém, um fator que contém, e até mesmo impede o maior aprofundamento destas cooperações, é o de restrição orçamentária que a MB tem de lidar (LOPES, 2014, p.2).

Em síntese, a MB é essencial para a manutenção da defesa e segurança na região, seja para a proteção do tráfego marítimo, na realização de exercícios conjuntos com as Marinhas amigas, no combate às atividades ilícitas, aos crimes ambientais, em missões de busca e salvamento ou ainda na dissuasão ou emprego de meios contra forças hostis existentes no Atlântico Sul. Como destaca Till (2009, p.254), a Marinha e seus navios de guerra, podem ainda serem utilizados como instrumento de política dos Estados, o que seria de grande utilidade para a diplomacia em tempos de paz, ou seja, como parte do conjunto de ferramentas da diplomacia.

Considerações Finais

Na visão realista clássica, o Brasil, é um país que como todos os demais existentes no sistema internacional, atua neste cenário de modo racional, buscando a manutenção de sua sobrevivência, soberania e integridade nacional, assim como a concretização de seus objetivos nacionais. Portanto, é irreal crer que o Brasil execute suas ações de diálogo, assistência e cooperação, que englobam esforços diplomáticos e militares na região do Atlântico Sul, sem priorizar os interesses nacionais.

Nitidamente, os interesses brasileiros estão envolvidos em todo o processo, porém esses interesses são embasados em princípios constitucionais que prezam e respeitam os direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a soberania, a resolução pacífica de controvérsias, entre outros. Ou seja, o país possui motivações tanto aliadas a seus interesses nacionais mais restritos, como também aliados aos interesses humanitários, o que legitima a atuação do país na região, uma vez que busca sempre contribuir de forma positiva com as demais partes.

O Brasil visa defender seus interesses e projetar-se na região por meio de ferramentas diplomáticas, como a cooperação, diálogo e coordenação política entre os países membros da ZOPACAS, porém em momento algum, rejeita a utilização da força como meio de defesa e proteção da região e dos recursos existentes nesta, caso seja necessário. Portanto, para a complementação desta postura do país, a Marinha Brasileira deve possuir os meios, pessoal e equipamentos necessários, seja para a dissuasão, ou para a aplicação e utilização destes meios em casos de concretização de ameaças, ou presenças hostis, que ameacem a ordem e paz da região.

Em síntese, o país possui a proposta de se inserir na região do Atlântico Sul, e no continente africano, por meio do consenso, de modo pacífico e cooperativo, postura diferente da adotada por outros países em distintos contextos temporais. Esta postura diferencial do Brasil torna-se possível, por conta da consonância entre os interesses nacionais e as ações e decisões da ala diplomática do país, assim como da responsável pela Defesa, ambas embasadas em normas consistentes, como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**, Brasília, 2008.

LANDAU, Georges D. **O Brasil e a cooperação internacional para o desenvolvimento**. *Economia & Relações Internacionais*, São Paulo, 2008, v. 6, n. 12, p. 103-117.

LOPES, Roberto. **OTAN 'invade' Atlântico Sul pela África**. *Defesanet*. 2014. Disponível em: < <http://www.defesanet.com.br/africa/noticia/15127/OTAN-%E2%80%98invade%E2%80%99-Atlantico-Sul-pela-Africa/>>. Acesso em: 4 jun. 2014.

NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília : IPEA, 2014. 284 p.

PESCE, Eduardo Ítalo. **Além da Amazônia Azul: Projeção Estratégica do Brasil do Atlântico Sul**. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v.132, n.01/03, p.86-96 jan/mar. 2012.

TILL, Geoffrey. **Sea Power: A guide for the 21st century**. London: Routledge, 2009.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic**. New York: UN, 1986.

UMA ANÁLISE DOS DESAFIOS DA PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA EM OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU

Ana Clara Figueira Guimarães (UFRJ - DGEI)

Resumo: Este artigo pretende fazer uma análise dos desafios da participação brasileira nas operações de paz desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas destacando a presença de civis e na sua relação com os militares. Inicialmente, busca-se contextualizar a base jurídica e os princípios os quais norteiam estas atividades, ou seja, as características gerais das operações de paz. Em seguida, a partir da sequência histórica da participação brasileira evidencia-se o reflexo da política externa brasileira na atuação do país nas missões de paz. Percebe-se através desta análise que a participação do Brasil apresenta algumas peculiaridades as quais são retrato das singularidades da sociedade brasileira tais como a cordialidade, o espírito de solidariedade, entre outras. E finalmente, expõem-se reflexões sobre os desafios para o país referente a essa questão, sendo estas a escassez de civis, a ausência de um mecanismo institucional bem estruturado, o melhor aproveitamento da cooperação cívico-militar. Portanto, o Brasil usando de suas diretrizes de política externa e suas características culturais e sociais procura atuar de forma pragmática nas operações da ONU com o intuito de conquistar uma projeção internacional.

Palavras – chaves: participação brasileira, operações de paz, política externa brasileira.

A partir de uma análise histórica da participação brasileira em missões de paz, este artigo pretende evidenciar as principais características e desdobramentos para o Brasil em relação ao envolvimento de civis e militares nas operações de paz desenvolvidas pela Organização das Nações Unidas. Inicialmente, busca-se contextualizar as características gerais das operações de paz e o histórico da participação brasileira nestas. Em seguida, pretende-se apresentar as peculiaridades da presença brasileira. Finalmente, expõem-se algumas reflexões sobre os desafios para o Brasil.

1 As características das operações de paz e o histórico da participação brasileira

As Operações de Paz (Peacekeeping Operations - PKO) foram criadas pela ONU em 1948 para controlar e resolver conflitos armados. Essas não estão previstas no Capítulo VI (Solução Pacífica de Controvérsias) nem no Capítulo VII (Ação relativas a ameaças à paz, Rupturas da paz, e Atos de agressão) da Carta das Nações Unidas criada em 1945. De acordo com o secretário-geral da ONU, Dag Hammarskjold, a base jurídica destas estariam no Capítulo VI^{1/2}, ou seja, entre o Capítulo VI e o VII. Além do mais, segundo Diniz (2006), a “base jurídica foi sendo construída de forma consuetudinária, a partir de cada caso em particular.”

É relevante destacar os princípios que caracterizam as operações de paz, apesar destes terem sofrido alterações de acordo com o surgimento das necessidades e adversidades no momento da efetivação prática:

a) Embora os empregados efetivos nas Operações de Paz pertençam não à ONU, mas aos estados-membros, as Operações de Paz são conduzidas pela ONU, e seus integrantes representam a ela, e não aos Estados-membros de origem; b) Operações de Paz só poderiam ser estabelecidas com o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito em questão; c) Os membros das Operações de Paz seriam imparciais em relação às partes do conflito; d) Os membros das Operações de Paz só poderiam utilizar a força em legítima defesa. (DINIZ, 2006, p.310)

Durante o período entre 1948 e 1987, as operações de paz tinham como principal objetivo “corrigir falhas no sistema de segurança coletiva” de acordo com Silva (2013), além do mais essas são denominadas clássicas, ou seja, são a primeira geração. A contribuição brasileira nas missões desta fase era majoritariamente composta por militares.

A primeira operação de paz da ONU que o Brasil participou foi a UNEF I (Força de Emergência das Nações Unidas I) em 1957. A partir deste momento identificam-se também a presença brasileira nas seguintes missões: Força de Segurança das Nações Unidas (UNSF) em 1962 para a Nova Guiné Ocidental; Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC) entre 1960 e 1964; Força de Paz das Nações Unidas no Chipre (UNFICYP) em 1964; Missão de Observação Índia-Paquistão (UNIPOM) entre 1965 e 1966; Força Interamericana de Paz na República Dominicana (DOMREP) entre 1965 e 1966.

O fim da Guerra Fria causou alterações nas operações de paz e na ONU as quais se tornaram mais abrangentes e com maior participação tanto de civis quanto de militares devido aos vários conflitos domésticos e intra-estatais característicos do momento. Já que surgem as denominadas novas guerras resultado das mudanças da natureza dos padrões dos conflitos armados. Devido a isso o secretário-geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, responsável pela criação da Agenda para a Paz (1992), instituiu 5 categorias de operações de paz: a diplomacia preventiva, a pacificação (prevista no capítulo VI da Carta da ONU), a manutenção da paz (peacekeeping), a imposição da paz e a consolidação da paz pós-conflito (peace building). E além disso, "foi aumentado o recurso ao Capítulo VII da Carta da ONU como forma de estabelecer Operações de Paz a partir de decisões obrigatórias do Conselho de Segurança, até mesmo em conflitos domésticos." (DINIZ, 2006, p.314).

Essa mudança ocasionou no Brasil uma certa resistência que pode ser percebida na ausência de participação brasileira em operações de paz e no Conselho de Segurança entre 1968 e 1987. Todavia, é possível identificar a maior presença do país na Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Neste período, portanto, houve um declínio quantitativo das operações clássicas em vista da possibilidade de intervenção interna por parte da ONU por intermédio do Conselho de Segurança devido ao recurso do Capítulo VII para as Operações de Imposição da Paz. Além do mais, acrescenta-se a esse aspecto o fato da política externa brasileira ter sido caracterizada neste momento pela busca de "autonomia pela distância", ou seja, havia um distanciamento em relação às superpotências e aos organismos multilaterais devido ao contexto de congelamento do poder mundial.

Já a partir de 1989, surge a segunda geração de operações de paz, onde a presença brasileira se torna mais relevante e a ONU passa a assumir a administração da soberania do país anfitrião o que conta com a atuação de civis e militares em atividades mais abrangentes. Durante essa nova geração destaca-se o retorno da presença brasileira nas missões de paz e nos organismos multilaterais o que é reflexo da nova percepção em relação a política externa pelo Brasil denominada de "autonomia pela participação": aderir aos regimes internacionais para dessa forma buscar um aumento da margem de manobra do país.

Em 2000, é criado pela ONU o Relatório Brahimi, um relatório que abrange todas as questões de Operações de Paz em todos os seus aspectos com objetivo de solucionar os conflitos do século XXI e reduzir as resistências as alterações. Porém, apesar de:

O Relatório Brahimi não fala em 'Operações de Imposição da Paz', mas sim em 'Operações de Manutenção de Paz complexas', as quais se distinguiriam das 'Operações de Manutenção da Paz tradicionais. [...] a mudança de terminologia não foi suficiente para neutralizar todas as resistências – até mesmo no Brasil. (DINIZ, 2006, p.315)

Foi a percepção da dimensão intra-estatal dos conflitos que levou a integração, em uma mesma missão, das atividades de manutenção da paz e as de consolidação da paz. E devido a transformação da natureza dos conflitos armados contemporâneos onde a atuação militar sozinha é insuficiente para a solução dos problemas há a necessidade de incremento na presença de civis nestas missões. Além disso, a lógica multidimensional acrescentada na agenda de segurança da ONU destaca ainda mais a indispensabilidade de especialistas civis.

2 A singularidade da participação brasileira

A participação brasileira nas operações de paz da ONU refletem as diretrizes da política externa brasileira; os princípios das relações internacionais previstos no Artigo 4º da Constituição Federal: autodeterminação dos povos, não-intervenção, defesa da paz, solução pacífica de conflitos e cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; os esforços da diplomacia brasileira em aumentar a margem de manobra internacional do país; a defesa do Direito Internacional pelo país. Portanto, existem características inerentes a essa questão que merecem ser abordadas.

○ Brasil apresenta um diferencial em sua participação em operações de paz. As características da sociedade brasileira refletem nas ações empregadas nas missões de paz. Dentre estas, observa-se a cordialidade, a qual é identificada por Sérgio Buarque de Holanda no livro "Raízes do Brasil", além do espírito de solidariedade, a boa vontade, a flexibilidade, o entrosamento, a motivação pessoal e o profissionalismo como aspectos essenciais para o sucesso da participação do país nas missões. Essas singularidades da sociedade transbordam na efetivação das atividades desenvolvidas pelos profissionais brasileiros nas missões o que associado a identidade cultural e socioeconômica destes com os nacionais do país em questão permite uma maior chance de ações bem-sucedidas. Essa afinidade cultural é destacada pelo Kenkel (2010, p.32) quando afirma que:

soldados brasileiros potencialmente oriundos de condições de desenvolvimento similares possuem uma capacidade maior de avaliar dadas situações potencialmente perigosas nas favelas do Haiti do que seus homólogos oriundos de países desenvolvidos que não dispõem de tal experiência.

Além disso, segundo o embaixador do Brasil no Haiti: “Quando o Brasil enviou as forças de paz ao Haiti em 2004, queria mostrar um novo paradigma em operações de paz, voltado para o desenvolvimento e a reconstrução do país, suas instituições e sociedade democrática.”. Sendo assim, percebe-se que o Brasil defende a ideia de que as questões de desenvolvimento e da redução das desigualdades e as questões de segurança e paz estão intimamente correlacionados, dependem um do outro. Porquanto, segundo Kalil (2012) há uma relação de interdependência entre estes fatores, pois sem segurança não há desenvolvimento enquanto a carência do desenvolvimento compromete a segurança. Deve-se acrescentar também que a atuação brasileira não se restringe somente ao patrulhamento e assistência humanitária, há também cooperação técnica e cultural.

E foi também na Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti (MINUSTAH), mais especificamente, que se exigiu uma maior coordenação da relação cívico-militar, principalmente, porque foi a primeira missão de paz do Brasil que não se baseava no Capítulo VI da carta da ONU. Pode-se definir essa cooperação cívico-militar como: “a interação que ocorre em operações nas quais a unidade militar é desdobrada como parte integrante de uma operação civil-militar de reconstrução da paz sob direção geral de civis” (ARRUDA, 2009, p.6). Em relação a essa gestão da relação entre civis e militares é importante destacar a necessidade de criação de diretrizes para essa cooperação feitas pelo Escritório para a Coordenação de Questões Humanitárias (OCHA - Office for Coordination Office Humanitarian Affairs) da ONU devido ao crescimento da integração entre unidades militares, organizações internacionais, agências humanitárias e ONG’s

No Haiti, as atividades civis recebem apoio dos militares o que é muito importante para a conclusão de certas ações. E como afirma Arruda (2009), “a participação brasileira na MINUSTAH impôs às Forças Armadas brasileiras a necessidade de trabalhar junto com organizações da sociedade civil”. Logo, houveram mudanças significativas provocadas pela MINUSTAH. De acordo com o comandante do X Grupamento de Fuzileiros Navais apesar de haver ainda a percepção por parte dos militares da existência de uma falta de compreensão da sociedade civil acerca da atuação dos militares, houve uma mudança na percepção dos civis em relação a atuação militar durante a MINUSTAH.

Dentre as peculiaridades da atuação do Brasil em operações de paz das Nações Unidas, de acordo com Silva (2013), estas seriam caracterizadas por seis "Ps": pioneira, protagônica, principal, pluridisciplinar, polêmica e pragmática. Pioneira por ter participado das primeiras operações de paz; protagônica por ter participado de 42 das 64 missões de paz da ONU; principista por fundamentar a sua participação em princípios do Direito Internacional, da Constituição Federal, e da política externa; pluridisciplinar por acrescentar atividades as quais não estariam definidas pela Resolução do Conselho de Segurança devido ao princípio da não-indiferença; polêmica por causa dos debates em torno dos gastos com missões de paz em outros países enquanto internamente ainda existem imensas carências e em relação as críticas a capacidade dissuasória do Brasil por parte de alguns países; e pragmática devido a não utilização da assimetria de poder regional para projeção de seu poder, mas sim a procura de uma articulação regional em questões de segurança internacional.

3 Desafios e desdobramentos para o Brasil

Há hoje poucos civis brasileiros inseridos na organização das Nações Unidas na área de paz e segurança, sendo estes 0,38% do total de civis da ONU, mas apenas 36 trabalham em missões de paz ou missões políticas especiais de acordo com dados do Instituto Igarapé (2014). Entre os motivos para esse número reduzido estão: a carência de informação por parte da sociedade brasileira sobre os meios de recrutamento da ONU; a ausência de um mecanismo institucional e órgãos de cooperação técnica adequados as reais necessidades; a falta de incentivos financeiros e no âmbito cultural e social que permitam um aumento da presença de civis. Além da falta de preparo quanto as funcionalidades do profissional como em relação ao domínio do idioma.

Entretanto, é possível identificar um paradoxo quanto a essa questão já que o Brasil apresenta uma grande experiência em relação ao envio de especialistas civis para países em desenvolvimento no âmbito das iniciativas bilaterais ou triangulares enquanto em relação as missões multilaterais há uma escassez. (HAMANN, 2012, p.309)

Deveria haver um aumento na participação de civis brasileiros em missões de paz, assim como mais atuação de universidades, centros acadêmicos e técnicos em assuntos de defesa e segurança internacional já que isso dinamizaria a contribuição brasileira e traria para o país imensas vantagens, por exemplo, proporcionar oportunidades de projeção de soft power e atuar em áreas prioritárias para a política externa. De acordo com Giannini (2014, p.13), ainda haveria:

a possibilidade de contar, em território nacional, com profissionais que regressam de áreas de conflito, em contexto de reconstrução pós conflito ou mesmo em crises humanitárias, ou seja, mais experientes e que, em certos casos, chegam a receber treinamento específico em diversas áreas de conhecimento.

A Estratégia Nacional de Defesa criada em 2008 destaca também a importância do engajamento civil e a escassez de especialistas civis nesses assuntos. (HAMANN, 2013). A ONU busca formas de recrutamento, preparo e emprego de civis em missões internacionais, porém, estes ainda não são suficientes para satisfazer a demanda. Logo, faz-se necessário o aproveitamento por parte da organização dos mecanismos nacionais de recrutamento como indicado pelo Brahimi em 2008, o que, por sua vez, deveria ser criado pelo Brasil em vista de contribuir para a solução da escassez de civis enviados para missões de manutenção e consolidação da paz. (HAMANN, 2012) Já que segundo Krieger (2006 apud HAMANN, 2012, p.3):

os militares estão lá mas não estão capacitados e a eles falta a competência técnica para construir a boa governança; e os civis estão capacitados mas não estão lá porque não podem ser 'desdobrados' e geralmente têm aversão ao risco.

O Brasil deveria também incentivar e garantir que haja a maior presença de brasileiros em posições de liderança dentro da organização e o crescente aproveitamento por parte das empresas privadas brasileiras nas licitações da ONU. (GIANNINI, 2014)

Um aspecto positivo para o Brasil o qual deveria ser mais bem aproveitado é o grande cabedal de conhecimento e de experiências adquiridos pelos militares principalmente, visto que são maioria. No 1º Seminário de Operações de Paz promovido pelo programa Pró-Defesa, o comandante geral do Corpo de Fuzileiros Navais, almirante-de-esquadra Álvaro Augusto Dias Monteiro destacou a pretensão dos militares em “compartilhar com o meio acadêmico, para que a discussão de soluções modernas, criativas e eficientes habilite-nos a servir cada vez mais e melhor.” Entretanto, na prática não é possível identificar tal abertura ao compartilhamento de conhecimento e experiências entre civis e militares. Já que apesar de haver uma interação entre estes no nível tático, no campo político ainda existem limitações devido as heranças da ditadura militar as quais causaram um distanciamento entre civis e militares permeado de preconceitos e desconfianças. (RAMALHO,2009)

Entretanto, a exigência dessa interação civico-militar nas operações de paz multidimensionais teve algumas consequências: provocou uma reflexão e interpretação em relação as crenças e a importância das práticas de interação civico-militar entre estes; contribuiu para o controle civico-militar ao inserir segmentos da sociedade civil no debate sobre defesa; socializou ambos em diretrizes de relações cívico-militar; diminuiu a alienação da sociedade civil em relação aos assuntos de segurança; além de ser possível perceber também um processo de aprendizado entre estes. (ARRUDA, 2009)

Os desafios para o país centram-se então na baixa participação de civis; na insuficiência da capacidade dos profissionais em resoluções de crises mesmo que haja singularidades importantes da sociedade brasileira as quais contribuem positivamente; na necessidade de maior presença de brasileiros em altos cargos da ONU; no melhor aproveitamento, ou seja, no compartilhamento das experiências e dos conhecimentos civis e militares adquiridos em outras iniciativas de cooperação. Outros desafios são destacados pela Kalil (2012, p.10) como:

a obtenção de uma visão compartilhada dentro do país, a reorganização das instituições e da legislação e a construção de uma cultura favorável a participação do civil brasileiro em países frágeis ou egressos de conflito. Para tanto, sugeriu-se a identificação ou criação de um mecanismo que centralizasse a organização da capacidade civil do Brasil, iniciativa que obteria o apoio da ONU.

Porquanto, os principais desdobramentos dessa atuação em missões de paz são a socialização de civis e militares em relação às relações civico-militares e ao debate da segurança, ou seja, a interação entre civis e militares nas operações provoca uma alteração no nível interno da percepção em relação a função dos militares, além de amenizar o distanciamento entre estes. E permite a maior inserção da sociedade em assuntos de defesa e segurança

Deve-se concluir que o Brasil utiliza as Operações de Paz como forma de conquistar reconhecimento internacional; concretizar a interdependência entre segurança e desenvolvimento; buscar uma liderança na América Latina em vista que o Brasil é "a principal força de cooperação para o desenvolvimento e de assistência humanitária da região latino-americana." (HAMANN, 2013, p.8). Entretanto, sempre utilizando-se de características próprias e de seus princípios como base para a sua atuação o que, por sua vez, a torna diferente e pragmática. Para Kenkel (2010, p.31), essa diferenciação do modelo brasileiro se deve pela união de dois fatores:

a fusão de contribuições à esforços multilaterais como a missão da ONU com compromissos bilaterais que destacam o modelo brasileiro de ajuda humanitária e de desenvolvimento; e uma atuação militar baseada em um modelo cooperativo, menos apego ao uso da força, casado com afinidades culturais e o contato estreito com a população local.

A partir da visão de que o Brasil é uma potência média emergente, identifica-se os reflexos do conflito entre a manutenção e a re formação do status quo na atuação do país internacionalmente. Assim como é possível perceber isso na formulação do ponto central da inserção brasileira feita pelo Diniz (2006, p.332):

O ponto é que o Brasil entende que uma participação ativa na ONU é um elemento central de sua busca por maior autonomia política na cena internacional, tanto que pleiteia uma reformulação da organização de modo a se tornar membro permanente do seu Conselho de Segurança.

Portanto, os países potências médias “procuram tanto manter essa ordem nos pontos em que contribui para suas aspirações globais, quanto mudá-la, onde convém ao seu papel de líder em termos regionais ou econômicos.” (KENKEL, 2010). A oscilação e a conciliação entre esses extremos são o que configura estruturação da política externa brasileira e consequentemente a participação brasileira nas operações de paz da ONU.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, Thiago G. S. **Relações cívico-militares e participação do Brasil em operações de paz: a participação brasileira na MINUSTAH.** Puc-Rio, Departamento de Relações Internacionais, 2009. Disponível em: <http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2009/relatorio/iri/thiago.pdf>. Acesso em 13 de maio de 2014.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as Operações de Paz. In ALTEMANI, H.; LESSA, A. (Org). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.** SP: Saraiva, 2006.

Expanding the civilian role in peace operations: assessing progress and addressing gaps. In: **Experts Workshop: South America**, Rio de Janeiro, Brazil, April 2011 co-organized by SIPRI, Igarapé and IRI, PUC-Rio.

GIANNINNI, Renata A. **A inserção de civis brasileiros no sistema ONU: Oportunidades e desafios**, Rio de Janeiro, Instituto Igarapé, Nota Estratégica 12, jan. 2014

HIRST, Mônica. **A Intervenção Sul-americana no Haiti.** Observatório Político Sul-americano. Análise de Conjuntura, n. 6, jun. 2007.

HAMANN, Eduarda Passarelli. O envolvimento de civis em contextos pós-conflito: oportunidade para a inserção internacional do Brasil. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi. **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação.** Brasília: Ipea, 2012, p.301 - 325.

HAMANN, Eduarda Passarelli. **Momento oportuno: revisão da capacidade brasileira para desdobrar especialistas civis em missões internacionais**, Brasília, Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 03, julho. 2012

HAMANN, Eduarda Passarelli. **Mecanismos Nacionais de Recrutamento, preparo e emprego de especialistas civis em missões internacionais.** Brasília, Instituto Igarapé, Artigo Estratégico 01, maio. 2012.

KALIL, Mariana; HAMANN, Eduarda Passarelli. **Efeito Brasil: Especialistas civis brasileiros em países frágeis ou de pós-conflito.** Brasília, Instituto Igarapé, Relatório pós-evento, fev. 2012.

KENKEL, Kai Michael. **Democracia, ajuda humanitária e operações de paz na política externa brasileira recente: as escolhas de uma potência emergente.** CADERNOS ADENAUER. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, v. 11, n. 4, O Brasil no contexto político regional, 2010, p.23 - 33.

RAMALHO, Antonio Jorge. **Política externa e política de defesa no Brasil: civis e militares, prioridades e a participação em missões de paz.** Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos6/@cetera%20-%20Ramalho%20da%20Rocha.pdf>> Acesso em 13 de maio de 2014.

SILVA, Henrique Paiva Nascimento. **O Brasil e as operações de paz.** Estudos de Política Externa. UERJ – PPGRI, 2013. Disponível em: <http://www.ppgri.uerj.br/form/Henrique_Paiva.pdf> . Acessado em 13 de maio de 2014.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as operações de manutenção da paz e a inserção do Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas.** Brasília: Funag, 2010.

ANÁLISE DA GESTÃO DE FRONTEIRAS NA UNIÃO EUROPEIA: BUSCANDO ESTABILIDADE NO COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA

Ana Paula Moreira Rodriguez Leite (PPGHC/UFRJ)

Cintiene Sandes Monfredo Mendes (PPGHC/UFRJ)

Resumo: Esta proposta analisa a gestão de segurança e defesa nas fronteiras da União Europeia. Sabemos que a região é uma área geoestratégica vulnerável à ameaças transnacionais. Para o presente trabalho, elencamos fatores percebidos como ameaças, sobretudo após o Tratado de Amsterdã. Em tempos de crise, percebemos uma premissa quanto ao recrudescimento na estratégia de defesa de fronteiras na região na contenção dos fluxos. Nesse sentido, podemos classificar a União Europeia como um importante Complexo de Segurança, pois reúne relação entre variáveis domésticas e regionais, e, ainda internacionais que vulnerabilizam a segurança deste espaço geográfico.

Ressaltamos que, torna-se essencial a avaliação das instituições que fomentam o espaço de cooperação e integração associando suas limitações ou avanços para conter as vulnerabilidades que desestabilizam a região. Portanto, consideramos o espaço de integração do bloco europeu como um arranjo necessário capaz de solucionar pacificamente as controvérsias que possam surgir entre os Estados membros.

Palavras-chave: Segurança; fronteiras; União Europeia.

Com o fim da Guerra Fria, houve a reestruturação da balança de poder entre os Estados. Receosos com uma possível hegemonia a ser exercida pelos Estados Unidos, outros atores estatais emergiram no cenário internacional. Inaugura-se uma era multipolar em que a globalização como pano de fundo ampliou processos à escala global que criou espaços transnacionais e supranacionais, bem como problemas, que antes domésticos, passam a esfera de preocupação regional. Novas ameaças, tais como a imigração irregular, passam a ser concebidas como problema de segurança e um novo olhar para o controle de fluxos ilegais surge na União Europeia, objeto deste estudo.

Na segunda metade do século XX, os Estados buscaram a cooperação e o não isolacionismo para alcançar objetivos estratégicos. Nessa conjuntura, vimos o advento dos blocos regionais que criaram uma rede complexa composta por Estados interligados e comprometidos com o alcance de benefícios para todos os atores envolvidos. Entre os benefícios a serem alcançados destacamos o alcance da segurança coletiva.

O objetivo de segurança coletiva não é uma novidade datada da contemporaneidade. Porém, após a Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, buscou-se com ela aproximar os Estados para o alcance da paz mundial. Entretanto, com os acontecimentos do período entre guerras o objetivo não fora alcançado e a Liga das Nações fracassou, e, um novo projeto de segurança coletiva só fora novamente arquitetado ao fim da Segunda Guerra Mundial com a criação da ONU¹.

Nesse sentido, buscou-se por meio de organizações internacionais ou instituições transnacionais, que em cooperação pudessem criar mecanismos de resolução de conflitos e redução das questões referentes à balança de poder. O espaço de integração regional seria aquele no qual tais questões poderiam alcançar o sucesso. Portanto, a experiência trazida por países europeus ainda na década de 1950, na qual por meio da coordenação de organizações internacionais de caráter supranacional, alcançou resultados positivos na questão da paz e tornou-se o grande paradigma para as relações internacionais.

Portanto, os estudos de defesa e segurança no âmbito europeu, que levaram em consideração as questões de segurança coletiva, tiveram início ainda antes do processo de globalização e durante a Guerra Fria. Logo, as referidas questões coincidiram com o próprio processo de formação da União Europeia. Por esta particularidade, o espaço desperta interesses nos meios acadêmicos e na Comunidade Internacional que o considera como exemplo no que tange ao processo total de integração regional.

Entendendo a formação do espaço regional da União Europeia.

Terminada a Segunda Guerra Mundial, era preciso pensar em uma nova arquitetura europeia que objetivasse a paz e vencesse as divergências que só seriam possíveis por meio do cessar das disputas econômicas entre os países. O nacionalismo exacerbado e o revanchismo deveriam, sobretudo, ser diluídos ou pulverizados. Se o objetivo em comum girava em torno de uma recuperação econômica, como evitar um novo conflito entre as potências?

¹ Muito embora o conceito de segurança coletiva seja monopólio da ONU, tornou-se um exemplo quando da formação da CEE na década de 50 levando-se em consideração a questão da paz, segurança e defesa em âmbito regional, uma nova realidade do século XX. (MOREIRA, 2014)

A solução encontrada não era nova, já havia sido colocada em questão por diversos teóricos da filosofia política, entre eles destacamos Immanuel Kant, em sua obra *À Paz Perpétua*², na qual propôs a criação de uma Federação Universal e um Governo Supranacional³. Em 1923, o movimento da União Paneuropeia, liderado por Richard Coudenhove-Kalergi⁴, foi um foco de discussões em torno da criação de um federalismo europeu (SILVA, 2006). Sendo assim, a partir de 1951, iniciavam-se lentamente os processos de integração com bases humanistas que ao longo dos anos sofreram várias reformulações jurídicas e adesões de novos países.

Joana Stelzer (2009) destaca a relevância dos papéis de duas personalidades para o processo de integração regional europeu, Robert Schuman e Jean Monnet⁵. *A priori*, o objetivo era amenizar os conflitos existentes, sobretudo entre França e Alemanha, pelo controle de matérias-primas estratégicas, nesse caso o carvão e o aço, que poderiam ser propulsores de um novo esforço de guerra.

Toda integração possui internamente um processo preliminar e constante de identificação das divergências e dos conflitos, resultando numa negociação permanente de interesses que posteriormente criará a base para a formulação de um interesse comum. (MARIANO, 1995)

Seguindo os argumentos de Joana Stelzer, a prévia do acordo foi a Declaração Schuman⁶ em 1950. Esta visava três objetivos: a organização de siderurgia e de indústrias de base europeias; a regulamentação das relações franco-alemãs e uma nova discussão da reestruturação da unificação europeia. A solução, pois, seria o controle da produção do carvão e do aço que foram estopins de grandes disputas entre estes países. A criação de uma alta autoridade comum e aberta à participação de outros atores europeus traria um foro comum para a solução de controvérsias.

² KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Marco Antônio de A. Zingano. São Paulo: L & PM Editores, 1989.

³ adj. Que pertence a um organismo, a um poder colocado acima do governo de cada nação. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/supranacional/>

⁴ Diplomata austríaco que defendeu a integração europeia

⁵ Robert Schuman foi Ministro dos Negócios Estrangeiros da França e fora recomendado por Jean Monnet para executar o processo de integração.

⁶ Disponível em: http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_pt.htm. Acesso em 15/09/2013.

Nesse sentido, criam-se os laços de interdependência entre os Estados, que mesmo dotados de uma soberania na qual poderiam projetar-se sobre o outro, leva-se em consideração a questão da reputação internacional. Tal fato baseia-se na aceitação dos termos de tratados internacionais em prol da cooperação, e ainda, no caso da Alemanha de aceitação no cenário regional.

Mas, em virtude de a Alemanha continuar representando uma potencial ameaça para a paz européia, havia a necessidade de inseri-la, política e economicamente, numa sólida Comunidade. O dilema francês era justamente este; ou se tentava manter a nação germânica desmilitarizada e sem peso político, mas como constante ameaça; ou, procurava-se integrá-la num projeto original e, até certo ponto, irreversível. Optou-se pela segunda alternativa. (STELZER, 2009, p. 32)

Nessa conjuntura, criou-se a Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) em 1951 e representou uma novidade em Direito Internacional ao reconhecer a supranacionalidade. A ideia da alta autoridade previa a não sobreposição de poder, bem como a não competição entre os associados. Foram signatários França, Alemanha, Itália e Benelux.

Com o sucesso desta zona de livre comércio, o processo de integração passara a abranger outros setores estratégicos. Em 1957, o setor econômico com a assinatura do Tratado da Comunidade Econômica Europeia (CEE) visou a integração econômica suprimindo as barreiras políticas e econômicas baseadas na livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. Neste mesmo ano, o setor energético também fora contemplado e inserido ao processo de integração por meio da Assinatura do Tratado da Comunidade Europeia de Energia Atômica Euratom (CEEa), o qual regulamentava a criação e o crescimento do setor nuclear na região.

Após a constituição dos tratados citados, o espaço alcança o *status* de Comunidade. Ao longo do tempo sofreu aprofundamento em seu processo de integração com a fusão dos executivos dos seis países integrantes em 1965 e, a partir de 1972 com a adesão de novos países à Comunidade. Em 1986, o Ato Único Europeu representou avanço à Comunidade visto que complementou os três tratados e reimplantou várias políticas comunitárias comuns. (STELZER, 2009)

Em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia (TUE), houve revisão dos tratados desde a criação das três Comunidades. Alterou-se a nomenclatura de Comunidades Europeias para União Europeia. Entre outros pontos, a adoção de uma Política Externa Comum, uma Cidadania Europeia Comum e uma Política de Segurança Comum (PESC) responsável em resguardar os interesses da União Europeia.

Em 1997, o Tratado de Amsterdã (TA) consolidou os três pilares da União Europeia: as Comunidades Europeias, a política externa e de segurança comum e a cooperação sobre justiça e de assuntos internos. Nessa conjuntura, já era perceptível a preocupação com as mudanças trazidas pela globalização e pelo aprofundamento de problemas como a securitização em escala transnacional. Dessa forma, mostrou-se necessário reformular as diretrizes de segurança e defesa.

Em 2000, o arcabouço jurídico do bloco sofreu adaptação profunda no funcionamento das instituições para um possível alargamento do bloco. Nesta ocasião muitos outros países aderiram à União e outros candidatos ainda estavam por ingressar. O Tratado de Nice regulamentou a forma na qual a adaptação de instituições viria ser implementada com o objetivo de minimizar impactos gerados pelo ingresso de novos parceiros.

Em 2007, o Tratado de Lisboa alterou o Tratado da União Europeia e o Tratado da Comunidade Europeia. O mesmo elaborou também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia que propiciou um espaço de discussão para a construção de uma Constituição e de uma identidade europeia.

Observamos que todo o processo de integração advém das instituições que, alargando suas funções foram capazes de atingir outros setores estratégicos além do econômico até atingir um nível político tão aprofundado que culminou na supranacionalidade conferindo aos países uma cessão parcial de suas soberanias em prol de um ente superior como garantia da manutenção do processo de integração regional que diferentemente de outros existentes atingiu todas as etapas do processo - Processo conhecido como *Spill Over*, ou seja, efeito de transbordamento. (STELZER, 2009)

A União Europeia e a questão das fronteiras.

Dos objetivos de integração surgem novos outros acordos e arranjos institucionais para o bom funcionamento do bloco. A criação de um espaço regional composto de distintos atores cumprira um objetivo político no nível dos Estados. *A posteriori*, a execução seria estendida ao nível social, visto que este mesmo espaço estava constituído em uma Comunidade. Era preciso pensar na circulação de pessoas dentro do espaço comunitário sem restrições para com seus cidadãos.

Portanto, a necessidade de criação de um Espaço de Livre Circulação surge como prioridade para a integração regional e da criação da Cidadania Europeia Comum. Para que se tornasse realidade foi preciso pensar na eliminação das barreiras físicas entre os países. França, Luxemburgo e Alemanha foram os pioneiros e eliminaram suas fronteiras em um acordo intergovernamental - fora do espaço comunitário - denominado Acordo de Schengen⁷ em 1985. A partir de então, com o exemplo deste pequeno espaço de Livre Circulação, a União Europeia sentiu a necessidade de agregá-lo ao seu espaço jurisdicional.

*Espacio es una noción que indica la existencia de un amplio entramado de agentes y elementos económicos que poseen modos de organización y de regulación específicos, cuyo principal actor es el ser humano.*⁸

Contudo, diante das significativas dificuldades de se implantar políticas comuns dentro de um espaço onde países se apresentavam com realidades e culturas diferentes, era preciso reformular as questões de segurança e defesa, pois as questões tidas como ameaças e desafios de segurança para a Europa vinham se potencializando.

Assim, com o Tratado de Amsterdã⁹, em 1997, os controles de fronteiras tornaram-se políticas comunitárias.¹⁰ Diante das mudanças da percepção de segurança regional, o Tratado incluiu a imigração ilegal como uma nova ameaça. Para que as ações e o gerenciamento, entretanto, tornassem-se eficazes seria necessário que todos os Estados signatários reformulassem suas respectivas legislações internas a fim de criar uma política comum de segurança e defesa. As políticas de controles fronteiriços tornam-se comunitárias e são delimitadas as fronteiras externas da União Europeia.

Portanto, Amsterdã estabeleceu prerrogativas comuns aos Estados que, a partir de então, teriam a responsabilidade de controlar por meio de seus territórios a entrada e saída de pessoas, inclusive a obrigação de deportação de ilegais. Surgem com isso, dois tipos de fronteiras: uma

⁷<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:PT:PDF>

⁸ MONGE, Nilo Meza. **Espacios Regionales Transfronterizos. Teoría, política, y práctica del desarrollo y la integración fronteriza.** Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/index.htm>

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/11997D/html/11997D.html> acesso em 23/08/2010

¹⁰ O Acordo de Schengen é intergovernamental sendo adotado por parte dos países da UE, enquanto que as políticas de controle de fronteiras do Tratado de Amsterdã tratam-se de política comunitária.

nacional e outra regional. Tal fato levou os Estados aos grandes debates nacionais e reformulações em seus processos decisórios no que concerne à defesa de fronteiras.

O Acordo de Schengen e o Tratado de Amsterdã são as referências principais para se pensar na questão de fronteiras na Europa. O primeiro eliminou as fronteiras entre alguns países pertencentes à União Europeia. De caráter intergovernamental, porém uma base de sustentação para o segundo que, supranacional abrange jurisdicionalmente toda a União Europeia. Cria-se, portanto, dois tipos de fronteiras: uma residual e outra comunitária. Desta maneira, a União Europeia e o espaço de Schengen tornam-se importantes Complexos de Segurança, pois reúnem relação entre variáveis domésticas e regionais, e, ainda internacionais.¹¹

Porém, essa consonância das políticas nacionais em nome da integração, em que se preza a supranacionalidade, gera alguns momentos de tensão quando os Estados levam em consideração questões de ordem interna que dificultam a adoção e o cumprimento de obrigações comunitárias.

(...) tensión entre la voluntad – y la necesidad – europeísta de los líderes políticos, por una parte, y sus propios miedos y la inercia, las maquinarias estatales, por otra, hicieron que los jefes de Estado y de Gobierno, a la vez que tomaban decisiones valientes, decidieran también llenarse el camino de piedras. (CUSÍ, 2001:15)¹²

Jeremy Rifkin, na obra *O sonho europeu* (2005)¹³, argumenta sobre a integração europeia como uma necessidade, mas também faz apontamentos pertinentes quanto às dificuldades impostas ao processo de integração regional. Dentre elas destacamos a questão do controle das fronteiras que geram grandes divergências dentro do espaço comunitário.

¹¹ BUZAN, Barry. **People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

¹² CUSÍ, Anna Terrón i. **El debate sobre La inmigración en la Unión Europea.** Marco General In: Revista Cidobd'AfersInternacionals. Ciudadanía Europea e inmigración, num. 53, pp. 13-30. Zaragoza: ARCE, mai-jun 2001 ISSN: 1133-6595

¹³ RIFKIN, Jeremy. **O sonho europeu. Como a visão europeia do futuro vem eclipsando silenciosamente o sonho americano.** São Paulo: M. Books do Brasil Editora LTDA, 2005.

Diante do impasse, o Conselho Europeu¹⁴ decidiu unir os países no Conselho de Tampere,¹⁵ em 1999, para definir as novas diretrizes e como consequência foi ratificado “o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”. Este encontro não gerou outro acordo, mas esclareceu e norteou a execução dos termos estabelecidos no Tratado de Amsterdã.

No que se refere aos controles fronteiriços destacamos que os Estados cederiam partes de suas soberanias a favor da supranacionalidade. No entanto, quando a questão ultrapassa as esferas da própria segurança, estes tendem a rechaçar a interdependência que cria precedentes para os descumprimentos dos termos de Schengen ou Amsterdã.

Vale destacar que está disposto no Acordo de Schengen um dispositivo de segurança (cláusula de salvaguarda) a ser acionado caso a segurança interna esteja ameaçada, em que se reativa os controles fronteiriços temporariamente dentro do espaço de Schengen. Sendo assim, cada Estado ainda é soberano em suas decisões e legislações a fim de atender suas especificidades. Os acordos internacionais funcionariam como mecanismos de cooperação entre os países envolvidos e não como mecanismos regulatórios das decisões.

Portanto, podemos entender que o Complexo Regional de Segurança formado pela União Europeia é um espaço em que as fronteiras passam por constantes reformulações. O processo de securitização e defesa atende à finalidade de proporcionar estabilidade e segurança ao bloco.

La combinación de los procesos de desfronterización con los sentimientos de identidad y pertenencia, dieron lugar a la configuración de Espacios Regionales Fronterizos, escenarios privilegiados de dinámicas económicas y sociales que, en un marco mayor de realización de la mercancía transnacional, involucran directamente a dos o más países poniendo en cuestión, para todo efecto práctico, la vigencia de conceptos de soporte del viejo Estado-Nación, como aquellos referidos a Estado, Territorio y Soberanía con los cuales se pretendía legitimar el efecto “separación” de los límites.¹⁶

¹⁴ Órgão político mais alto da União Europeia. É composto pelos Chefes de Estado ou Governo dos países signatários e também o Presidente da Comissão Europeia.

¹⁵ Sessão extraordinária do Conselho Europeu que se realizou nos dias 15 e 16 de outubro de 1999, para debater a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia.

¹⁶ MONGE, Nilo Meza. **Espacios Regionales Transfronterizos. Teoría, política, y práctica del desarrollo y la integración fron**

Conclusão

A União Europeia, ao longo de sua formação, aperfeiçoou as relações entre os países membros implantando e reformulando tratados que pudessem levar a uma integração cada vez mais profunda. Historicamente, a difícil coexistência entre os vizinhos europeus, retratados neste artigo, com o exemplo da Alemanha e França, mas possível de serem lembrados pela sequência de duas grandes guerras mundiais, nos levam a crer que um espaço de cooperação em diversos âmbitos, social, económico, jurídico, político e de segurança e defesa são essenciais para o desenvolvimento da região.

No contexto deste trabalho, ao abordar o Complexo de Segurança Regional, nos deparamos com conflitos de interesses que se baseiam na difícil relação entre nacional e regional. Contudo, ao tratar a questão da gestão de fronteiras inserimos um debate que se propõe superior a tais divergências estando relacionado a própria existência do bloco.

Ao buscar estabilidade regional, desenvolvimento económico e relações mais confiáveis, a União Europeia possui um grande papel para coordenar a integração de forma a favorecer a credibilidade institucional e jurídica do bloco. Os membros precisam disponibilizarem-se ao máximo com as propostas de cooperação e não mais, ou apenas, com seus interesses nacionais. Assim, assuntos estratégicos, que permeiam as fronteiras, como a circulação de pessoas devem, mesmo em tempos de instabilidade económica e política, serem tratados com seriedade de forma a não desarticular o processo de integração regional que se propõe cada vez mais profundo.

Referências Bibliográficas

BUZAN, Barry. **People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-cold war era.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

CUSÍ, Anna Terrón i. **El debate sobre La inmigración en la Unión Europea. Marco General** In: Revista Cidobd'AfersInternacionals. Ciudadanía Europea e inmigración, num. 53, pp. 13-30. Zaragoza: ARCE, mai-jun 2001 ISSN: 1133-6595.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua.** Trad. Marco Antônio de A. Zingano. São Paulo: L & PM Editores, 1989.

MARIANO, Karina L.P. **O neoliberal institucionalismo: um modelo teórico para a integração regional.** CadernosCedec - Centro de Estudos de Cultura Contemporânea. São Paulo: Cedec, 1995.

MONGE, Nilo Meza. **Espacios Regionales Transfronterizos. Teoría, política, y práctica del desarrollo y la integración fronteriza.** Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/index.htm> Acesso em 27/06/2014.

MOREIRA, Felipe Kern. **A fragmentação do sistema internacional de segurança coletiva e dos desafios da segurança Latino-Americana.** In: Revista Âmbito Jurídico, Rio Grande, II, n. 7, nov 2001. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=5581>. Acesso em nov 2014.

RIFKIN, Jeremy. **O sonho europeu. Como a visão europeia do futuro vem eclipsando silenciosamente o sonho americano.** São Paulo: M. Books do Brasil Editora LTDA, 2005.

SILVA, Karine de Souza. **Humanismo e a construção da União Europeia: elementos para uma nova cultura.** In: OLIVEIRA, Maria Odete de (org). Configuração dos Humanismos e Relações Internacionais: ensaios. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

STELZER, Joana. **União Europeia e Supranacionalidade. Desafio ou Realidade?** Curitiba: Juruá, 2009.

A PARCERIA INSTITUCIONAL ENTRE O MINISTÉRIO DA DEFESA E O ITAMARATY EM COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA DEFESA E DESENVOLVIMENTO

Guilherme Tadeu Berriel Silva Oliveira (INEST/UFF)

Henrique Fernandes Alvarez Vilas Porto (INEST/UFF)

Resumo: As operações de construção da paz ocorrem na maioria das vezes em situações de pós-conflito, caracterizadas geralmente pela insegurança e incerteza em relação às instituições políticas, nas quais a paz é efêmera e a carência dos recursos nacionais pode fazer com que a situação conflituosa retorne. Das instituições que o Estado brasileiro lança mão para atuar nesses referidos cenários, pode-se destacar o Ministério da Defesa, bem como, a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao Ministério das Relações Exteriores. Contudo, em tais operações, não raros são os casos em que a cooperação para defesa confunde-se com cooperação para o desenvolvimento, levando a um aparente conflito de competências entre os órgãos. No presente trabalho, utilizar-se-á a abordagem institucionalista da escolha racional como método para analisar as citadas instituições e a parceria que firmaram para atuar nesses contextos.

Palavras-chave: Ministério da Defesa, Itamaraty, Cooperação internacional.

1 INTRODUÇÃO

O binômio segurança e desenvolvimento constitui elemento sempre presente na política externa brasileira até o contexto hodierno. Mesmo oscilando em relevância ou transitando na pauta de prioridades, o Brasil manteve constância em acreditar que o subdesenvolvimento gera conflitos e ameaça a paz internacional.

O Brasil foi protagonista na elaboração do conceito de *peacebuilding*, aprovado na Organização das Nações Unidas pelas resoluções 60/180 da Assembleia Geral e 1645 (2005) do Conselho de Segurança. As operações de construção da paz ocorrem na maioria das vezes em situações de pós-conflito, caracterizadas geralmente pela insegurança e incerteza em relação às instituições políticas, nas quais a paz é efêmera e a carência dos recursos nacionais podem fazer com que a situação conflituosa retorne. Assim, a

prioridade para as operações de *peacebuilding* é desenvolver as capacidades nacionais, com o fito de fazer o Estado retomar as condições de manter sua segurança por conta própria e reduzir gradualmente a dependência externa para tal fim. A paz do *peacebuilding* não é somente a ausência de conflito, mas a eliminação das suas causas.¹

Das instituições que o Estado brasileiro lança mão para atuar nesses referidos cenários, pode-se destacar o Ministério da Defesa, relacionado ao emprego das Forças Armadas na defesa nacional, em operações de paz e no relacionamento internacional de defesa, bem como, a Agência Brasileira de Cooperação, ligada ao Ministério das Relações Exteriores, competente para atuar no âmbito da cooperação técnica para o desenvolvimento. Contudo, não raros são os casos em que a cooperação para defesa confunde-se com cooperação para o desenvolvimento. Assim, em 2010, ambas as instituições firmaram uma parceria para atuarem em conjunto nesse tema.

No presente trabalho, utilizar-se-á a abordagem institucionalista como método para analisar as citadas instituições e sua parceria, com o fito de entender e explicar o mecanismo funcional de ambas em busca de realizar seus determinados fins e como elas agiram e se preparam para eventual conflito de atribuições nesse desempenhar de tarefas.

2 A ABORDAGEM METODOLÓGICA

Observando a estrutura institucional do Estado brasileiro concernente ao tema aqui proposto, verifica-se que pelo menos dois órgãos do Poder Executivo federal possuiriam atribuições para atuar quando a matéria versa sobre cooperação internacional técnica em defesa e desenvolvimento, como já dito e será melhor explicado posteriormente. Tal fato suscita dúvidas acerca do funcionamento das instituições e da eficácia das medidas que ambas tomam no desempenhar de suas funções, ensejando a melhor investigação da referida antinomia atributiva.

Nesse sentido, ao eleger a abordagem metodológica que melhor poderia explicar e analisar as referidas instituições, seus papéis e competências, faz-se mister discorrer sobre a teoria institucionalista, com o objetivo de verificar se esta poderia ser compatível com o objeto em comento e qual dos seus segmentos seria o mais adequado.

¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Peacebuilding: an orientation**. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 23/11/2014.

De acordo com a lição de Rothstein (*In*: GOODIN (ed.); KLINGERMAN (ed.), 1998), o estudo das instituições constituía o cerne da ciência política clássica, quando esta se formou durante o século XIX e XX, consistindo na examinação, comparação e recomendação de instituições, particularmente a estrutura governamental e as constituições, a fim de constatar quais seriam as “corretas”.

Entretanto, o institucionalismo clássico perdeu importância com a revolução behaviorista do pós-guerra, argumentando que leis formais, regras e estruturas administrativas não explicavam realmente o comportamento político ou os resultados políticos, propondo, em oposição, uma teoria positiva e uma análise empiricamente orientada e rigorosa em termos conceituais, através da utilização de maneira pluralista de abordagens metodológicas de ciências vizinhas, tais como a sociologia, a antropologia e a psicologia. Não obstante, o neo-institucionalismo conferiu nova roupagem à teoria institucionalista, num movimento de dupla rejeição, tanto à ausência de cientificidade do antigo institucionalismo, quanto à ausência do contexto institucional nas abordagens comportamentalistas, assim, seria uma síntese do antigo institucionalismo com o comportamentalismo (PERES, 2008).

Nessa toada, assim surgiu o neo-institucionalismo por volta de década de 1980, mais como uma gama de abordagens independentes, como perspectivas organizadas, do que uma teoria unificada (LOWNDES, Vivian *In*: MARSH; STOKER, 2010). No mesmo diapasão, ensinam Hall e Taylor (2003) que o neo-institucionalismo possui três escolas de pensamento, quais sejam: o institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Interessa ao presente estudo maiores formulações acerca do institucionalismo da escolha racional.

Segundo lecionam Hall e Taylor (2003), o institucionalismo da escolha racional importou conceitos da “nova economia das organizações”. Em breve síntese, esses teóricos empregam uma série de pressupostos comportamentais em seu método. De modo geral, afirmam que os atores pertinentes compartilham um conjunto determinado de preferências ou de gostos e se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências. Nesse sentido, os teóricos da escola da escolha racional tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação coletiva, definidos como situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado sub-ótimo para a coletividade, ou seja, de maneira que fosse possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado. De forma generalizada, esses referidos dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha

de ação que seria preferível no plano coletivo. Menciona como exemplos da teoria dos jogos que são aplicadas, os mais conhecidos, tais como o "dilema do prisioneiro" ou a "tragédia dos bens comuns". Prossegue afirmando que o comportamento de um ator é baseado em cálculos estratégicos sobre a expectativa do comportamento provável de outro ator. Assim, instituições estruturam essa interação ao influenciarem a possibilidade e a sequência de alternativas na agenda, ou ao oferecerem informações ou mecanismos de adoção que reduzem a incerteza no tocante ao comportamento dos outros, ao mesmo tempo que propiciam aos atores "ganhos de troca", o que os incentivarão a se dirigirem a certos cálculos ou ações precisas. Em outras palavras, a teoria explica a influência das instituições sobre a ação individual através de um prisma "calculador" clássico.

Quando a referida teoria trata das origens das instituições, ela pressupõe que os atores criam a instituição de modo a realizar o valor que os próprios atores atribuem às funções que tal instituição desempenharia. Dessa forma, os teóricos consideram a criação, na maioria das vezes como um ganho obtido pela cooperação. Assim, o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados. Noutro passo, se a instituição sobrevive, é porque oferece mais benefícios aos atores interessados do que outras formas institucionais concorrentes, caso ela esteja submetida a um processo de seleção competitiva (HALL; TAYLOR, 2003).

Diante do que fora até aqui desenvolvido, a teoria pode ser sintetizada, conforme a explanação de Peters (1998), como baseada nas escolhas individuais dos atores baseadas em cálculos utilitaristas. Assim, as instituições servem para garantir o equilíbrio entre seres individualistas que procuram sempre maximizar sua utilidade. Elas logram êxito nessa finalidade ao definir regras que garantam um ambiente estável e previsível de tomada de decisão.

Sob esse prisma metodológico, estudar-se-á em seguida as duas instituições em comento, a fim de depreender quais os interesses e preferências dos atores que nelas estão envolvidos. Entretanto, tal estudo será realizado de forma preliminar, tão somente para considerar que, ao sintetizar as pretensões utilitaristas dos atores interessados que agem no âmbito interno, a instituição em si se torna um ator individual num plano maior, contando com suas próprias preferências a serem maximizadas. Estabelecendo tal premissa, poder-se-á desenvolver o objeto central desse trabalho, que é a parceria entre o Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Cooperação para evitar o conflito de atribuições na seara da cooperação internacional em defesa e desenvolvimento.

3 O MINISTÉRIO DA DEFESA

A criação formal do Ministério da Defesa foi resultado de um processo iniciado em 1997 pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso e culminado em 1999, quando o então Ministro Extraordinário da Defesa, Elcio Álvares, passou a ser o Ministro de Estado da Defesa. Entretanto, o projeto de criação de um ministério único que congregasse as três forças singulares não era novidade, bem como, não era inédito o fato de um civil chefiar a pasta.

Segundo Fucille (2003), o ímpeto de coordenação entre as forças armadas já havia desde 1946, quando da criação do Estado Maior das Forças Armadas. Durante o início do regime militar, no governo Castelo Branco (1964-67), houve a ideia de criar um Ministério da Defesa, no entanto, a divisão que ocorria no corpo militar da época suprimiu o plano. À época da Assembleia Constituinte (1987-88), também havia pressão para criar um Ministério da Defesa e incluí-lo no texto constitucional, contudo, a tutela militar que ainda era exercida após a queda do regime, sobretudo durante o governo Sarney, também obstou o projeto. Ademais, em perspectiva histórica, civis já desempenharam importantes papéis à frente de ministérios e comandos militares, o autor cita como exemplo diversos civis na Marinha imperial, o Ministro da Guerra republicano Pandiá Calógeras e Salgado Filho, primeiro ministro da Aeronáutica.

Em que pese os precedentes históricos, a criação do Ministério da Defesa em 1999 foi produto tempestivo do contexto interno e internacional que foram decisivos para sua concretização. O mesmo Fucille (2003), aponta, em síntese, alguns fatores: crise de identidade das forças armadas, diante da desnecessidade de preocupação com conflitos interno, regional e global, levando em conta o fim da ditadura, o fim da guerra fria e o impulso à globalização e integração regional; necessidade de afirmação da supremacia civil, após o período ditatorial e pelo acentuado protagonismo militar, acompanhado de fragilidades institucionais que ainda imperavam mais de década após a queda do regime; necessidade de criar mecanismos que expressassem satisfatoriamente as necessidades e interesses do setor militar e mantivesse neles a vontade de obediência; por fim, a necessidade de modernização institucional, diante das vantagens técnico-administrativas e estratégico-operacionais de um ministério único em relação à estrutura multiministerial, bem como, da urgência de maior coordenação e diálogo entre as forças, evidenciada após a Guerra do Golfo e a mudança de certos paradigmas da guerra moderna.

Zaverucha (2005), por outro lado, afirma que a iniciativa de criação do Ministério da Defesa teve vigor após o anúncio de uma aliança estratégica entre Estados Unidos e Argentina, sendo certo que após o fato, o então presidente argentino Menem manifestou expressamente a rejeição ao pleito brasileiro de obter um assento permanente junto ao Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Diante disso, o ministério da defesa não seria "primordialmente criado para ajudar a submeter os militares ao controle democrático civil, mas com fins instrumentais" (p. 108), vez que seria difícil explicar ao mundo como um pretendente a atuar em assuntos de segurança internacional tinha quatro ministros respondendo pela pasta.

Não obstante, ambos os autores enumeram os conflitos de interesses que permearam tanto a criação do ministério, quanto perduraram por muitos anos posteriores ao fato. Tal conflito de interesse é essencial para a proposta do presente trabalho, diante da abordagem metodológica escolhida. Verifica-se que no processo de criação do Ministério da Defesa, havia dois atores interessados: o setor militar, abrangendo a classe profissional sob os auspícios dos ministros militares e a autoridade civil constituída, a Presidência da República e a classe política decorrente. Ambos os atores competiam por um bem escasso, qual seja, o poder político, conseqüentemente, a capacidade de tomar decisões, elaborar e conduzir políticas e possuir meios para efetivá-las. A apropriação do poder político permitiria que os atores o utilizassem para maximizar os seus interesses: o setor militar objetivava manter a tutela sobre os assuntos concernentes à defesa e a manutenção das prerrogativas militares herdadas do regime, ao passo que a autoridade civil buscava afirmar sua supremacia sobre a classe militar, inclusive, sobre a direção da matéria de defesa como um todo, bem como, modernizar a estrutura de acordo com novas demandas estratégicas e instrumentalizar o setor para a consecução de outros objetivos políticos, como a reforma do CSNU, por exemplo. Diante da tensão entre dois atores que buscavam maximizar suas preferências, o Ministério da Defesa foi uma instituição criada com o propósito de trazer equilíbrio na relação entre tais atores individualistas, como uma resposta institucional que pudesse trazer resultado ótimo para a coletividade, qual seja, uma instituição que congregasse e coordenasse as três forças singulares sob um autoridade civil, dotada de canais satisfatórios para expressão dos interesses do profissionalismo militar. O longo e conturbado processo que o Ministério da Defesa percorreu para estabilizar-se nesse fim proposto não será objeto do presente estudo, vez que a proposta do mesmo é analisar a própria finalidade da instituição segundo o modelo da escolha racional, porém, as diversas situações conflituosas decorrentes e posteriores à criação do ministério (ZAVERUCHA, 2005) corroboram a análise no sentido de haver uma tentativa de equilíbrio nos feixes de força que agem no âmbito da instituição.

Nesse sentido, dentre as atribuições legais do Ministério da Defesa, pode-se destacar o relacionamento internacional em defesa, previsto no art. 1º, inciso VII, do Regimento Interno do Ministério da Defesa, aprovado pelo Decreto nº 7974/2013. Segundo o sítio do Ministério da Defesa, faz parte do seu escopo de atuação a cooperação internacional em defesa².

4 A AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO

Criada em 1987, a instituição vinculada ao Ministério das Relações Exteriores representa o auge de um processo iniciado nos anos 50, quando a cooperação internacional ganhou destaque na tônica da política externa brasileira.

O histórico da cooperação técnica internacional remonta há alguns anos antes, desde 1944 com a conferência de Bretton Woods. Por conseguinte, o esforço de estabelecer parâmetros e estruturar a cooperação se deu por parte da ONU, com o objetivo de reconstruir países devastados pela Segunda Guerra Mundial, bem como, acelerar o desenvolvimento de países menos industrializados. O princípio do referido movimento se deu com a cooperação institucional, sendo certo que a existência de instituições nacionais capacitadas tecnicamente, em diversas áreas, tais como administração pública, em planejamento, em ciência e tecnologia, em gestão de programas governamentais, dentre outras, foi tida como condição essencial para que os esforços empreendidos tivessem continuidade e para que os países recipiendários adquirissem autonomia. Na década de 1970, o conceito evoluiu não somente para a cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas a reprodução de projetos bem-sucedidos em outros países com problemas semelhantes proporcionou a chamada “Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD)”, ou “cooperação horizontal”, ou ainda, “cooperação Sul-Sul”, em contraposição à tradicional “cooperação Norte-Sul”.³

Em termos de evolução institucional no Brasil, em relação ao tema, tem-se a criação da Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT) em 1950, compostas por representantes da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do Ministério das Relações Exteriores e de ministérios setoriais. Frutos desse primeiro esforço de cooperação centrada em instituições estratégicas, destacamos a Empresa Brasileira de Pesquisa

² MINISTÉRIO DA DEFESA. **O que é o Ministério da Defesa?** Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/ministerio-da-defesa>>. Acesso em 28/07/2014.

³ AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira.** Disponível em <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em 30/07/2014.

Agropecuária (Embrapa), a Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás), o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), o Departamento de Aviação Civil (DAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). Em 1969 houve uma ampla reforma institucional, centralizando as competências de cooperação técnica na Sub-Secretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN) da SEPLAN, desempenhando funções técnicas, e na Divisão de Cooperação Técnica do MRE, desempenhando funções políticas. A partir de 1984, o sistema já apresentava obsolescência, até que uma nova reforma se fez necessária e, através de uma parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) pelo Decreto nº 94.973/1987. A instituição foi criada de modo a conciliar os interesses das funções técnicas e os interesses das funções políticas, outrora exercidos por instituições diferentes e que foram extintas, porém, desde a criação da ABC, tanto o âmbito político quanto o técnico estavam centralizados numa só agência, esta subordinada somente ao Ministério das Relações Exteriores. (ABREU, 2013)

De acordo com o art. 41 do Decreto nº 7304/2013, que aprova o Regimento Interno do MRE, compete à Agência Brasileira de Cooperação planejar, coordenar, negociar, aprovar, executar, acompanhar e avaliar, em âmbito nacional, programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, incluindo ações correlatas no campo da capacitação para a gestão da cooperação técnica e disseminação de informações.

5 A PARCERIA INSTITUCIONAL

Conforme observado no que fora desenvolvido supra, ambas as instituições possuem competências tangentes. Ao passo que ao Ministério da Defesa compete o relacionamento internacional, incluindo cooperação em defesa, à ABC compete a cooperação técnica internacional para o desenvolvimento em todas as áreas do conhecimento. À quem compete atuar nos casos em que cooperação para o desenvolvimento e cooperação em defesa se confundem?

Enxergando a aparente antinomia de competências sob o prisma metodológico adotado, verifica-se que existem dois atores que possuem interesses próprios e que competem pelo poder de atuar na condução de políticas de cooperação internacional em defesa e desenvolvimento. Ou seja, há um conflito de interesses entre tais atores que competem pelo mesmo bem escasso. Muito embora ambas as instituições sejam

governamentais, sujeitas ao Poder Executivo e, em tese, teriam como objetivo determinada razão de Estado, nada obsta que possuam visões de mundo diferentes, o que de fato ocorre e é natural, agindo cada qual conforme o que pensa ser o melhor para o país, nem sempre entrando em consenso. Nesses casos é que se constata o conflito de interesses, entre as opiniões técnicas e políticas que cada ator pode possuir em determinada matéria de cooperação internacional em defesa e desenvolvimento. Sendo assim, como tais instituições se prepararam para eventual conflito?

Ainda aplicando a ferramenta metodológica aqui desenvolvida, quando há conflito entre atores individualistas interessados em maximizar suas preferências, as instituições surgem como resposta a fim de trazer equilíbrio à relação e proporcionar um resultado que seja melhor para a coletividade, haja vista que possibilitam a previsibilidade e reduzem o grau de incerteza de um em relação ao outro ator. Assim, geralmente são fruto de um acordo voluntário entre os atores interessados, como já dito anteriormente.

Nesse sentido, no dia 4 de maio de 2010, Ministério de Defesa e ABC firmaram o Acordo de Cooperação Técnica em Defesa, permitindo que ambas as instituições fixassem os parâmetros, limites e incumbências de cada parte no desempenho da cooperação técnica internacional em defesa e desenvolvimento. Como exemplos dos frutos da referida parceria, em 2013, a ABC financiou 20 cursos de capacitação oferecidos pelo Ministério da Defesa à diversos países da América Latina, tais como Argentina, Bolívia, Equador e outros. Ao todo, naquele ano, a agência apoiou o treinamento de 42 militares sul-americanos e 42 africanos nos cursos regulares do Ministério da Defesa.⁴

⁴ AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação na área de Defesa**. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/499>>. Acesso em 30/07/2014; MINISTÉRIO DA DEFESA. **Parcerias e acordos em Defesa**. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>>. Acesso em 30/07/2014.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve o intuito de analisar a parceria entre o Ministério da Defesa e a Agência Brasileira de Cooperação sob a abordagem institucionalista da escolha racional como lente metodológica, a fim de explicar como ambas as instituições que, aparentemente possuíam atribuições antinômicas se prepararam para eventual conflitos de competência, mais especificamente, na área de cooperação técnica internacional em defesa e desenvolvimento.

Como metodologia a ser aplicada, o estudo elegeu o institucionalismo da escolha racional, para tanto, discorreu sobre o percurso que a abordagem institucional percorreu como método da ciência política, desde a aplicação tradicional, passando pela crítica comportamentalista e pela reação neo-institucionalista, da qual a corrente eleita para o presente faz parte. Tem-se, em suma, que diante de tal aspeto, as instituições são criadas mediante acordo entre atores individualistas interessados em maximizarem suas preferências, de forma utilitarista e calculadora, com o fito de proporcionar equilíbrio entre as pretensões e resultado ótimo para a coletividade.

Nesse sentido, analisou-se como o Ministério da Defesa surgiu em resposta à pretensão da autoridade civil em afirmar sua supremacia de um lado, e do setor militar objetivando manter suas prerrogativas, interesses e influências herdadas do regime militar, do outro. Ademais, estudou-se como a Agência Brasileira de Cooperação foi fruto da necessidade de conciliar os interesses técnicos e políticos envolvidos no processo de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Por fim, verificou-se como ambas as instituições também agem como atores individuais interessados em maximizar suas preferências, em especial, dentro do tema de cooperação técnica internacional em defesa e desenvolvimento, tangente às duas, sendo certo que a parceria firmada entre elas evidenciou uma resposta institucional ao eventual conflito de interesses e permitiu que elas encontrassem um equilíbrio na aparente antinomia de competências, propiciando um desempenhar de tarefas que melhor atenda aos interesses do Estado brasileiro e da coletividade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Fernando José Marroni de. A Evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**. Vol. 4, nº 2. Julho-Dezembro de 2013.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Histórico da Cooperação Técnica Brasileira**. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Historico>>. Acesso em 30/07/2014

_____. **Cooperação na área de Defesa**. Disponível em <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarnoticia/499>>. Acesso em 30/07/2014.

FUCCILLE, Luís Alexandre. A criação do Ministério da Defesa no Brasil: inovação e continuidade. **Research and Education in Defense and Security Studies**, Agosto, 2002.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. "Três Versões do Neo-Institucionalismo". **Lua Nova**, nº 58, 2003, pp. 193-223.

LOWNDES, Vivien. "The Institutional Approach" In: MARSH, David; STOKER, Gerry. (Eds.) **Theory and Methods in Political Science**. 3ª ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **O que é o Ministério da Defesa?** Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/ministerio-da-defesa>>. Acesso em 28/07/2014.

_____. **Parcerias e acordos em Defesa**. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/cooperacao-internacional/parcerias-e-acordos-bilaterais>>. Acesso em 30/07/2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **UN Peacebuilding: an orientation**. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacebuilding/pbso/pdf/peacebuilding_orientation.pdf>. Acesso em 23/11/2014.

PETERS, Guy B. "Political Institutions: Old and New" in: GOODIN, Robert E., KLINGERMAN, Hans-Dieter (Orgs.). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

PERES, Paulo Sergio. "Comportamento ou instituições? Evolução histórica do neo-institucionalismo na Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, nº 68, outubro de 2008.

ROTHSTEIN, Bo. "Political Institutions: An Overview" In: GOODIN, Robert E., KLINGERMANN, Hans-Dieter (Orgs.). **A New Handbook of Political Science**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, nº 25, novembro de 2005, pp. 107-121.

UMA ABORDAGEM SOBRE A CRIAÇÃO E A IMPORTÂNCIA DA UNASUL/CDS DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA

Alexandre Rocha Violante (UFF)

RESUMO: O fim da Guerra Fria (1989) marca diversas mudanças no sistema internacional e principalmente em sua agenda de segurança. Criações de mecanismos de integração regional, aliados ao aumento considerável do número de organizações Internacionais tornaram-se constantes. Essas alterações de perspectivas que surgem da emergência de crises que ao serem validadas pelo mundo real evidenciam desejos conflitantes, compõem a natureza dos seres humanos, trazendo novas realidades históricas, plenas de riscos, perdas e ganhos. Assim, percebeu-se nas últimas décadas, que o surgimento e/ou o desenvolvimento de blocos de poder pelos Estados, por meio de processos de integração regional, passou a ser sinônimo de busca por autonomia na forma de inserção internacional. Especificamente no continente sul-americano, dentro da moldura temporal do governo Lula da Silva (2003-10), foram verificadas diversas ações no sentido de criar uma organização internacional visando ao desenvolvimento econômico, à segurança regional e à integração em todas as áreas, a fim de propiciar estabilidade regional e o estabelecimento de um bloco de poder frente a outros mecanismos de integração regional, como a União Europeia, por exemplo. Portanto, este artigo tem como objeto analisar a importância da criação da UNASUL como forma de integração sul-americana, que derivou na criação de uma agenda comum de segurança com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) durante o governo Lula da Silva (2003-10). Para tal adota como método de abordagem o neo- institucionalismo, com maior ênfase no institucionalismo histórico. Por fim, constatar-se-á que a constituição da UNASUL, como objetivo atingido pelo Estado brasileiro em suas políticas, ao exercer a liderança do processo de integração do subcontinente, foi e é fator preponderante para a manutenção da estabilidade regional do mesmo, por meio da cooperação com Estados amigos, estabelecendo-se, dessa forma, maior dissuasão com as potências extra-regionais, e uma estratégia de *smart power* para a região.

Palavras-chave: Cooperação. Dissuasão. Segurança Internacional. *Smart Power*. Complexo de Segurança Regional.

INTRODUÇÃO

O fim da Guerra Fria (1989) marca diversas mudanças no sistema internacional e principalmente em sua agenda de segurança. Criações de mecanismos de integração regional, aliados ao aumento considerável do número de organizações Internacionais tornaram-se constantes.

Essas alterações de perspectivas que surgem da emergência de crises, ao serem validadas pelo mundo real, evidenciam desejos conflitantes, que compõem a natureza dos seres humanos trazendo novas realidades históricas, plenas de riscos, ganhos e perdas (GRAY, 2005 *apud* REIS, 2013).

As instituições são traços estruturantes das identidades, das preferências, dos modelos interpretativos e das normas a serem adotadas tanto pelos Estados quanto pelos blocos de poder (HALL e TAYLOR, 2003). Percebeu-se, nas últimas décadas, que o surgimento e/ou o desenvolvimento de blocos de poder pelos Estados, por meio de processos de integração regional, passou a ser sinônimo de busca por autonomia na forma de inserção internacional. Destarte, a cooperação para a obtenção de ganhos absolutos¹ apresenta um cenário de cooperação sob o fomento do institucionalismo regional.

Especificamente no continente sul-americano, dentro da moldura temporal do governo Lula da Silva (2003-10), foram verificadas diversas ações no sentido de criar uma organização internacional visando ao desenvolvimento econômico, à segurança regional, à integração em todos as áreas, a fim de propiciar estabilidade regional e o estabelecimento de um bloco de poder frente a outros mecanismos de integração regional, como a União Europeia, por exemplo.

Desse modo, com a assinatura do Tratado de Brasília, em 23 de maio de 2008, surge, sob a liderança brasileira, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), composta pelos doze Estados do subcontinente.

Isto posto, este trabalho adota como método de abordagem, o neo-institucionalismo, com ênfase maior no institucionalismo histórico². Para tal,

¹ Ganhos absolutos retratam as negociações entre Estados em que todos ganham, havendo simetria nesses relacionamentos e nos benefícios gerados pela cooperação. Os ganhos relativos são caracterizados pela desproporcionalidade entre essas relações e nos ganhos obtidos.

² Refere-se à tendência em conceituar o relacionamento entre instituições e o comportamento do indivíduo em termos relativamente amplos; enfatiza as assimetrias de poder associadas à criação e ao desenvolvimento das instituições; visualiza o desenvolvimento institucional baseado no mecanismo histórico da dependência aos processos de tomada de decisões (*path dependence*) e os resultados não intencionais; e está ligado à análise institucional na produção dos resultados políticos (HALL e TAYLOR, 2003). O conceito será melhor discutido na próxima seção deste artigo.

dentro dessas premissas, este trabalho tem como objeto discutir a importância da criação da UNASUL como forma de integração sul-americana, que deriva à criação de uma agenda comum de segurança com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), durante o governo Lula da Silva (2003-10).

Em seu desenvolvimento, procurar-se-á, inicialmente, estabelecer a normatização do neo-institucionalismo, e suas vertentes, para posteriormente analisar os documentos e as consequências das políticas públicas nacionais (política externa e a política de defesa) na moldura temporal citada. Por fim, constatar-se-á que a constituição da UNASUL/CDS, como objetivo atingido pelo Estado brasileiro em suas políticas ao exercer a liderança do processo de integração do subcontinente, foi e é fator preponderante para a manutenção da estabilidade regional do subcontinente por meio da cooperação com Estados amigos.

O NEO-INSTITUCIONALISMO NA CRIAÇÃO DA UNASUL E DO CDS

O neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada na ciência política. Existem três métodos de análise diferentes que se destacaram, quais sejam: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Essas escolas analisam o papel desempenhado pelas instituições na busca por soluções para os problemas sociais e políticos (HALL e TAYLOR, 2003).

Nessa linha, o Institucionalismo Histórico procura abordar a globalidade com relação às instituições, suas perspectivas de análise “calculadora” e “cultural” e a importância que dá ao poder. Com relação ao Institucionalismo da escolha racional, este é focado no papel que as instituições possuem para reduzir as incertezas em relação aos outros, e sob o prisma do Institucionalismo sociológico, este percebe as instituições de maneira muito mais global, utilizando-se não apenas de normas, mas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais (*Ibidem*).

Mais especificamente no que tange ao institucionalismo histórico, o entendimento de que a observação da história importa e de que o legado do passado condiciona o futuro acabam por proporcionar aos indivíduos agirem dentro de arranjos institucionais. (KAY, 2005 *apud* BERNARDI, 2012). Logo, o conceito de dependência da trajetória (*path dependence*) é apresentado como uma ferramenta analítica para entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais (BERNARDI, 2012).

Mahoney e Schensul (2006) acrescentam que o conceito de *path dependence* é utilizado de muitas maneiras diferentes e com vários graus de especificação pelos especialistas interessados na aplicação da história e da temporalidade no estudo dos fenômenos políticos e sociais, e que o reforço institucional pode estar assentado nas orientações e crenças subjetivas dos atores sobre o que é considerado apropriado ou moralmente correto. Nesse tipo de explicação, a criação de uma instituição ou política acontece porque os atores consideram-nas legítimas e, assim, optam voluntariamente por sua continuidade.

É o caso das relações entre os Estados e a criação de instituições regionais que podem ser entendidas no neo-institucionalismo, a partir de uma perspectiva cultural, moral e cognitiva, que orienta a interpretação e a escolha de ação política dos Estados, e que é relacionada não apenas a fins normativos específicos, mas também à identidade e às preferências (HALL e TAYLOR, 2003). Tais perspectivas orientaram o Tratado de criação da UNASUL.

Dessa forma, percebe-se a presença das três correntes do neo-institucionalismo na busca da explicação de como o fomento de instituições estruturam a resposta do Estado a novos desafios, como por exemplo, nas políticas externa e de defesa, que, dentro do objeto deste trabalho, visavam criar bases e estratégias em busca da criação da UNASUL e do CDS.

Portanto, estabelece-se o foco normativo que embasará o estudo dessas políticas públicas que foram implementadas durante o governo Lula da Silva, visando à criação da UNASUL e do CDS.

A POLITICA EXTERNA E DE DEFESA NA CRIAÇÃO DA UNASUL E DO CONSELHO DE DEFESA SUL- AMERICANO DURANTE O GOVERNO LULA DA SILVA (2003-10)

Com relação ao papel dos EUA na política para a América do Sul, cabe ressaltar que as atuais prioridades norte-americanas estão em outras áreas, mais precisamente na Ásia (CEPIK, 2011). Esse afastamento de áreas menos prioritárias fez com que surgissem e se institucionalizassem, durante o governo Lula da Silva, iniciativas próprias na América do Sul na área de Defesa e Segurança, como a UNASUL e o CDS. Entretanto, esse relativo afastamento não quer dizer que os EUA abandonaram a política para o subcontinente. Tal fato pode ser observado na nova pauta da agenda internacional, que passou a dar maior importância às chamadas “novas ameaças”, comumente identificadas como o terrorismo, o tráfico ilegal de armas, drogas e pessoas e a pirataria. Estas atividades afetam o território dos Estados e, principalmente, a segurança marítima. Por conseguinte, os EUA vêm promovendo ações no campo internacional, em diversos continentes. Mais especificamente no subcontinente, pôde-se constatar mais

assertivamente essa presença estadunidense nas recentes parcerias militares com a Colômbia na “guerra às drogas” e na reativação da quarta esquadra³ no Atlântico Sul.

Portanto, esta seção deste artigo procurará destacar as políticas públicas do Estado brasileiro, sua relação com o *smart power* de Nye Jr., principalmente no fomento à criação da UNASUL e CDS, visando a uma maior projeção internacional, alinhado a uma liderança regional no subcontinente, sem incluir aspectos ou tendências “imperialistas”.

Com relação às políticas de poder do Estado brasileiro, percebeu-se que a política externa brasileira teve seus objetivos e metas, durante o governo Lula da Silva, alinhados ao conceito de *smart power* de Nye Jr. (2012, p. 14). Entende-se *smart power* como “a combinação do poder duro (*hard power*⁴) com o poder da persuasão e da atração, chamado de poder brando (*soft power*⁵)”. Esse também pode ser entendido como a integralidade de poder que abrange as vertentes de poder militar e econômico de um Estado, e procura desenvolver outras áreas, no intuito de complementar as duas primeiras vertentes. Essas áreas devem ser focadas, de acordo com Armitage e Nye Jr (2007), em cinco pontos principais: **a) alianças, parcerias e instituições; b) desenvolvimento global; c) diplomacia pública; d) integração econômica e; f) inovação e tecnologia.** Esse conceito possui, portanto, **uma visão neo-institucionalista** que acredita que regras, normas e instituições são os melhores meios de garantir a segurança e a estabilidade no sistema internacional (KEOHANE; NYE JR., 1989).

Assim, Amorim (2012, p. 11) ressalta a importância do *soft power* brasileiro na construção de uma nova ordem internacional mais multilateral e pautada na cooperação entre os demais Estados: “ao expandir nosso poder brando por meio da cooperação, a política de defesa coincide com a política externa na promoção de um ordenamento global que favorece o entendimento em detrimento do conflito”.

³ Em 24 de abril de 2008, a Marinha dos EUA anunciou a reativação da Quarta Esquadra – criada, inicialmente, em 1943 – a qual se tornou operacional a partir de 1º de julho de 2008. Tal Esquadra tem como responsabilidade as operações navais no Caribe e nas Américas Central e do Sul. Com relação à quarta esquadra, cabe salientar que, com ou sem esta, o poder militar dos EUA é tão superior mundialmente que será aplicado quando e onde seus interesses exigirem. Entendo que a recriação da quarta esquadra é mais um processo de readequação administrativo de seus meios navais do que uma resposta a um protagonismo brasileiro na região. Esta, a meu ver, está ligada às “novas ameaças” e a interesses econômicos futuros no Atlântico Sul.

⁴ *Hard power*- poder econômico e militar, aplicados na coerção.

⁵ *soft power* pode ser conceituado como noção de “poder comportamental” e fundamenta-se nos aspectos culturais manifestados pelos Estados.

Sem se esquecer da importância do *hard power*, o ministro acrescenta que as pretensões do Estado brasileiro a uma liderança regional e maior influência no “tabuleiro” da política internacional estão sendo solidificadas em bases que conjuguem os diversos tipos de poder:

Mas não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças atuais ou potenciais (...) a política de defesa deve estar preparada para a hipótese de que o sistema de segurança coletivo baseado em normas venha a falhar, por uma razão ou por outra – como de resto tem ocorrido com indesejável frequência. Essa é uma das razões pelas quais devemos “fortificar” nosso poder brando, tornando-o mais robusto. Por isso nossa estratégia regional cooperativa deve ser acompanhada de uma estratégia global dissuasória frente a possíveis agressores (AMORIM, 2012, p.11-12).

Ratificando esse discurso, no que tange ao preparo e emprego da **capacitação nacional** ao longo do período estudado (2003-10), percebeu-se uma retomada nos investimentos para o **reaparelhamento e modernização das forças armadas**, bem como um maior aporte financeiro e de incentivos fiscais para o estabelecimento de uma **base industrial de defesa** que fomenta, cada vez mais, a independência nacional na área de **tecnologia e inovação**. Esses passos representaram um ponto de inflexão na retomada positiva do **poder econômico e militar**, brasileiros, alavancados muito pela boa fase à época de toda economia mundial. Porém, esta guinada tem que possuir continuidade e deve ser incrementada e cada vez mais priorizada, de modo a não cair em simples retórica de governos, e sim em ações efetivas de Estado.

Esse protagonismo sul-americano nas questões da defesa reflete a menor importância que tem atualmente o sistema interamericano de defesa, mais precisamente o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Junta Interamericana de Defesa (JID). Essas Instituições não deixaram de existir, deixaram apenas de ser os principais foros de discussão do subcontinente em defesa (FUCCILLE e REZENDE, 2013).

O Brasil tem despontado como líder no processo de integração regional do subcontinente. A primazia da não confrontação na condução da política externa habilitou o Estado brasileiro a liderar o diálogo com todos os Estados sul-americanos e, ao mesmo tempo, com os EUA. Nesse sentido, o que se observa em especial na política externa e de defesa do governo Lula da Silva é a **busca pelo entendimento diplomático**, tanto com os Estados com maior alinhamento aos EUA, como a Colômbia, por exemplo, quanto com os do eixo bolivariano, como Venezuela, Bolívia e Equador, em torno da cooperação regional. É o que corrobora Gonçalves ao afirmar que:

Em vista do intenso sentimento de desconfiança que predomina nas relações dos países sul-americanos com os EUA, em que não têm faltado tanto retórica exaltada como até mesmo agressões verbais diretas, o Brasil, não obstante a existência de algumas questões incômodas, como o contencioso comercial do algodão e a reativação da Quarta Esquadra no Atlântico Sul, é apreciado pelos EUA como uma liderança a ser fortalecida e prestigiada, uma vez que é um país que, ao mesmo tempo, consegue dialogar e influenciar seus vizinhos e conduzir negociações tanto bilaterais como multilaterais em bom nível de entendimento diplomático. O que significa dizer que a aspiração brasileira de alçar-se à condição de legítima liderança regional encontra excelente receptividade entre os norte-americanos, que contam com a amizade brasileira para enfrentar as crescentes dificuldades que o processo de multilateralização inevitavelmente criará para a consecução de seus interesses nacionais (GONÇALVES, 2011, p. 27-28).

A UNASUL surge então, enquanto iniciativa brasileira, como fórum político, institucionalizando o diálogo estabelecido entre Estados-membros da região com base na cooperação. Um dos objetivos estatuídos no Tratado Constitutivo da UNASUL, assinado por ocasião da cúpula extraordinária de seus Chefes de Estado, em maio de 2008, em Brasília, foi a proposta de criação do CDS, órgão de consulta e de consenso da UNASUL em matéria de defesa. Em dezembro de 2008, o CDS foi ratificado por consenso pelos Estados-membros da UNASUL, por ocasião da reunião de cúpula ocorrida, em Salvador, no Brasil (UNASUL, 2008).

Os objetivos gerais do CDS, de acordo com o artigo 4º de seu estatuto, são:

a) Consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de nossos povos, e como contribuição para a paz mundial.

b) Construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe.

c) Gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. consolidar América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral de seus povos, e como contribuição à paz mundial;⁶ (UNASUL,2008 s/p)

E dentre os onze objetivos específicos, podem-se aqueles que, particularmente, referem-se ao reforço deste, como instituição e foro apropriado ao subcontinente, para as questões multilaterais de defesa:

a) Avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa.

b) Promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.

c) Contribuir para a articulação de posições conjuntas da região em foros multilaterais sobre defesa, no marco do artigo 14 do Tratado Constitutivo da UNASUL.

d) Avançar na construção de uma visão compartilhada a respeito das tarefas da defesa e promover o diálogo e a cooperação preferencial com outros países da América Latina e o Caribe

e) Fortalecer a adoção de medidas de fomento da confiança e divulgar as lições aprendidas.

f) Promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa.(...)⁷ (*Ibidem*).

Nesse contexto, é necessário angariar ações e estímulos de cooperação na área de defesa e de segurança regional, visando à consolidação de uma base industrial de defesa não apenas no Brasil, mas em todo subcontinente, a fim de que sejam atendidas as necessidades dos Estados integrantes e o estabelecimento do mercado regional de defesa.

⁶ Disponível em http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2014.

⁷ Idem.

Tais aportes de investimentos e desenvolvimentos tecnológicos oriundos dessas compras e de outros projetos abrem oportunidades de se desenvolver equipamentos em parcerias com os Estados sul-americanos. É fundamental para que a região consiga sua autonomia frente aos grandes conglomerados internacionais de defesa que se produzam a maior quantidade possível de itens, principalmente àqueles ligados a sistemas de comunicações e controle, de modo a diminuir a dependência daquelas empresas. Encomendas conjuntas, tratadas em uma agenda conjunta no CDS poderiam viabilizar a produção das indústrias regionais de defesa.

Uma indústria de defesa forte, acarreta em forças armadas e empresas privadas fortes, fomentando o desenvolvimento econômico, a criação de mão de obra altamente especializada, o desenvolvimento científico e tecnológico, bem como novos conhecimentos aos centros de tecnologia civis e das forças armadas (LONGO, 2007).

Entretanto, nessa área, apesar de algumas ações implementadas para incrementar o desenvolvimento de uma base industrial de defesa, não só no Brasil, mas na América do Sul, a prática deve se adequar ao discurso. Suplantadas as dependências científica e a tecnológica externas, e criadas as condições políticas e econômicas favoráveis ao crescimento de setor, não apenas o Brasil, mas Estados do subcontinente poderão se tornar polos de poder. Para tal, apesar dos recentes esforços governamentais, deve-se investir mais fortemente nesse setor, de modo a solidificar uma sólida base científico-tecnológica-industrial de defesa, em busca da autonomia.

Nessa visada, vale salientar que a articulação que aconteceu na década passada, entre as políticas externa e a política de defesa brasileiras contribuíram para a formação de um bloco de poder regional. Tais ações derivaram da Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 (revisada em 2012), em que o Estado brasileiro estabelece como uma de suas principais diretrizes a dissuasão⁸. Segundo afirma Oliveira (2009) *apud* Blower (2013), a END busca incrementar a segurança nacional por meio da liderança do Brasil na condução do processo de integração sul-americana. Nesse sentido, podem-se citar as diretrizes 18 e 22, respectivamente, do referido documento:

⁸ Pode-se entender dissuasão de forma mais sucinta, de acordo com o glossário das forças armadas brasileiras (MD-35-G-01, p. 98), como sendo "a estratégia que se caracteriza pela manutenção de forças militares suficientemente poderosas e prontas para emprego imediato, capazes de desencorajar qualquer agressão militar". Ou ainda utilizar-se de definições com maior amplitude, como as de Beaufre: "A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente.

Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países, avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região (BRASIL, 2008, p.17); e

A consolidação da União de Nações Sul-Americanas poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região (*Ibidem*, p. 18).

Decorrente da END, pode-se destacar na Política Nacional de Defesa PND⁹, que é o documento de mais alto nível em assuntos de defesa, alguns, dentre seus onze objetivos, mais voltados para o foco deste artigo, ou seja, **o fortalecimento de Instituições como a UNASUL/CDS, em uma estratégia conjunta de cooperação e dissuasão em seu entorno estratégico**¹⁰. São estes os objetivos: “contribuir para a estabilidade regional; contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais” (BRASIL, 2012, p. 16-17).

Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico” (BEAUFRE, 1966, p. 35). E Aron: “Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as consequências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer à alternativa da inação” (ARON, 2002, p. 519).

⁹ Referentes aos objetivos da PND de 2013, não houve alterações significativas de conteúdo com relação às PDN de 2005 e 2008, vigentes durante o período estudado (2003-10).

¹⁰ A Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e 2008 estabelecem como entorno estratégico em que o Brasil deve buscar aprofundar seus laços de cooperação, a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países limítrofes da África. Na Política Nacional de Defesa (PND) de 2012 é acrescentado ao entorno estratégico, a Antártica.

Portanto, o estabelecimento da UNASUL, além do estabelecimento de um CDS no subcontinente, demandam agendas das políticas externas e de defesa integradas. Nesse sentido, o Brasil, de acordo com as palavras do então Ministro da Defesa, Nelson Jobim (2007-11), não pleiteia ser o mantenedor da segurança do subcontinente, mas sim estabelecer uma agenda comum, baseada nos interesses integrados das políticas de defesa desses Estados: “O objetivo deste conselho é que todos os países sul-americanos tenham uma única palavra sobre defesa nos foros internacionais. Os países poderão realizar mais exercícios conjuntos, promover mais trocas militares e formular estratégias para defesa do continente.¹¹”

Jobim procurou não causar celeumas com os EUA, bem como refrear o desejo de Hugo Chávez Frias (1954-2013) sobre a criação do CDS como se fora uma aliança militar nos moldes da OTAN. De fato, de que adiantaria um salto grande nesse sentido, se as bases estruturais entre os Estados encontram-se em fase inicial de implementação, o que poderia resultar não tanto em ganhos, mas em desgastes desnecessários. Mais uma vez nos deparamos com a necessidade de uma agenda comum de interesses sul-americanos e incremento a médio e longo prazo de *hard power* brasileiro, a fim de que o Brasil seja um líder efetivo nesse processo e continuar sendo um interlocutor com os EUA e demais potências mundiais.

O entendimento de Jobim é ratificado nas palavras de Amorim:

Costumo dizer que a defesa não é delegável: não pode ser transferida a terceiros, sob pena de, junto com ela, abdicarmos de nossa independência. Por isso, o Brasil deve ter uma política de defesa que o habilite a proteger seus interesses. O poder militar é a reserva indispensável a uma diplomacia atuante (AMORIM, 2012b, p. 5-6).

Nessa visada, é importante destacar ainda a presença de outras instituições multilaterais de destaque no subcontinente, tais como: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a Comunidade Andina das Nações (CAN), a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA). Dessas instituições, a ZOPACAS é a que se relaciona com as questões de Defesa no Atlântico Sul. Segundo Amorim (2012), esta instituição retrata baixa efetividade como atual fórum nas questões de defesa. Por envolver, também, Estados do continente africano, poderá tornar-se, futuramente, mais importante, até pela maior assertividade apresentada nas questões africanas da política externa brasileira, desde o governo Lula da Silva.

¹¹ Cf. Jobim quer política regional de defesa. OESP, 24 de fevereiro de 2008.

Entretanto, cabe ressaltar novamente que a criação de uma organização de segurança e defesa, nos moldes da OTAN, no seio do Atlântico sul, pode implicar a participação de atores extra-regionais nesse processo, o que não é adequado aos interesses brasileiros e da maioria dos Estados do subcontinente. A não ser que o Brasil lidere esse processo e reforce a médio e longo prazo seu *hard power*, esta não me parece ser a melhor alternativa em curto prazo para a região. O protagonismo dessa nova organização pode se transformar em uma “armadilha”, caracterizando uma maior influência de atores extra-regionais com maior *hard power* na região.

Analisando outra área adjacente importante da aplicação do *smart power*, as crescentes demandas da agenda regional fez com que o presidente Lula da Silva, em sua **diplomacia presidencial**, buscasse a autonomia do subcontinente. Por meio de uma **liderança regional**, visou a uma maior assertividade do Brasil no sistema internacional, sublinhando a proeminência da questão da segurança, baseada na cooperação e dissuasão para o atingimento desses objetivos.

É a chamada “autonomia pela diversificação” da política externa do presidente Lula da Silva, que segundo Vigevani e Cepaluni (2007) visa buscar novos centros de poder, enfatizando as relações de cooperação sem, contudo, abandonar os grandes centros do poder mundial. Esta política se contrapôs, parcialmente, à política da linha de “autonomia pela participação” do governo Cardoso (1995-2002). Essa política, ainda segundo Vigevani e Cepaluni (2007), caracterizava-se por uma participação mais afirmativa nos fóruns internacionais, com a aceitação de praticamente todos os tratados internacionais não assinados pelo governo brasileiro até aquela época, e de alinhamento aos grandes centros internacionais, políticos e econômicos (VIOLANTE, 2014). Como contraponto ao conceito de autonomia da política externa do governo Cardoso salientado por, Vigevani e Cepaluni, Cervo (2008) afirma que este período foi caracterizado por um alinhamento quase que automático aos EUA, em detrimento de uma política externa autônoma que seria retomada pelo governo Lula da Silva (2003-10).

Assim, verificou-se, pelo protagonismo brasileiro, o esforço em prol do estabelecimento das condições institucionais para a consolidação de uma “comunidade de segurança” no subcontinente, à luz do Tratado de Brasília e da iniciativa da criação do CDS. Amorim (2012a, p. 8), em consonância com essas afirmativas, argumenta sobre o que fora feito no período em que foi ministro das relações exteriores (2003-10), e ao que procura dar continuidade, atualmente como Ministro da Defesa, na Política de Defesa de um país pacífico:

O entorno geopolítico imediato do Brasil é constituído pela América do Sul e pelo Atlântico Sul, chegando à costa ocidental da África. Devemos construir com essas regiões um verdadeiro “cinturão de boa vontade”, que garanta a nossa segurança e nos permita prosseguir sem embaraços no caminho do desenvolvimento. Isso, de fato, já está ocorrendo. O Brasil deseja construir em nosso entorno uma “comunidade de segurança”, no sentido que o cientista político Karl Deutsch deu a essa expressão, isto é, um conjunto de países entre os quais a guerra se torna um expediente impensável (AMORIM, 2012a, p. 8).

Dessa forma, percebeu-se que durante o governo Lula da Silva, a política de defesa e os movimentos de política externa convergiram em favor da manutenção da estabilidade e da formação de um institucionalismo sul-americano, refletindo em um subcontinente mais forte e autônomo, frente às possíveis ameaças externas, e que propõe a uma maior multilateralidade no sistema internacional. Ao combinarem cooperação e dissuasão como estratégias de Estado em seu entorno estratégico, por meio de uma liderança diferenciada, foram aplicados outros parâmetros em outras áreas que não mais as tradicionais fontes de poder, essas ações passaram por políticas estratégicas baseadas nos pilares do *smart power*. Esse cenário de crescimento do poder do Brasil internacionalmente reflete a ideia de Nye Jr. sobre a atual difusão de poder e a “ascensão do resto”¹² (VIOLANTE, 2014)

Conclui-se que o Brasil tem procurado, institucionalmente, fortalecer-se como uma liderança regional, em que pesem as diversidades do continente sul-americano e a sombra que tal assertividade pode se apresentar para alguns Estados, como um “imperialismo brasileiro”, não observado ao longo deste artigo. O fortalecimento institucional dos diversos foros multilaterais existentes na região, principalmente a UNASUL e seu CDS, aliado ao sentimento de pertencimento dos Estados-membros, são primordiais para romper com a tradição de arranjos hemisféricos de segurança liderados pelos EUA. De fato, o Brasil buscou maior autonomia ao subcontinente, ganhos absolutos para todos, além de uma boa posição relativa no sistema internacional, sem advogar, entretanto, mudanças relevantes no *status quo* do sistema internacional, dentro da linha do *smart power* de Nye Jr.

¹² Entende-se a ascensão do resto como sendo a mudança da relação de poder entre as nações emergentes, tais como o Brasil, China e Índia. Não se trata do declínio do poder norte-americano no séc. XXI, mas da dificuldade dos EUA compreenderem que não podem alcançar seus objetivos nacionais sem a cooperação de outros atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem neo-institucionalista das políticas do governo Lula da Silva tem possibilitado ao Brasil, além da liderança no processo de integração do subcontinente, o atendimento a seus interesses pelo estabelecimento na UNASUL de uma agenda comum nas mais diversas áreas de cooperação.

No que tange de forma mais específica à defesa, percebeu-se que a definição de um plano de metas deve conjugar os interesses comuns do bloco regional, por meio de medidas de confiança mútua, baseando-se na segurança cooperativa, de modo a influenciar a segurança militar do território. É interesse brasileiro a consecução de uma “comunidade de segurança”, com base no institucionalismo crescente do CDS da UNASUL, evitando a escalada dos gastos militares e proporcionando a resolução de divergências e conflitos da região.

O CDS interessa à agenda de segurança nacional, pois traz mais autonomia à região e evita a entrada de potências externas ao subcontinente. A cooperação alavanca uniformização de estratégias, doutrinas, e estruturas de comando e controle utilizadas nas operações conjuntas multinacionais. Dessa forma, transmite a seus Estados vizinhos uma postura clara e de confiança mútua, acerca da busca de maior assertividade do Estado brasileiro na política internacional.

A cooperação dos Estados-membros da UNASUL propicia ganhos absolutos em todas as áreas; ganhos estes que não poderiam ser obtidos pela ação individual dos mesmos. Como afirma o ministro Celso Amorim, “na América do Sul, mais talvez do que em qualquer outra região, a cooperação é a melhor dissuasão” (AMORIM, 2012b, p. 8). Na realidade, o que Amorim quis dizer de termos tão distintos foi que o Brasil procura unir em uma mesma estratégia, dissuasão e cooperação. Dissuasão quando os sistemas de segurança coletivo falharem e for necessário resguardar os interesses nacionais; e cooperação, procurando minimizar as dificuldades para o planejamento das condições de defesa de Estados-amigos e a tendência de adiar possibilidades de aprofundamento de mecanismos regionais de segurança.

Com efeito, ao adequar suas ações políticas às áreas adjacentes do *smart power*, ou seja: alianças, parcerias e instituições; desenvolvimento global; diplomacia pública; integração econômica e inovação e tecnologia, o governo Lula da Silva possibilitou ao Brasil, uma maior assertividade no sistema internacional, estabilidade regional e o fortalecimento das instituições que se disseminaram em todo subcontinente, ressaltadas ao longo deste artigo na criação da UNASUL, do CDS. Portanto, seus pilares são compatíveis com uma estratégia de inserção internacional verificada através da análise da *path dependence*

Urge, portanto, que independente dos governos que se sucedam nos anos vindouros, que a política de defesa e a política externa continuem conjugando valores de Estado, afim de que o fortalecimento do Estado brasileiro e das nações do seu entorno estratégico possam se unir cada vez mais em cooperação em todos as áreas e níveis, na busca de ganhos absolutos, maiores assertividades no sistema internacional e maiores autonomias, o que é diferente de atritos automáticos. O que deve ser buscado é o pragmatismo com os países mais desenvolvidos e a cooperação, sob a liderança econômica e institucional do Brasil nesse processo, alinhando os seus interesses aos do subcontinente, com o Brasil sendo uma ponte com os EUA e demais atores extra-regionais. Tudo dentro de uma estratégia *smart* para a região.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A política de Defesa de um País Pacífico. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro: v.18, n.1, 2012, p 7-15, jun. 2012a.

_____. **A política de defesa como obra coletiva: governo, sociedade e economia**. Aula inaugural proferida pelo ministro de Estado da Defesa no Curso Superior de Política e Estratégia. Brasília, 4 set. 2012. 2012b. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/Setembro/discurso_politica_defesa_obra_coletiva_4_setembro_2012.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2014.

ARMITAGE, Richard L.; NYE JR, Joseph S. **A smarter, more secure America**. CSIS Commission on Smart Power. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.

BEAUFRE, Andre. **Introdução à Estratégia**. Madri: Silabo, 2004. 152 p.

BERNARDI, Bruno Botti. O Conceito de Dependência da Trajetória (*Path Dependence*). **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BLOWER, André Marcus. A UNASUL e a relação civil-militar no Brasil. 159 f. ; il. Orientador: Frederico Carlos de Sá Costa. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança) – Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, D.F., 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm, e http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf. Acesso em: 25 jul. 2014.

_____. **A política de defesa como obra coletiva: governo, sociedade e economia**. Aula inaugural proferida pelo ministro de Estado da Defesa no Curso Superior de Política e Estratégia. Brasília, 4 set. 2012. Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/Setembro/discurso_politica_defesa_obra_coletiva_4_setembro_2012.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

_____. Ministério da Defesa. **MD-35-G-01. Glossário das Forças Armadas**, Brasília, DF, 2007.

FUCCILLE, Alexandre e REZENDE, Lucas P. **O Complexo Regional de Segurança na América do Sul: a UNASUL e a concertação dos sub-complexos Norte-Andino e do Cone Sul.** In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio G. de. **Cultura de Defesa Sul-Americana.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013, p. 191-222.

GONÇALVES, Williams. **Panorama da Política Externa Brasileira do Governo Lula da Silva.** In: FREIXO, Adriano de; PEDONE, Luiz; RODRIGUES, Thiago M.; e ALVES, Vágner C. **A política externa na era Lula: um balanço.** Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

GRAY, Colin S. **Another Bloody Century: Future Warfare.** Londres: Weidenfeld & Nicholson, 2005 *apud* REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. **Os Desafios da Busca de um Poder Naval no Século XXI. Revista Marítima Brasileira,** Rio de Janeiro: v.133, n.6, 2013, p18-32, abr./jun. 2013.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies,** v.44, n.4, 2003.

KAY, A. A critique of the use of path dependency in policy studies. **Public Administration,** v.83, n.3, p.553-571, 2005. *Apud* BERNARDI, Bruno Botti. O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence). **Perspectivas,** São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR, Joseph S. **Power and Interdependence.** New York: Longman, 1989.

LONGO, Waldimir Pirró e - Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. **TENSÕES MUNDIAIS,** vol. 3, n. 5, pp. 111-143, Fortaleza/CE, 2007.

MAHONEY, J.; SCHENSUL, D. Historical context and path dependence. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **Oxford handbook of contextual political analysis.** Oxford, UK: Oxford University Press, 2006. p.454-471.

NYE JR., Joseph S. **O Futuro do Poder.** Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. In: **Interesse Nacional** – abril/junho 2009, pp.71-83. Disponível em: <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/estrategia-nacional-defensa-eliezer-rizzo.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2014.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos. **Os Desafios da Busca de um Poder Naval no Século XXI. Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro: v.133, n.6, 2013, p18-32, abr./jun. 2013.

UNASUL. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas** – Brasília, 23 de maio de 2008. Disponível em: < <http://www.unasursg.org/uploads/cb/f2/cbf2f9520ad902831b19a51f5b886959/Tratado-Constitutivo-version-portugues.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, IRI/PUC-Rio, jul/dez. 2007, v. 29, n. 2.

VIOLANTE, A.R. A IMPORTÂNCIA DA CPLP PARA O BRASIL NA COOPERAÇÃO E NA DISSUASÃO. **Anais do VIII Encontro Nacional da ABED- DEFESA E SEGURANÇA DO ATLÂNTICO SUL**. Universidade de Brasília. 2014.

ESTADO ISLÂMICO: A RESTAURAÇÃO DO CALIFADO NO ORIENTE MÉDIO?

André Figueiredo Nunes (UFRJ)

O Estado Islâmico é um grupo fundamentalista que dispõe de um exército bem equipado e que representa uma ameaça presente para o Oriente Médio e para o Ocidente. O objetivo deste trabalho é discorrer as origens deste grupo, as ameaças que ele representa, e como ganhou a atual projeção internacional. Somado a isto, serão abordados a questão do possível restabelecimento do califado islâmico na região, o possível alinhamento americano com Estados considerados hostis a seus interesses na região como o Irã xiita, e por fim o posicionamento brasileiro perante o Estado Islâmico com base no noticiário nacional e internacional e no discurso da presidente Dilma Rousseff na Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro do ano de 2014.

Origem e desenvolvimento do Estado Islâmico

O Estado Islâmico (EI) é um grupo sunita salafista que pratica o *jihad* com o interesse de reestabelecer um califado no Oriente Médio. Por *jihad* pode-se entender como a luta em defesa da fé muçulmana podendo ser de natureza espiritual ou militar.

Combatei aqueles que não crêem em Deus e no Dia do Juízo Final, nem abstêm do que Deus e Seu Mensageiro proibiram, e nem professam a verdadeira religião daqueles que receberam o Livro, até que, submissos, paguem o *Jizya*. (Alcorão surata IX, versículo 29).

De acordo com alguns juristas este é um texto chave que confirma que a guerra legal é uma obrigação para toda a comunidade muçulmana e que só deveria ser cessada quando os não crentes pagassem um imposto (*Jizya*) aceitando a dominação do islã. O conceito de *jihad* ganhou contornos extremistas nos ensinamentos de pensadores radicais como Hassan al-Banna e Sayyid Qutb onde passou a ser a guerra que o muçulmano verdadeiro tem obrigação travar para reconverter o mundo muçulmano ao islã puro, mesmo que para isso tenha que pagar com a própria vida.

O EI representa uma ameaça viva e presente no Oriente Médio tanto para os países da região – principalmente Iraque e a Síria, cujas fronteiras praticamente foram apagadas pelas ações do EI – quanto para aqueles de fora que possuem interesses no local como os Estados Unidos e alguns países europeus. Sua projeção internacional, entre outros fatores, está ligada diretamente com a guerra civil na Síria, iniciada no mês de março de 2011, e a retirada das tropas norte-americanas do Iraque em dezembro do mesmo ano. Contudo, para que melhor se possa compreender a natureza do grupo e seus objetivos, é importante que sejam conhecidas as origens do EI.

Há cerca de quinze anos, em 1999, o embrião do EI foi criado pelo insurgente jordaniano Abu Musali al-Zarqawi. Sob a nomenclatura *Jamiat al-Tawhid W'al Jihad* (JTJ) – Partido do Monoteísmo e do Jihad – o grupo islâmico rebelde possuía a pretensão de derrubar o governo da Jordânia do recém-coroadado rei Abdulla II Bin al-Hussein que assumira o reinado após o falecimento de seu pai Hussein Ibn Talal em fevereiro do mesmo ano, por considerá-la contrária às tendências do Islã pelo fato de ter uma administração secular não baseada nas leis da *Sharia*. Um dos principais ataques desempenhados por esse grupo na Jordânia ocorreu em Amã, capital do país, quando alguns membros do JTJ assassinaram o diplomata americano Laurence Foley em sua casa em outubro de 2002.

No ano 2000 Osama Bin Laden ofereceu a Zarqawi a possibilidade de integrar o JTJ a al-Qaeda, mas o jordaniano inicialmente recusou o convite por possuir uma visão diferente da estratégia global do *Jihad*. Enquanto Bin Laden tinha como objetivo principal derrotar os Estados Unidos para em seguida destruir Israel e os governos seculares do Oriente Médio para só então estabelecer um califado na região, Zarqawi, por outro lado, pretendia inicialmente criar um Estado islâmico sunita no coração da região, isto é, no Levante (tradicional nome que se refere a uma região que se estende do sul da Turquia até o Egito no Mediterrâneo oriental, onde atualmente estão localizados os Estados de Israel, Líbano e Síria), declarar um califado e convidar jihadistas de todo o mundo para se unir aos muçulmanos e guerrear contra os não crentes, os apóstatas e os falsos muçulmanos. No entanto, apesar do declínio inicial ao convite de Bin Laden, o JTJ uniu-se formalmente a al-Qaeda no final de 2004, quando no dia 17 de outubro deste ano, Zarqawi emitiu uma declaração *online* prometendo lealdade a al-Qaeda e seu comandante. A manifestação de Zarqawi de aproximação ao grupo de Bin Laden confirmou o que o Departamento de Estado Americano já pressupunha oito meses antes, quando interceptou uma carta enviada pelo mesmo a Osama, em um momento em que o JTJ já havia ultrapassado a fronteira da Jordânia e atuava também no Iraque.

Essa carta deixava explícita a intenção de um relacionamento mais próximo entre os dois grupos. Nela fica claro também que Zarqawi pretendia derrubar o governo interino iraquiano que havia sido estabelecido após a intervenção americana em 2003 seguida da queda de Saddam Hussein, arrastar a população xiita para uma guerra e destruí-los, assim como eliminar os curdos e implantar um Estado islâmico no país para forçar a retirada americana. Da união entre a JTJ e a al-Qaeda criou-se o *Tanzim Qaidat al-Jihad fi Bilad al-Rafidayn* (TQJBR) comumente conhecido como al-Qaeda na terra dos dois rios (referindo-se aos rios Tigres e Eufrates) ou simplesmente al-Qaeda no Iraque.

A ligação entre os dois grupos não alterou a ordem dos objetivos de Zarqawi que permanecem os mesmos que norteiam as ações do Estado Islâmico atualmente. Contudo, independente da ordem dos objetivos ambos possuem identidades semelhantes, pois são de origem sunita com uma ideologia baseada no salafismo, também conhecida como reformismo islâmico, desenvolvida entre o final do século XIX e início do século XX no momento que se desenvolviam novos tipos de contatos políticos e comercial com uma Europa em plena evolução a nível industrial e que tinha por objetivo fazer o Islã retornar a sua forma inicial. De uma forma geral o movimento não tinha pretensão de reformar o Islã, mas sim de purificá-lo de forma que se pudesse retomar a tradição do profeta e dos ancestrais, ou seja, da *salaf*, sob uma perspectiva fundamentalista religiosa, com finalidade de se defender das influências consideradas nocivas à tradição muçulmana que o ocidente exercia sobre a região do Oriente Médio. Dessa forma, pode-se afirmar que o fundamentalismo islâmico é uma ideologia política antimoderna, antissecularista e antiocidental cujo projeto é converter os indivíduos para torna-los religiosos observantes e transformá-los em uma comunidade voltada ao serviço divino e estabelecer o reino de Deus em toda a terra. A estrita observação dos textos sagrados e rígida dedicação e obediência aos seus princípios tomaram forma nos escritos de pensadores fundamentalistas sunitas como o egípcio Hassan al-Banna, fundador da irmandade muçulmana em 1928, e ganharam força entre as décadas de 1950 e 80 com o paquistanês Abu A'la al-Mawdudi em obras como *Islamic way of life* (1967), *System of government under the holy prophet* (1978) e a publicação póstuma *Fundamentals of Islam* (1988); e Sayyid Qutb um dos principais líderes da irmandade muçulmana cuja obra *Milestones* (1964) é considerada por muitos especialistas como uma das composições basilares do fundamentalismo islâmico sunita.

Em junho de 2006, Zarqawi foi morto num bombardeio aéreo americano no Iraque, enquanto recebia líderes insurgentes em uma casa próxima a cidade de Baqubah, alguns quilômetros ao norte de Bagdá.

Em seu lugar assumiu o comando do TQJBR o egípcio Abu Ayub al-Masri, que três meses depois declarou a formação do Dawlat al-Iraq al-Islamiyya, o Estado Islâmico do Iraque, e nomeou o iraquiano Abu Uma al-Baghdadi como líder do recém-criado grupo. O nome dado à nova organização visava aumentar o apelo do grupo a fim de conquistar e consolidar maior apoio dos jihadistas para as operações da TQJBR, além de procurar garantir a longevidade do mesmo e buscar aumentar o número de seguidores que poderiam ser atraídos. Em maio de 2010 ambos foram mortos durante uma operação terrestre conjunta de tropas iraquianas e americanas próximo a cidade de Tikrit, a cerca de 170 quilômetros de Bagdá. No mesmo mês, o iraquiano Abu Bakr al-Baghdadi assumiu o comando do Estado Islâmico do Iraque. O atual líder do Estado Islâmico desempenhou um papel chave na incorporação de militantes da milícia síria *Jabhat al-Nusra* rebelde e opositora ao governo de Bashar al-Assad, comandada pelo sírio Abu Mohammed al-Golani, criando desse modo o Estado Islâmico do Iraque e da Síria também conhecido como ISIS (*Islamic State of Iraq and Syria*) ou ISIL (*Islamic State of Iraq and the Levant*) e passando a estender às ações do grupo à Síria. O intuito de Baghdadi era dissolver a *Jabhat al-Nusra* e absorvê-la, porém Golani recusou a dissolução da milícia rebelde e a mesma mantém-se operando na guerra civil da Síria de forma independente do Estado Islâmico, apesar de muitos combatentes da mesma terem migrado para o ISIS. Nesse ínterim, a al-Qaeda, que operava junto ao Estado Islâmico do Iraque sob a liderança do egípcio Ayman al-Zawahiri – substituiu de Osama Bin Laden após sua morte em maio de 2011 – exigiu no final de 2013 que o ISIS não se envolvesse nas atividades do grupo sírio, mas Baghdadi recusou a advertência e em fevereiro de 2014 a al-Qaeda rompeu os laços que mantinha há cerca de dez anos com o grupo fundado por Zarqawi.

No dia 29 de junho de 2014, o ISIS anunciou a criação de um novo califado e Baghdadi foi nomeado califa e o nome do grupo foi oficialmente alterado para Estado Islâmico (EI). Um califado é um Estado islâmico governado por um califa sob as leis da *Sharia*. O califa - *khalîfa* – abreviação de *khalîfa rasûl Allâh*, que significa o sucessor do enviado de Deus, ou seja, o sucessor do profeta Maomé. O califa como continuador da obra de Maomé tem a missão de manter unida a *Ummah* – comunidade muçulmana – além de desempenhar liderança religiosa e proteger os membros da comunidade. No entanto, a nomeação de um califa sempre foi alvo de discórdia entre os muçulmanos e é um dos principais fatores que levou a divisão da comunidade entre sunitas e xiitas.

O califado e a cisão da comunidade muçulmana

Maomé, enquanto esteve vivo, acumulou diversas funções em sua pessoa – era ao mesmo tempo o líder que mantinha unida a comunidade, chefe militar e guia espiritual da sociedade. Quando ele faleceu, no ano 632, não havia deixado nenhum herdeiro do sexo masculino e mesmo em vida não havia designado nenhum substituto para assumir sua função. Desta forma, após sua morte colocou-se a questão de quem seria o seu sucessor – deveria ser ele do sangue do profeta ou um de seus discípulos mais próximos? Dentre os homens de seu círculo mais próximo saíram os quatro primeiros califas, conhecidos como “bem-guiados”. O primeiro foi Abu Bakr (632-634) – o primeiro convertido ao islã fora do círculo familiar do profeta e que consolidou a conquista da península árabe, seguido por outros dois companheiros de Maomé em vida: Umar ibn al-Khattab (634-644) e Uthman ibn Affan (644-656) que dominaram vastas áreas como o Egito, Síria, Palestina, Jordânia e Pérsia, até que Ali ibn Abî Talib (656-661) primo e genro do profeta os sucedeu.

Para os xiitas o homem indicado para assumir a função de califa desde o início deveria ser Ali por ser do mesmo sangue de Maomé. A discordância entre os partidários de Ali e os outros membros da *ummah* causaram uma cisão na comunidade muçulmana levando a sua divisão em sunitas (palavra derivada de suna, que são os registros dos hábitos e práticas religiosas do profeta Maomé, recolhidos por sua família e companheiros), e xiitas (palavra derivada de shi´at Ali que significa partido de Ali) cada qual com suas próprias tradições. O genro do profeta foi o califa até que por conta de turbulências políticas enfrentadas em seu governo, Mu´awiyya, o governador da Síria – conquistada no governo de Affan – desafiou sua autoridade e o derrotou numa batalha que foi conduzida a uma arbitragem que não lhe favoreceu e instituiu o governante sírio como novo califa. Mu´awiyya fundou a primeira dinastia califal, a dos omíadas.

A história dos califados pode ser separada em quatro fases: a primeira de 632 a 661, sob a autoridade dos “bem-guiados”; a segunda 661 a 750, sob a autoridade do império omíada, que chegou a estender o domínio muçulmano da Espanha, passando pelo norte da África até o Paquistão; a terceira, o império abássida, de 750 a 1258; e por fim, a quarta, o otomano, de 1281 a 1924, quando o califado foi abolido por Mustafa Kemal Atatürk, conhecido como o pai da Turquia secular, que aproximou o país do ocidente através de um esforço intenso para que se estabelecesse a separação dos assuntos governamentais e religiosos. Assim, de acordo com os períodos históricos dos califados e suas fases, observa-se que em quase toda a história muçulmana a *ummah* foi dirigida por um califa, o que torna natural a

pretensão do Estado Islâmico e de outros grupos sunitas radicais de restabelecer um governo deste tipo. Contudo, não são todos os muçulmanos que concordam com a aspiração do EI, já que para alguns governos seculares regionais ou xiitas, como no caso do Irã e até mesmo do Iraque, o estabelecimento de um califado representa uma séria ameaça a seus Estados e para algumas monarquias dinásticas que os administram. Além disso, é também uma grande ameaça para os ocidentais que possuem interesse na região do Oriente Médio.

Desafios e ameaças a comunidade internacional

Nos últimos meses, o Estado Islâmico ganhou projeção pela sua capacidade beligerante, que praticamente apagou a fronteira norte entre Síria e Iraque, e pela conquista de cidades iraquianas importantes para a economia do país, como Mosul – uma cidade estratégica com grande capacidade de produção de petróleo e a segunda mais populosa do Iraque, e Baiji, que abriga a maior refinaria de petróleo do país. Na Síria, o EI tomou controle sobre a província de Raqqa, que assim como Baiji é uma cidade estratégica, pois nela passa uma via expressa que liga o Iraque a Síria. Outra cidade síria importante que está em constante disputa, neste caso entre curdos e EI, é Kobani, localizada na fronteira com a Turquia.

É de conhecimento geral que para se empreender um conflito armado, é necessário que haja um aporte financeiro considerável que possa financiar a empreitada do Estado que pretende combater um determinado inimigo. Como o EI não é um Estado e sim uma organização radical religiosa, estabelece-se dessa forma um dos principais desafios à comunidade internacional para conter a remessa de recursos financeiros que sustenta o EI econômica e militarmente. Até o momento já foram apuradas três principais fontes de recursos financeiros das quais o grupo dispõe. A primeira são doações de particulares com destaque para cidadãos sauditas, cataris e kuaitianos, cujos governos, embora promovam esforços para coibir tais ações de seus nacionais, não têm êxito por conta de suas fracas políticas de controle financeiro. A segunda fonte de riqueza provém da venda de petróleo e de antiguidades arqueológicas de áreas controladas pelo grupo que são comumente comercializadas no mercado negro. A terceira são os espólios de cidades conquistadas com destaque para o roubo de bancos e de bens de cidadãos locais. Dessa forma, pode-se inferir que apesar dos esforços militares empreendidos contra o EI, é de suma importância criar mecanismos que possam interceptar as fontes de financiamento do grupo para conter seu crescimento e seus avanços militares.

O Estado Islâmico além dos desafios representa ameaças. Os governos ocidentais tem se preocupado com a possibilidade da ocorrência de ataques terroristas em suas cidades, visto que o EI tem encorajado os muçulmanos a lutar mesmo vivendo fora do Iraque e da Síria, levando o terror para além das terras já conquistadas no Oriente Médio. Um dos principais alvos para a prática do terrorismo seriam os Estados Unidos, já que foi o primeiro país a lançar ataques aéreos nas posições tomadas pelo grupo, além disso, a imagem que muitos muçulmanos têm dos americanos é a de um povo que apoia ditadores quando for mais conveniente para o ganho econômico e aquisição de petróleo e que os derruba quando os mesmos não atendem aos seus interesses, utilizando argumentos como a pregação da democracia e da liberdade que na verdade não praticam. Na Europa, a França é considerada a principal antagonista da organização radical islâmico pelo fato de ser o único país ocidental além dos Estados Unidos conduzindo ataques aéreos contra o Estado Islâmico no Iraque, e por estarem envolvidos em várias operações militares em países com populações muçulmanas ao longo dos últimos anos. Já o Primeiro Ministro britânico, David Cameron, afirmou que “o que nós estamos enfrentando no Iraque agora com IS é uma maior e mais profunda ameaça à nossa segurança do que já tenhamos conhecido antes”, e acrescentou que este é um inimigo que provavelmente será combatido por décadas. Países como o Canadá e a Austrália também têm expressado preocupação com a entrada de *jihadistas* em seus territórios, além disso, têm procurado coibir a migração de seus nacionais que pretendem se juntar ao EI no Oriente Médio.

A Rússia, por sua vez, tem combatido há alguns anos militantes muçulmanos chechenos na região do Cáucaso, e muitos destes militantes têm se unido ao EI; dessa forma, isto pode vir a ser uma futura questão de preocupação a Moscou. Já na Ásia, a China tem mostrado preocupação com cidadãos chineses que tem migrado para compor as fileiras de combatentes do EI, mas o que mais inquieta Pequim é a possibilidade de insurgência terrorista na região autônoma de Xinjiang que poderia estimular o separatismo. Esse tipo de ameaça percebida poderia levar Pequim a intensificar a repressão na região. Outra questão que aflige a China é de natureza econômica, pois este país é um dos principais compradores do petróleo iraquiano e essa dependência pode desacelerar o crescimento chinês, além de causar alguma consequência energética grave caso o grupo radical islâmico conquiste grandes cidades produtoras de petróleo.

Mas de acordo com Zarqawi, o foco inicial do grupo deveria ser se consolidar em primeiro lugar no Oriente Médio, para em seguida desferir grandes ataques ao ocidente, além de combater os falsos muçulmanos.

Esse objetivo, que tem sido levado a cabo pelo atual líder al-Baghdadi, permite-nos inferir que a ameaça em maior grau atualmente reside nesta região. Para os governos locais, monarquias e autocracias, o califado instituído pelo EI leva os chefes de Estado a temerem por suas posições no poder e mais ainda o desaparecimento de seus Estados. A Arábia Saudita é um dos países mais vulneráveis ao crescimento do EI, pois além de preocupar-se com atentados terroristas, receia uma investida do grupo em direção às suas fronteiras para conquistar as cidades sagradas de Medina – que foi residência do profeta após sofrer perseguição por conta de sua pregação no início de seu ministério – e Meca – cidade natal do profeta e que atualmente abriga seu túmulo. Já em relação aos muçulmanos, os mais perseguidos entre as divisões do islã são os xiitas, os sunitas que se oponham ao grupo e os sufistas – uma corrente mística do islã dotada de influências monásticas cristãs e gnósticas que procura reunir a alma humana com Deus. Além dos muçulmanos considerados infiéis e apóstatas, há também intolerância com outros grupos religiosos, como os cristãos e judeus por exemplo.

Posição brasileira

No terceiro trimestre de 2014, sob liderança americana, criou-se a coalizão anti-Estado Islâmico, uma ação coletiva internacional que conta com o apoio de cerca de sessenta países (maioria europeus e do Oriente Médio) que dão suporte a causa procurando criar mecanismos que impeçam o fluxo de combatentes estrangeiros se juntarem ao EI, e providenciando apoio logístico, militar e financeiro. Alguns países, embora não façam parte da coalizão, declararam apoio formal ao desempenho da mesma, mas o Brasil não faz parte deste grupo no que se refere ao uso da força como forma de resolução do conflito com esta organização radical.

O Itamaraty condenou as violações cometidas pelo grupo islâmico aos Direitos Humanos na Síria e no Iraque e se mostrou contrário a interferência militar na região, privilegiando que seja dado outro tipo de apoio aos governos destes países. O país também apoia a implementação de uma missão que investigue as violações cometidas pelos extremistas islâmicos.

No discurso de abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, no dia 24 de setembro de 2014, a presidente Dilma Rousseff deixou claro que a posição do Brasil é contrária à intervenção militar internacional em guerras regionais e que o uso da força é incapaz de eliminar as causas profundas dos conflitos. Ainda nos Estados Unidos, após conceder entrevista à imprensa a estadista brasileira afirmou que o país não é favorável aos ataques aéreos na Síria e no Iraque e que o Brasil sempre vai acreditar que a melhor forma de combater o EI é através do diálogo, do acordo e da intermediação da ONU.

A declaração da presidente foi contestada pela imprensa brasileira, que a acusou de apoiar o EI pelo fato do mesmo não ser um ator internacional que se possa levar à mesa de negociações, no entanto a mesma tratou de responder que seu depoimento foi distorcido. Ela ainda afirmou que o Brasil não apoia uma resposta de caráter belicista internacional para dismantlar o grupo pelo fato do Conselho de Segurança da ONU através da resolução 2178/2014 não ter endossado os bombardeios aéreos em território sírio, mas sim ter condenado o recrutamento de cidadãos em território nacional dos membros da ONU como crime.

Em suma, a posição brasileira busca respaldo na carta da ONU que sustenta que o uso da força deve ser levado em consideração ou em legítima defesa de um Estado atacado por outro ou autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU. Somado a isto vai ao encontro do artigo 4º da constituição federal que sobre as relações internacionais do país atesta os princípios de não-intervenção, defesa da paz e solução pacífica dos conflitos.

Conclusão

O Estado Islâmico enquanto grupo radical religioso passou por diversas fases de desenvolvimento até ganhar a atual repercussão internacional devido a sua capacidade beligerante. De forma diferente de outros grupos extremistas como a al-Qaeda que desenvolve suas ações terroristas através de ataques isolados o EI possui um exército bem equipado e conta com *jihadistas* de diversas partes do mundo para conquistar territórios e socializá-los conforme as leis da *sharia*. A proclamação do restabelecimento do califado islâmico vem ao encontro da história, que apesar das diferenças entre sunitas e xiitas, demonstra que a inexistência desse regime governamental é a exceção no mundo muçulmano.

Embora represente desafios e ameaças tanto para os países da região como para o ocidente e a China, há discordância de quais são os mecanismos apropriados para combater o EI, que praticamente apagou a fronteira entre Síria e Iraque. Nesse contexto o Brasil tem se posicionado contra o uso da força privilegiando se posicionar segundo os princípios que regem suas Relações Internacionais e de acordo com as ações endossadas pelas Nações Unidas. De todo modo, o EI é considerado uma ameaça à segurança internacional que além de restaurar o califado islâmico tem provado combater todos aqueles que se opuserem a sua afirmação no cenário internacional.

Referências

America's Allies Are Funding ISIS. The Daily Beast. 14 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/06/14/america-s-allies-are-funding-isis.html> Acessado no dia 17 de novembro de 2014.

Brasil rejeita intervenção militar no Iraque para conter o EI. Estadão, Genebra, 1 de setembro de 2014. Disponível em: <http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-rejeita-intervencao-militar-no-iraque-para-conter-ei,1552902> Acessado no dia 20 de novembro de 2014.

Britain will be fighting Islamic State terror threat for decades, says David Cameron. Independent, 29 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-britain-will-be-fighting-terror-threat-from-islamic-state-for-decades-9700587.html> Acessado no dia 22 de novembro de 2014.

China and the ISIS Threat. The Diplomat, 26 de setembro de 2014. Disponível em: <http://thediplomat.com/2014/09/china-and-the-isis-threat/> Acessado no dia 22 de novembro de 2014.

DEMANT, Peter. O mundo muçulmano. São Paulo: Contexto. 2011
Dilma nega que tenha defendido diálogo com Estado Islâmico. Folha de São Paulo, Brasília, 26 de setembro de 2014 <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/09/1523294-dilma-nega-que-tenha-defendido-dialogo-com-estado-islamico.shtml> Acessado no dia 20 de novembro de 2014.

Foreign fighters in Iraq and Syria: where do they come from? Radio Free Europe/ Radio Liberty. Atualizado no dia 22 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.rferl.org/content/infographics/infographics/26584940.html> Acessado no dia 22 de novembro de 2014.

How an arrest in Iraq revealed Isis's \$2bn jihadist network. The Guardian, Bagdá. 15 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2014/jun/15/iraq-isis-arrest-jihadists-wealth-power> Acessado no dia 17 de novembro de 2014.

Islamic State boasts influx of foreign recruits in latest beheadings video. The Guardian, Nova York. 17 de novembro de 2014. Disponível em: <http://www.theguardian.com/world/2014/nov/17/islamic-state-propaganda-videos-foreign-recruits> Acessado no dia 22 de novembro de 2014.

KAMEL, Ali. *Sobre o Islã: Afinidade entre muçulmanos, judeus e cristãos e as origens do terrorismo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira. 2007.

Mãe brasileira conta como seu filho se tornou radical do Estado Islâmico. Globo.com. 21 de setembro de 2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2014/09/mae-brasileira-counta-como-seu-filho-se-tornou-radical-do-estado-islamico.html> Acessado no dia 15 de outubro de 2014.

SOURDEL, Janine; SOURDEL, Dominique. *Dictionnaire historique de l'islam*. 1. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

The Islamic State wants to attack these Western countries. Washington Post, 22 de setembro de 2014. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/09/22/the-islamic-state-wants-to-attack-these-western-countries/> Acessado no dia 20 de novembro de 2014.

The Jamestown Foundation: Zarqawi's pledge of allegiance to al-Qaeda. Disponível em: http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=27305#.VG_qT_IdUnV Acessado em 19 de novembro de 2014.

The real threat from the Islamic State is to Muslims, not the west. Al Jazeera, 26 de agosto de 2014. Disponível em: <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2014/08/real-threat-from-islamic-state-201482316357532975.html> Acessado no dia 20 de novembro de 2014.

U.S. Department of State: Coalition Provisional Authority English translation of terrorist Musab al Zarqawi letter obtained by United States Government in Iraq. Disponível em: <http://2001-2009.state.gov/p/nea/rls/31694.htm> Acessado em 19 de novembro de 2014.

UMA ANÁLISE DO PENSAMENTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO DE KAUYLLA

Rafael Regiani (USP)

Resumo: Kaumilya foi um pensador político da Índia Antiga. Como chanceler do imperador Candragupta Maurya foi um dos responsáveis pela unificação do subcontinente indiano, e a construção dum dos maiores impérios da história da Índia: o Império Maurya. Neste artigo pretende-se apresentar os principais pontos do pensamento político-estratégico de Kaumilya, em especial a Teoria do *Mandala*. Na Teoria do *Mandala* um rei poderia conquistar a humanidade toda, tornando-se um *Cakravartin*, isto é, um imperador universal. Nessa proposta, o mundo era dividido em círculos concêntricos com um estado no centro – o estado ‘conquistador’ –, e os demais estados distribuídos em anéis de amigos, inimigos, e amigos do inimigo em volta dele. O sistema internacional em que o *Mandala* aplicava-se era um regido pela *Matsyanyâya*, ou Lei do Peixe, que deixava o caminho aberto para o rei conquistador tentar se tornar o *Cakravartin*, que aboliria a *Matsyanyâya* e instauraria a paz mundial.

Palavras-chave: Kaumilya, Mandala, Índia.

A Lei do Peixe

Diz o provérbio ocidental que “os peixes grandes comem os pequenos”. Tal é também a concepção dos hindus acerca do universo da política e suas regras. Na Índia este adágio recebia um nome próprio de *Matsyanyâya*¹, que em sânscrito quer dizer “lei do peixe”.

A história da Índia Antiga é um exemplo de como o fenômeno se verifica nas relações interestatais. No período conhecido por Mahajanapada o norte do subcontinente se dividia em dezesseis estados que competiam entre si. Com o passar do tempo os dezesseis estados se reduziram a quatro estados mais bem sucedidos. E por fim, dos quatro estados, um deles, Magadha, se sobressaiu e incorporou os demais, unificando o norte da Índia num único império, o Império NaEda (345 – 321 a.C.).

O geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844 – 1904) traduziu bem a *Matsyanyâya* em termos geopolíticos nas suas Leis do Crescimento Espacial dos Estados. A terceira lei diz que “o crescimento do Estado procede pela anexação dos membros menores ao agregado”². Enquanto que a sétima lei reza que

¹ N.A.: Matsya (‘peixe’) e Nyâya (‘lei’)

² MORAES, 1990, p. 182.

“a tendência geral para a anexação e fusões territoriais transmite-se de Estado a Estado, e cresce continuamente de intensidade”³. Estados poderosos se expandem em detrimento dos Estados menores, que respondem ao estímulo do medo de uma ameaça comum se unindo para resistir ao forte. Todos buscam território, e em último caso, as tensões político-territoriais entre os estados eclodem e se resolvem por meio da guerra.

A *Matsyanyāya* representa, portanto, o funcionamento de um mundo anárquico e hobbesiano em que impera a lei do mais forte. Foram os fracos que, por temor à anarquia, abdicaram de sua riqueza para concentrar poder em torno da figura de um rei em troca de proteção, fundando o Estado. A relação entre rei e povo na tradição hindu era um contrato social semelhante à relação entre marido e esposa, em que a segunda se submete ao primeiro e fornece a ele certos ‘prazeres’ em troca de proteção física. O rei tem direito de cobrar impostos, mas por outro lado ele tem o dever de promover o bem-estar de seus súditos e defender a comunidade contra agressores externos⁴.

Na política doméstica, a *Matsyanyāya* se manifesta na forma do conflito de classe, em que os membros das classes altas, na competição entre eles por status e poder, exploram os membros das classes baixas. A *Matsyanyāya* deveria ser combatida no plano interno de todas as formas, sob o risco de deterioração das relações sociais, provocando descontentamento e a ruptura do contrato social que une governantes e governados. Isso poderia ser feito através da *Dandaniti*, a proposta de Kaumilya para a política doméstica.

Na *Dandaniti* o rei deveria usar sua autoridade para punir os grandes e proteger os mais fracos, estabelecendo a harmonia social e abolindo a *Matsyanyāya*⁵. Mas no plano internacional, não havendo uma autoridade única mundial, não seria possível abolir a Lei do Peixe, que impera solta entre os estados. Sarkar resume a teoria do estado hindu:

³ Idem, *Ibidem*, p. 190.

⁴ “Pessoas sofrendo da anarquia como ilustrado na tendência proverbial de um grande peixe engolir o pequeno [...] alocaram um sexto dos grãos e um décimo das mercadorias como direito do soberano. Alimentado por este pagamento, reis aceitaram eles mesmos a responsabilidade de manter a segurança e proteção de seus súditos, e de serem responsáveis pelos pecados de seus súditos quando o princípio de arrecadar taxas e justas punições foi violado”. – (KAUTILYA, 1915, 1.13.31-2)

⁵ “[...] quando a lei de punição é mantida em estado jacente, ela origina tal desordem como é implicado no provérbio dos peixes; porque na ausência de um magistrado, o forte vai engolir o fraco; mas sob a proteção dele, o fraco resiste ao forte”. – (Idem, *Ibidem*, 1.4.13)

1. A doutrina do *danda*, que põe um fim a *mâtsya-nyâya* entre os *praja* ou membros de um único estado.

2. A doutrina do *mandala*, que mantém uma *mâtsya-nyâya* internacional ou a guerra civil de raças na família humana.

De uma anarquia, então, o estado emerge só para mergulhar em outra. Este é o dilema que impregna a filosofia política dos hindus.

Teoria do Mandala

O *Mandala* é um diagrama simbólico e de natureza sagrada utilizado em rituais religiosos como uma ajuda para a visualização da deidade⁶. Em sânscrito quer dizer círculo, disco, roda, ou anel, porque geralmente ele tem um formato circular nas bordas.

O *Mandala* geopolítico de Kaumilya, também chamado de *Raja Mandala*⁷, teve como inspiração o *Mandala* religioso. Sendo um brâmane, e filho de um professor, Kaumilya desde cedo aprendeu os Vedas e enxergava o mundo a partir desta visão védica da realidade. Do formato circular do *Mandala* sagrado ele tirou a disposição circular das alianças entre estados; a figura da divindade no centro do *Mandala* é substituída pela da realeza; a oposição de forças cósmicas dá lugar ao antagonismo de estados; e se no *Mandala* tântrico o fiel busca estados superiores da consciência, eventualmente fundindo o seu Eu com o Eu divino dependendo do grau de concentração atingidas, no *Raja Mandala* o conquistador busca 'transcender' os limites da sua esfera, e, conforme o sucesso obtido nas batalhas, pode se tornar no *Cakravartin*, o Imperador Universal.

Elementos predecessores da Teoria do Mandala já podem ser encontrados nos textos sagrados védicos do *Mahābhārata*, *Manusmṛiti*, e *Agnipurāna* que sem dúvida fizeram parte da educação doutrinária que Kautilya, um brâmane, recebeu. O mérito dele, de acordo com Zaman, não foi inventar o *Raja Mandala*, mas sistematizá-lo⁸.

⁶ JOHNSON, 2009, p. 197.

⁷ N.A.: *Raja* ('rei', 'reis') é um substantivo masculino invariável no singular ou plural. *Raja* MaG
ala pode ser traduzido como 'MaG
ala Real', 'MaG
ala do Rei', 'MaG
ala de Reis'.

⁸ ZAMAN, 2006, p. 236.

A Teoria do Mandala parte do pressuposto que estados vizinhos são inimigos naturais, e que os vizinhos do outro lado, pelo mesmo motivo, também o são. Em outras palavras, o inimigo do meu inimigo é meu amigo⁹. Kaumilya considera que um estado vizinho deva ser tomado como inimigo hipotético, pois os exércitos de sua época não eram capazes de percorrer grandes distâncias, então era mais provável que um estado sofresse um ataque vindo de um de seus vizinhos.

Dois reis primários são reconhecidos no *Mandala*: o conquistador (*vijigīcu*), que ocupa o centro do *Mandala*, e o vizinho inimigo imediato (*ari*), que se encontra no primeiro anel, envolta do círculo central do *vijigīcu*. Dependendo da relação que mantém com um dos dois reis, aparece o rei amigo (*mitra*), que será 'amigo do conquistador' se ocupar a vizinhança imediata do *ari*, ou 'amigo do inimigo', se for vizinho do 'amigo do conquistador' pelo anel externo. Por fim um terceiro grupo de reis aliados surge na vizinhança externa dos reis amigos do *vijigīcu* e do *ari*: o 'amigo do amigo do conquistador', e o 'amigo do amigo do inimigo'¹⁰. Poderia-se expandir o sistema infinitamente em círculos de reis *mitra* e *ari*, sucessivamente se alternando na ordem dos anéis, até virtualmente abarcar o mundo todo.

Completando o *Mandala*, o mesmo sistema de alianças que o conquistador se depara à sua frente, repete-se em sua retaguarda. Seu vizinho imediato do lado diametralmente oposto ao *ari* é o 'inimigo de trás' (*parcigraha*), seguido pelo 'amigo de trás' (*akranda*), depois pelo 'amigo do inimigo de trás' (*parcigrahasara*), e por fim pelo 'amigo do amigo de trás' (*akrandasara*).

Outros dois reis especiais também são reconhecidos: um 'mediatório' e outro 'neutro'. O rei mediatório (*madhyama*) é tal que seu estado compartilha fronteiras com ambos o conquistador e seu inimigo, sendo capaz de ajudar qualquer um dos lados, e ao mesmo tempo se resguardar sozinho deles. Por sua vez, o rei neutro (*udasīna*) tem as mesmas características do *madhyama*, ou seja, é capaz de desequilibrar um confronto tomando parte em favor tanto do conquistador, quanto do inimigo, e inclusive do próprio mediatório, ou de se defender sozinho de qualquer um dos três anteriores. A diferença do *udāsīna* é que ele governa um estado que não faz fronteira com nenhum outro da região do *Mandala*.

⁹ BOESCHE, 2003, p. 18.

¹⁰ KAUTILYA, 1915, 6.2.366.

Aplicando-se o modelo abstrato do *Raja Mandala* ao conflito indo-paquistanês, vemos como ele permite compreender o sistema de alianças firmadas ao longo da história do conflito. A Índia é o *vijigīcu*, ocupando o centro do *Mandala* o Paquistão é o *ari*, o 'inimigo natural' da Índia; o Afeganistão e o Irã, por terem fronteiras em comum com o Paquistão são os *mitra*, os 'amigos naturais' da Índia; o Bangladesh é o 'amigo de trás' do Paquistão; a China, que tem fronteiras em comum com Índia e Paquistão é o *madhyama*; e os EUA, que são externos à região, são o *udāsīna*.

Além do *Raja Mandala*, há outro conceito geoestratégico explicitado no *Arthauāstra*: o Círculo de Estados. Um Círculo de Estados seria composto pelo 'conquistador', seu 'amigo', e o 'amigo do amigo'. Da mesma forma, o 'inimigo', o 'amigo do inimigo', e o 'amigo do amigo do inimigo' formam outro Círculo de Estados. Há, então, no interior de cada Círculo de Estados um total de 3 reis, cada um com seus 5 elementos de soberania (ministro, território, fortaleza, tesouro e exército), totalizando 18 elementos no interior do Círculo. E os reis 'mediatório' e 'neutro' também possuem seus respectivos Círculos de Estados. Assim, são, ao todo, 4 Círculos de Estados primários, 12 reis (*vijigīcu*, *ari*, *madhyama*, *udasīna*, e seus amigos), 60 elementos de soberania, e 72 elementos de estado¹¹. Tudo isso deve ser levando em conta no cálculo geopolítico antes do conquistador iniciar sua guerra. E assim que a medição comparativa de forças for feita, e a guerra planejada em todas suas possíveis consequências, o conquistador deve atacar seu inimigo, ou permanecer aguardando silenciosamente a melhor ocasião para começar¹².

¹¹ Idem, *Ibidem*, 6.2.367-8.

¹² "O conquistador deveria conhecer a força e fraqueza comparativa dele e de seu inimigo; e tendo averiguado o poder, lugar, época, tempo de marchar e de recrutar o exército, as consequências, a perda de homens e dinheiro, e lucros e perigo, ele deveria marchar com toda sua força; de outro modo, ele deveria manter-se quieto." – (Idem, *Ibidem*, 9.1.490, tradução nossa).

Contudo a multipolaridade do *Raja Mandala* não deve ser confundida com a defesa de algum tipo de *balance-of-power* entre potências. O modelo geopolítico de Kaumilya não visa a buscar um equilíbrio de poder entre estados e a paz global. É claramente um modelo voltado a produção do desequilíbrio e da guerra, com um rei conquistador e ambicioso ocupando o centro do sistema, conquistador este que, pela própria definição de Kaumilya, já tem mais poder que seus rivais. É por isso que um autor como Boesche¹⁵ discorda de outros, como Sarkar¹⁶ e Chandrasekaran¹⁷, que veem no *Raja Mandala* uma teoria do *balance-of-power* na Antiguidade.

Porque a geoestratégia por trás do Círculo de Estado não é a de que estados rivais se armem igualmente, e, como num sistema de pesos e contrapesos, as forças se anulem e haja estabilidade internacional, mas sim que o *vijigicu* some suas forças com as do *mitra* e, ao mesmo tempo, divida as forças do *ari*, que teria de combater em duas frentes, desequilibrando a correlação de forças em favor do Círculo de Estados do *vijigicu*.

O Rei Universal

Contrastando com a multipolaridade do *Raja Mandala* está a unipolaridade do ideal do *Cakravartin*, que exprime a crença em um rei de qualidades superiores que governará a humanidade toda, encerrando a *Matsyanyaya* e estabelecendo a paz perpétua no mundo.

Em sânscrito *Cakravartin* quer dizer 'possuidor da roda que gira'^{18 19}, uma referência talvez à roda da carruagem real. Na Índia Antiga as fronteiras entre os reinos eram flexíveis. Reis soltavam seus cavalos para pastorear, e até onde seus cavalos, livres para irem até onde quisessem e protegidos por ginetes, fossem era considerado domínio do rei²⁰. O *Cakravartin* é aquele cuja carruagem real puxada por seus cavalos engloba o planeta. O mundo todo é seu campo de pastoreio.

¹⁵ BOESCHE, 2003, pp. 18-19.

¹⁶ SARKAR, 1919, p. 401.

¹⁷ CHANDRASEKARAN, 2006, p. 13.

¹⁸ ZIMMER, 2012, p. 102.

¹⁹ N.A.: Cakra ('roda') e v[ṭ] ('girar', 'rotar')

²⁰ ZIMMER, 2012, pp. 103-4.

Uma vez que o *Cakravartin* unificaria todas as nações em um único império mundial, a política internacional acabaria. Restaria apenas a política doméstica de administrar esse grande império de acordo com os ensinamentos preconizados no *Arthaúastra*. E através da *DaGanîti kaumilyana* o *Cakravartin* seria capaz de abolir a *Matsyanyaya*.

O *Cakravartin* é o eixo central em torno do qual gira o universo. Todos os reis estão para ele como os raios da roda estão para o centro. Em reconhecimento de sua supremacia moral todos os reis do seu *Mandala* se prostam a ele. Supremacia moral que também faz com que seja capaz de conduzir seus exércitos aos horizontes mais longínquos possíveis. Suas tropas são sempre bem-vindas. E com elas o *Cakravartin* põe um fim à luta incessante entre estados beligerantes, liderando uma campanha de unificação da Terra²¹.

Finda a Guerra Fria os EUA saíram vencedores e sua supremacia reconhecida pelo mundo como única superpotência. Valores como Economia de Mercado, Democracia, Direitos Humanos, *American Way of Life*, e Ética Protestante seriam universais e comuns por trás das crenças de vários povos, por isso a vitória e resistência da humanidade ao comunismo. Que o presidente dos EUA é o cargo mais poderoso do mundo e todos os demais chefes de estado o prestigiam, sem dúvida. E que com suas várias bases ao redor do globo, os EUA são capazes de fazerem sua cavalaria mecanizada alcançar qualquer canto do planeta. Mas conseguirão os EUA se erigir ao nível de *Cakravartin* do século XXI? Será a *pax americana* a salvação do mundo?

Um governador mundial, por maior que fossem suas virtudes morais, acabaria por incluir os EUA também, que perderiam sua soberania para se transformar em província do *Cakravartin*, como todos os demais países. Isto poderia fazer os EUA preferirem uma solução em vários *Mandala* regionais, incluindo um *Mandala* americano.

O poder americano deriva de um típico *hard power*. As intervenções americanas para combater mazelas como narcotráfico, terrorismo, armas químicas, etc., foram sangrentas, e nelas os EUA cometeram crimes contra a humanidade, que resultaram hoje nos EUA como sendo mais temidos do que amados. Tudo isso coloca a Casa Branca a anos-luz de ser a morada de um *Cakravartin*. As intervenções de seus aliados, como a OTAN na Iugoslávia, ou Israel na Palestina também não foram muito melhores. E a americanização do mundo, apenas modificou os gostos, os hábitos, os costumes, as inclinações dos vários povos a sentimentos semelhantes ao do cidadão americano, não sendo capaz de modificar o caráter de povos beligerantes, inadequados a viver numa civilização industrial pacífica.

²¹ Idem, Ibidem, pp. 101-2.

Conclusão

Mesmo tendo vivido há mais de dois milênios atrás, o pensamento de Kaumilya é mais atual do que nunca. Historicamente o subcontinente indiano sempre foi fragmentado em vários estados, o que os fragilizava e os impedia de alçarem a condição de *vijigîcu*. Somente hoje com uma Índia territorialmente unificada é possível conceber um *Raja Mandala* com ela no centro. O momento favorável da economia indiana lhe dá as condições para modernizar suas forças armadas e aumentar cada vez mais a assimetria em relação aos demais exércitos do Sul da Ásia, transformando de vez a Índia no *vijigîcu* subcontinental.

O fim da Guerra Fria destruiu a velha ordem, lançando os estados na anarquia internacional de uma nova ordem ainda em construção. Mas que nova ordem será esta? Kaumilya nos dá duas opções: a multipolaridade do *Raja Mandala* e a bipolaridade de se ter um *Cakravartin*.

No primeiro caso temos os BRICS se organizando em *Mandala* regionais – um *Mandala* centro-eurasiático em torno da Rússia, um *Mandala* extremo oriental em volta da China, um terceiro *Mandala* sul-asiático centrado na Índia, um quarto *Mandala* brasileiro na América do Sul, etc. – tentando formar um grande círculo de estados emergentes capaz de resistir ao EUA.

Do outro lado temos os EUA que, de *vijigîcu* vencedor da Guerra Fria, aspiram a se tornar o *Cakravartin* da nova ordem globalizada. A questão é que enquanto o *vijigîcu* é um estado que possui superioridade estratégico-militar, o *Cakravartin* é um rei que possui superioridade moral. O *vijigîcu* não nega a *Matsyanyâya*, antes é uma manifestação dela, e se vale dela em sua aventura de conquista.

Governo mundial sob égide americana ou condomínio mundial em torno de estados-chaves da economia internacional. Abrir a política internacional para a emergência de novos atores ou permanecer dominado por velhas potências. Revolução geopolítica dos BRICS ou construir a utopia capitalista americana. Ou então permanecer como está, com a humanidade dividida em quase 200 estados altamente desiguais entre si, governados pela Lei do Peixe, e levando a humanidade à barbárie, como nos casos da Líbia, Síria e Ucrânia, estados em que a *Matsyanyâya* foi alimentada internamente, e cujas crises sem fim ameaça transbordar para a arena internacional, estourando a 3ª Guerra Mundial.

Bibliografia

BOESCHE, Roger. Kautilya's Arthashastra on War & Diplomacy in Ancient India. **The Journal of Military History**, Lexington, v. 67, n. 1, p. 9-37, 2003.

CHANDRASEKARAN, Pravin. **Kaumilya: Politics, Ethics, and Statecraft**. Cambridge: Harvard University, 2006. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/9962/>>. Acesso em: 18 Jun. 2014.

JOHNSON, Will J. (Ed.). **Dictionary of Hinduism**. 1st. ed. New York: Oxford, 2009.

KAUTILYA. **Arthashastra**. Bangalore: Government Press, 1915.

MORAES, Antonio Carlos Robert (org.). **Ratzel**. São Paulo: 1990, Ática.

PRAKASH, Aseem. **State and Statecraft in Kautilya's Arthashastra**. In: Workshop in Political Theory and Policy Analysis, 1993, Bloomington: Indiana University, 1993, p. 17.

SARKAR, Benoy Kumar. Hindu Theory of International Relations. **The American Political Science Review**, Denton, v. 13, n. 3, p. 400-414, 1919.

ZAMAN, Rashed Uz. Kautilya: The Indian Strategic Thinker and Indian Strategic Culture. **Comparative Strategy**, v. 25, 231-247, 2006.

ZIMMER, Heinrich Robert. **Filosofias da Índia**. São Paulo: Palas Athena, 2012.

RESPONSABILIDADE AO PROTEGER: UM ENSAIO BRASILEIRO DE SECURITIZAÇÃO

Taís Montez Gabler (graduanda IUPERJ)

O conceito de segurança humana surgiu em um momento de necessidade por parte das Nações Unidas em ampliar a atuação e, conseqüentemente, a efetividade das operações de paz, que passavam a ser vistas sob uma ótica multidimensional. Como parte da tentativa de solucionar tal questão, foi criado, em 2001, o conceito de responsabilidade de proteger (r2p), adotado posteriormente, pelo Conselho de Segurança e pela Assembleia Geral da ONU. Como ideia complementar, o Brasil, em uma atitude inédita, sugeriu, junto aos mesmos órgãos, no ano de 2011, a adoção de um novo conceito, o da responsabilidade ao proteger (rWp), reforçando a preocupação do país no tocante à prevenção de conflitos e preservação dos direitos humanos. O presente trabalho pretende, em um primeiro momento, prestar os devidos esclarecimentos acerca dos conceitos citados, para posteriormente, instituir uma análise dos objetivos brasileiros diante da comunidade internacional ao apresentar o conceito da responsabilidade ao proteger, e como seu comportamento diante das questões pertinentes à segurança internacional, como sua participação em missões de paz, reforçam seu pensamento em relação ao tema.

Palavras-chave: Responsabilidade ao proteger – Securitização – Operações de Paz

No período subsequente à Guerra Fria foi possível observar um aumento substancial de conflitos cada vez mais graves, sobretudo na esfera doméstica dos Estados, que contavam até mesmo com genocídios. Tal situação levou, por parte da comunidade internacional, ao entendimento do imperativo de reformulação institucional do conceito de segurança para um patamar mais abrangente, para além dos princípios de soberania e não intervenção, que até aquele momento, constituíam seu alicerce. Surgiu assim, o conceito de segurança humana, segundo o qual o Estado passa a ser responsável não só pela preservação de sua integridade territorial, mas também passa a ter o indivíduo como foco principal, devendo o mesmo ser protegido de ameaças como pobreza, fome, doenças, problemas ambientais, criminalidade, além de atitudes do próprio Estado. Caso seus esforços não se mostrem eficazes ou seja constatado o desrespeito da nova diretriz, caberia à comunidade internacional assumir esse papel.

As operações de paz das Nações Unidas foram criadas no contexto da Guerra Fria tendo por objetivo garantir a manutenção da paz entre e no interior dos seus Estados membros, servindo portanto, como ferramenta para resolução de controvérsias.

Terminada a Guerra Fria, as operações de paz adquirem uma maior complexidade, uma vez que, além da função já mencionada, passam a trabalhar na reconstrução das sociedades arrasadas por conflitos, e a dar efetividade às intervenções humanitárias, acumulando diversas funções civis e militares. Dessa forma, as missões de paz ganham um caráter multidimensional, e a possibilidade de uso da força em casos de violação maciça e reiterada dos direitos humanos começa a ser vislumbrada, de forma que, a partir de 1991, com a Resolução 688 do Conselho de Segurança da ONU (CSNU), que considerou como ameaça à segurança internacional o desrespeito aos cidadãos curdos no Iraque, passou a haver um processo de securitização dos direitos humanos. O estreitamento da relação entre as questões de direitos humanos e de segurança pode ser justificado pela observância das crises humanitárias ocorridas neste período, de tamanho impacto sobre realidades políticas, econômicas e sociais, que seu tratamento como tema de segurança internacional torna-se facilmente compreendido (KENKEL,2011).

Em 2001, com o objetivo de definir critérios eficazes para a aplicação do uso multilateral da força, por exemplo, em intervenções humanitárias, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado (ICISS), no Canadá, publicou relatório que versava sobre o conceito de "Responsabilidade de Proteger", o *r2p*, posteriormente adotado pelo CSNU e pela Assembleia Geral da ONU (AGNU). Segundo o documento, é obrigação de um Estado proteger sua população contra graves violações aos direitos humanos (como genocídios, limpeza étnica, crimes de guerra, crimes contra a humanidade) e da comunidade internacional em cooperar no desenvolvimento de ações necessárias para seu cumprimento, devendo intervir, nos casos em que houver falhas, através de meios pacíficos ou pelo uso da força, desde que autorizado pelo Conselho de Segurança.

O Brasil, apesar de ter votado a favor da adoção do conceito da responsabilidade de proteger nas Nações Unidas, sempre se mostrou cauteloso em relação ao mesmo. A explicação para tal comportamento reside no fato de que a questão pertinente ao uso da força vai de encontro aos princípios da soberania e da não intervenção, tradicionais da diplomacia brasileira, representante de uma potência média. Segundo a ótica brasileira, a seletividade das tomadas de decisão do CSNU levando em consideração os interesses de seus membros, coloca em xeque a credibilidade quanto às situações em que o uso da força for requerido, possibilitando que o mesmo seja, inclusive, extrapolado, em decorrência de politização dos mandatos. Além disso, o respeito à soberania dos Estados defendido pelo governo brasileiro está estreitamente relacionado ao interesse brasileiro na promoção do desenvolvimento (DIAS).

“O Brasil aborda o desrespeito aos direitos humanos como produto do comprometimento do desenvolvimento. O país reconhece a importância de um ambiente seguro para que a paz floresça, mas também entende que uma paz sustentável somente pode ser construída por meio da afirmação da interdependência entre segurança e desenvolvimento (Reunião 6479/CSNU, fev. 2011, apud KALIL, 2012).

Tendo por base a constatação do agravamento dos conflitos e aumento de violência em consequência de intervenções militares conduzidas em nome do cumprimento da responsabilidade de proteger, expondo ainda mais a população civil à riscos, inclusive ao de implementação do terrorismo, aumentando exponencialmente o número de vítimas, o Brasil, na abertura da AGNU de setembro de 2011, na figura da presidente Dilma Rousseff, proferiu um discurso em que propunha o desenvolvimento conjunto da responsabilidade “ao” proteger quando da aplicação da r2p (MARCON, 2012).

O conceito, complementar ao da responsabilidade de proteger, e que meses mais tarde seria apresentado em um relatório para o CSNU, evidenciava a importância da autorização do uso da força pelas Nações Unidas em intervenções humanitárias apenas em última instância, após análise criteriosa dos riscos envolvidos a fim de evitar que tais missões resultassem em danos maiores aos civis do que o conflito contra o qual se propôs a intervir. Era necessário priorizar a prevenção dos conflitos e investir em medidas capazes de promover o desenvolvimento social e econômico da região afetada como forma de alcançar uma estabilidade política, evitando, assim, o surgimento de novas tensões (ROUSSEFF, 2011).

A iniciativa brasileira em lançar um novo conceito no âmbito da segurança internacional reflete um maior engajamento do país com esse tipo de questão, além de demonstrar sua disposição em assumir novas responsabilidades, compatíveis com as que países de maior projeção no sistema internacional possuem. Além disso, ao sugerir resoluções que confirmam poderes explícitos e responsabilização pela atuação do CSNU no uso da força, o Brasil reafirma seu posicionamento em relação à necessidade de reforma deste órgão, a começar pela inclusão de novos membros, especialmente de países do mundo em desenvolvimento, incluindo ele próprio, o que contribuiria significativamente para aumentar seu poder de influenciar decisões dentro do sistema ONU (DIAS).

O Brasil defende a ideia de que as operações de paz consideradas bem sucedidas em interromper um conflito não são capazes, por si só, de evitar sua recorrência a médio e longo prazos. Para tal, seria preciso demandar esforços para a construção da paz, devendo ser a incorporação das premissas de desenvolvimento a melhor forma de se criar uma base sólida para a mesma.

O exercício da política externa pelo Brasil é, tradicionalmente, pautado na negociação pacífica e tem como um dos principais objetivos a promoção do desenvolvimento do país. Para tanto, possui especial interesse em participar nos processos de integração regional, como forma de promover não só seu desenvolvimento (contribuindo também para o desenvolvimento de países vizinhos), mas como também de alcançar estabilidade (DE SOUSA, 2008).

O lançamento do conceito de rWp pode ser entendido como outra forma encontrada pelo Brasil de atingir projeção no cenário internacional, uma vez que, através dele, reforça seu posicionamento a favor da relação de interdependência entre segurança e desenvolvimento.

Ao defender a necessidade de aceitação da existência da interdependência entre segurança e desenvolvimento por parte da comunidade internacional, o Brasil procura demonstrar que, ao planejar uma intervenção humanitária deve-se considerar, além da restituição de um ambiente pacífico, a necessidade de se estabelecer um cálculo do custo-benefício da mesma para o desenvolvimento da região em que irá atuar, devendo incluir investimento em desenvolvimento humano, de forma a garantir a proteção e bem-estar de sua população, e, portanto, assegurando a preservação da segurança humana (KALIL, 2012).

Um exemplo prático disso, é a efetiva participação do Brasil, desde 2004, nas operações de paz da ONU no Haiti, mais conhecida pela sigla MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti), na qual o país exerce um papel de comando, e da qual tem conseguido extrair significativas vantagens no âmbito político, que vão além da sua contribuição para estabilização e reconstrução da paz no país.

A experiência brasileira bem sucedida no país mais pobre da América Latina tem servido para provar que o Brasil possui capacidade de ampliar sua participação no que diz respeito a atividades de consolidação de paz em áreas pós-conflito, exercendo cooperação técnica bilateral bem estruturada e voltada para resultados, como por exemplo, na organização de eleições e mecanismos de proteção e promoção de direitos humanos. Nesse sentido, o Brasil tem participado de inúmeros projetos como o de coleta e reciclagem de lixo sólido (no âmbito do IBAS), distribuição de merenda escolar (em parceria com o Banco Mundial do Haiti), de desenvolvimento florestal, inserção social pelo esporte, formação profissional, transferência de tecnologia agrícola, administração de recursos hídricos, entre outros, tendo apresentado resultados satisfatórios (NEVES, 2010).

Dessa forma, a atuação das tropas brasileiras na MINUSTAH, não apenas no tocante à ação militar, mas também no que se refere à sua participação em programas de desenvolvimento bilaterais e multilaterais, representa a operacionalização da interdependência entre desenvolvimento e segurança, já que, por meio desta, o Brasil consegue “vincular o vasto conceito de segurança humana com políticas favoráveis a um desenvolvimento humano sustentável, contribuindo para a criação de um cenário favorável para o Haiti vencer a crise (DE SOUSA, 2008).” Além disso, acaba por contribuir na projeção do país no sistema internacional, que passa a contar com mais credibilidade no âmbito da segurança internacional, o que representa valiosa ajuda em seu objetivo de tornar-se mais atuante e decisivo na comunidade internacional.

Segundo Campbell, por securitização, dentre outros, pode-se compreender a leitura dos eventos, dos fatores, como ameaças à paz e à segurança internacional. O Brasil, na medida em que insiste em tal interdependência, além de historicamente ler a política internacional pela ótica do desenvolvimento, hesita em securitizar as temáticas e em construir adversários e inimigos (BRAVEBOY-WAGNER, 2003). Ademais, ainda que a não indiferença tenha relativizado, em prol da ajuda para o desenvolvimento, a rigidez do binômio westfaliano soberania-não intervenção, o uso da força, sob a égide do capítulo VII, ainda é tabu para o envolvimento do Estado brasileiro em operações de paz. No entanto, a proposta da rWp, ao complementar a r2p e assumir intervenções humanitárias se não recomendáveis, ao menos mais usuais do que se gostaria, o Brasil flexiona consideravelmente ao menos sua retórica. Ainda que distante de securitizar casos concretos, o país, por meio da rWp, ensaiaria alguma medida de securitização apriorística.

Bibliografia

BRAVEBOY WAGNER, J. A. *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. April, 2003.

DE SOUSA, S. J. *Entre o Norte e o Sul: o papel do Brasil no sistema internacional de segurança*. Revista Nueva Sociedad especial em português, outubro de 2008.

DIAS, L. H. R. *Da responsabilidade de proteger à perspectiva brasileira: a responsabilidade ao proteger*. Instituto de Relações Internacionais.

KALIL, M. A. C. *A interdependência entre segurança e desenvolvimento: uma contribuição brasileira*. Mundorama, v. 56, p. 1-1, 2012.

KALIL, M. A. C. *A responsabilidade de proteger e a interdependência entre segurança e desenvolvimento na história da política externa brasileira*. II SIMPORI/UERJ, 2012.

KENKEL, K. M. *Transformações nas operações de paz e proteção humanitária no pós- guerra fria*. In *Proceedingsofthe 3rd ENABRI 2011 3º Encontro Nacional ABRI 2011*, 2011, São Paulo, SP, Brasil.

MARCON, J. P. F. *O conceito de “Responsabilidade ao Proteger”, na política externa brasileira contemporânea*. *Conjuntura Global*, Curitiba, v.1, n.2, out./dez., 2012, p.33-36.

NEVES, G. M. S. *A contribuição do Brasil aos esforços para a consolidação da paz*. *Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz*, cap.VII, p.173-181. Funag, Brasília, 2010.

ROUSSEF, D. *Discurso de abertura do Debate Geral da 66ª sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 21 de setembro de 2011. Disponível em: http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/66/BR_pt.pdf>

GT 10 – GUERRAS E PÓS GUERRAS AFRICANAS NO SÉCULO XXI

Coordenadores: Prof. Dr. José Gonçalves (INEST/UFF) e
Prof. Ms. Eduardo Heleno (INEST/UFF)

NEOCOLONIALISMO NO SÉCULO XXI: AS NOVAS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO DA AFRICA OCIDENTAL.

Mamadou Alpha Diallo¹

Introdução

Quando o presidente de Burkina Faso (1983-1987), capitão Thomas, afirmou os seus conterrâneos que deveriam aceitar o 'viver africano', única maneira de alcançar a liberdade, a dignidade e a independência (Sankara, 1985), sua reflexão não produziu grande impacto, pois sua imagem era a de um radical revolucionário e antiocidental. No entanto, a ideia de um 'viver africano' extrapolava o posicionamento antiocidental – para ele, a influência ocidental estava longe de ser a única que dividiu ou alienou os africanos. Aceitar o 'viver africano' seria, no seu entendimento, aceitar a os elementos que garantem identidade em um cenário de extrema diversidade.

A busca por uma identidade africana, nesse sentido, deveria sobrepor-se aos dilemas herdados da colonização que traçou as fronteiras físicas, culturais e linguísticas, ou ao embate em torno do islamismo ou catolicismo. Ou seja, quando os africanos aceitarem o 'viver africano', as possibilidades de eliminar boa parte das causas reais e imaginárias dos atuais conflitos e problemas sociopolíticos que afligem o continente se ampliariam. Seria possível, também, evitar o impacto do 'humanismo ocidental' e, consequentemente, a pilhagem dos recursos naturais do continente.

A África é um continente paradoxal, em constante movimento e mutação. Assim como as necessidades do capitalismo no século XIX/XX obstruíram os recursos de poder africanos, atualmente, a construção de uma estrutura de poder político e econômico continua sendo obstruída pelas necessidades econômicas internacionais. Fonte e reservatório de matérias primas, mas principalmente uma ameaça pelo seu potencial estratégico, o continente africano, mais uma vez, se converte em um palco onde se resolvem os problemas econômicos e financeiros internacionais. Evidentemente, essa realidade inibe a resolução dos principais problemas regionais. A literatura especializada, para não falar da mídia, muitas vezes deixa do lado o elemento 'ingerência externa' na explicação das crises políticas e socioeconômicas, bem como culturais enfrentadas, pelo no continente africano.

¹ Professor de Relações Internacionais na Universidade Federal de Integração Latino Americana (UNILA) e doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Ora, nos parece inconsistente e incoerente tentar compreender a realidade africana sem levar em consideração os impactos dos séculos de escravidão (importante lembrar, base do sistema comercial africano ao longo dos séculos XVI, XVII e XVIII), seguidos de um período de colonialismo ocidental, que aniquilou a estrutura de poder africana, além de o continente ter se transformado, no período subsequente, em um importante palco da Guerra Fria. Se por um lado, houve processos extremamente positivos para que os novos Estados africanos recuperassem seus recursos de poder, por outro, foi desencadeado um movimento altamente nocivo – o neocolonialismo.

Estes fenômenos marcaram o continente ao longo do século XX, tanto sob o ponto de vista político quanto socioeconômico. Com o fim da Guerra Fria e superado período de marginalização internacional, os africanos pareciam ter iniciado uma nova fase ao adotarem estratégias mais eficazes e voluntaristas (WADE, 2005) como forma de acionar a força e a potencialidade do continente para enfrentar os problemas do desenvolvimento, promover a resolução de conflitos internos, superar a dependência e a dominação externa. Entretanto, novos fenômenos recolocam o continente sob a mira de 'novas ameaças internacionais'.

Esta reflexão, portanto, tem como objetivo avaliar a conjuntura africana contemporânea, especialmente as novas ameaças internacionais na África Ocidental. Fenômenos como o terrorismo e o crime organizado, embora devam ser reconhecidos como ameaças e promotores de desequilíbrios internacionais, estão sendo utilizados como justificativa pelas potências ocidentais para reocupar e dominar de forma estratégica o continente e, especificamente, a parte ocidental da África. Para sustentar esta perspectiva, faz-se necessário identificar os problemas e os conflitos atuais nos países da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e, particularmente, no Mali, analisando os encaminhamentos para resolução das crises propostos tanto pela CEDEAO quanto pelos parceiros internacionais como a União Europeia.

África Ocidental, uma região geoestratégica.

A ideia de que o continente africano evoluiu isolado dos grandes fluxos internacionais é superficial e enganosa. A metade norte e leste do continente manteve, historicamente, contatos regulares com a Ásia e a Europa. Assim, qualquer estudo que pretenda colocar o continente em uma perspectiva global deve iniciar pela análise das estruturas profundas da história africana. Da mesma forma, considerar a importância geopolítica do continente a partir da formação de um sistema mundial alicerçado nos fluxos comerciais dos grandes espaços oceânicos a partir do século XV, converte-se em uma perspectiva crucial.

A parte ocidental do continente africano sempre foi uma região estratégica devido a sua situação geográfica, mas, fundamentalmente, aos seus recursos naturais e humanos. Do ponto de vista geográfico, a região foi, espaço de interação com importantes civilizações estrangeiras, como as da Europa Mediterrânea e as da Ásia Ocidental e Meridional. Entre os séculos VII e XII, a região passou a integrar um espaço arabizado e/ou islamizado, processo que tem uma importância tanto civilizacional quanto internacional, pois afetou profundamente as formas de organização social e econômica, bem como a inserção política e econômica da região. Importa lembrar que, como desdobramentos dessa interação com os árabes foram dinamizados os processos de escravização dos povos da África Negra. O tráfico de escravos, que se constituiu como uma das bases da política comercial dos antigos Estados africanos (apesar de possuírem economias diversificadas), e a expansão do islamismo operam uma das grandes transformações socioculturais e socioeconômicas do continente. Segundo Awolau (1976), o surgimento de vários conjuntos ou entidades políticas (Império de Gana, Mali, Fouta, Songhai, por exemplo) foi facilitado pelas economias diversificadas e pelo contato com uma 'cultura brilhante' que fascinou o mundo externo. Este contexto geopolítico declinou a partir do século XV com a chegada dos europeus na região. Desde então, a região ao sul do Saara, que tinha desenvolvido estruturas políticas e socioeconômicas próprias, baseadas no comércio de longa distância e que sustentou poderosos Estados, tornar-se-ia a grande parceira dos europeus no comércio de escravos para a América. Posteriormente, com o desejo dos britânicos em acabar com o tráfico de escravos para poderem reorganizar a produção e comércio africano e, particularmente, a partir da Conferência do Berlim (1884-1885), a região passou a ser ocupada e colonizada, iniciando, assim, uma longa relação de subordinação e de dependência entre africanos e europeus.

Esta dependência, no entanto, foi contraditoriamente reforçada diante dos processos de independência dos países africanos na década de 1960, mas, principalmente, diante da lógica geopolítica e geoestratégica da Guerra Fria. As relações franco-africanas são um importante exemplo. Da dissolução do espaço colonial francês (África Ocidental e África Equatorial) surgiu um grupo de países com diferentes níveis de desenvolvimento, diferentes projetos e diferentes problemas. Dos processos de independência africanos "persistiria uma tensão dialética entre as proposições metropolitanas, por um lado, e as aspirações diferenciadas dos africanos, de outro" (RIBEIRO, 2013). Desde o final da Segunda Guerra Mundial até a atualidade, a França desenvolve uma política de assimilação, criando mecanismos de integração no seu antigo espaço colonial. Todavia, não podemos deixar de considerar as contradições intrínsecas a essa dinâmica.

A construção dos Estados Nacionais na região foi caracterizada por uma diferenciação interna, pela especificação das economias e das demandas particulares das elites, muitas delas, afinadas com as prerrogativas francesas. Os acordos de cooperação se multiplicaram principalmente no plano econômico e militar, permitindo à França a condição de potência militar na África Ocidental de continuar a controlar geopoliticamente a região (GRANVAUD, 2010). Embora os acordos de cooperação militar sejam apresentados como um elemento de promoção da segurança e da estabilidade, a presença francesa na região constitui um dos pilares da dominação política e econômica, que se manifesta tanto de forma direta, quando um governo africano solicita a intervenção para garantir a segurança², ou de forma indireta, representada pela instrumentalização dos próprios africanos para defender os interesses da cooperação. Nesta perspectiva pode se citar o exemplo da recente intervenção francesa na Costa de Marfim³.

Sem dúvida, nenhum outro Estado europeu manteve uma política africana que possa ser comparada ao empreendimento francês (CHAZAN, 1992). Durante a Guerra Fria, tanto Estados Unidos quanto União Soviética – embora em menor escala – concordavam com a ideia de uma “África francófona” sob influência francesa. Essa margem de manobra permitiu à França definir seus laços pós-coloniais instituindo o conceito de *Françafrique*⁴, laços esses que definiram a arquitetura de muitas independências através dos acordos de contrapartida com a França. Assim, são muitos os exemplos de processos descolonizatórios que não foram muito além da formalidade. Sob o apoio das redes da *Françafrique*, comandadas por Jacques Foccart⁵, viu-se os assassinatos de inúmeros líderes políticos africanos, vistos como ameaça a ordem nacional ou internacional. Patrice Lumumba, Jomo Kenyeta, Julius Nyerere, Thomas Sankara foram assassinados e substituídos pelos chamados “amigos da França”, como o atual presidente de Burkina Faso, que chegou ao poder depois do assassinato de Sankara em 1987.

² A “garantia da segurança” se relaciona, nesse sentido, com a preservação do poder da classe dirigente em país “amigo” da França.

³ Nascido em 1913 e falecido em 1997, Jaques Foccart foi um dos conselheiros mais influentes da célula africana da presidência da República Francesa entre 1950 e 1997. Ele foi a principal personagem da criação do chamado *Françafrique*, que é uma estrutura que possibilitou a implantação do neocolonialismo francês na África.

⁴ Termo cunhado por François Vershave para demonstrar, depois de longa investigação, que as relações entre a França e o continente africano no período que se seguiu à ruptura colonial, foram baseadas na corrupção e no clientelismo. Ver VERSHAVE, François-Xavier. *La Françafrique: Le plus long scandale de La République*. Paris: Stock, 1998.

⁵ Figura chave na cooptação de elites africanas e na administração da *Françafrique*. Iniciou suas atividades como conselheiro dos assuntos africanos de De Gaulle.

Nesse sentido, é possível entender o porquê de alguns presidentes africanos, apesar das atrocidades cometidas no plano interno, imperaram décadas no poder. Essas elites políticas, ao cumprirem com as regras do pacto neocolonial, ao se comportarem como bons alunos da França diante dos olhares atentos dos conselheiros especiais, acreditados nos diferentes palácios presidenciais africanos, passaram a integrar as engenhosas redes de Foccart e delas tirarem muito proveito pessoal.

Segundo Glaser e Smith (2005), Jaques Foccart, que recebeu o grau de Cavaleiro da Ordem Nacional da Legião Estrangeira (ONLE), foi em seguida encarregado de recrutar, treinar e infiltrar homens na rede *Françafrique*, na qual “amigos e conselheiros” franceses dariam assistência técnica e diplomática aos novos dirigentes africanos. Essa estratégia permitiu o controle da política externa (e interna) de muitos Estados africanos, tendo como resultado a manutenção e o controle dos interesses da França no continente, mas também permitiu a proteção dos “amigos africanos da França”, tais como Felix Houphouet Boigny (Costa de Marfim), Jean Badel Bokassa (República Centro-africana), Idi Amin Dada (Uganda), Seyni Kountché (Níger), Robert Mugabe (Zimbábue), Mussa Traoré (Mali), Omar Bongo (Gabão), Leopold Sedar Senghor (Senegal), entre outros. Paradoxalmente, alguns destes presidentes são descritos como personalidades exageradamente paranoicas, místicas, megalomaníacas e autoritárias e, portanto, os mais “loucos” dirigentes africanos (CHERRUAU ET TEIGA, 2012) ⁶.

De forma geral desde independência dos Estados africanos em 1960 até o advento dos atentados de 11 de setembro de 2001, que coincide com a criação da União Africana (no lugar da Organização da Unidade Africana), os países do continente viveram plenamente os impactos da Guerra Fria e do neocolonialismo ocidental. De 2001 até a morte de Khadafi em 2011, segundo a percepção dos estudiosos, definiu-se o chamado Renascimento Africano na geopolítica internacional. Porém, os eventos da “Primavera Árabe” e o assassinato do líder líbio, além da intervenção francesa na Costa do Marfim também revelam os sinais de uma nova era de intervenção ocidental no continente africano. Nesta nova fase, é interessante observar que, ironicamente, a justificativa utilizada se apoia nos valores de democracia, direitos humanos e, especificamente, na luta contra o terrorismo, o radicalismo islâmico e o crime organizado.

⁶ CHERRUAU, Pierre et TEIGA, Marcus Boni. Connaissez-vous les chefs d’Etats les plus fous d’Afrique ? StateArique. Disponível em: <http://www.slateafrique.com> acesso em 31/08/2012.

Este é um contexto no qual observamos uma nova onda de golpes militares no continente (Mali, por exemplo), guerras irregulares de insurgentes ou rebeldes no Níger, Mali, Congo, Costa de Marfim, Guiné Bissau, Mauritânia e, certamente, na Gâmbia. Quem sustenta tais grupos? Qual a natureza dos acordos de cooperação assinados entre a União Europeia e a CEDEAO, ou entre a União Europeia e os diferentes países em crise, ou, especificamente, entre países europeus e africanos? Quais são os verdadeiros motivos da “nova ajuda” europeia? Nesse sentido, os atuais problemas político-sociais da África Ocidental e, especificamente, a situação do Mali será analisada a seguir.

Conflitos na África Ocidental (2010-2012)

A partir da década de 1990, a África Ocidental foi marcada por crises econômicas e políticas que culminaram na eclosão de vários conflitos internos, ou guerras civis, sendo os mais sangrentos e dramáticos os da Libéria e de Serra Leoa. Em 1998, a instabilidade em Guiné Bissau leva o país a um novo conflito, bem como no Senegal (na região de Casamence, no sul país, que durou mais de três décadas. A situação parecia estar controlada a partir da criação da União Africana, que adotou políticas voltadas à resolução de conflitos e à consolidação da paz, da segurança e do desenvolvimento por meio das organizações de integração regionais, como CEDEAO.** No entanto, a instabilidade política na região oeste africana vem mostrando que a independência econômica, objetivo primeira da CEDEAO, não é realizável sem a independência política e por isto, passou-se do regionalismo econômica para o regionalismo securitário a partir de 2001(TANDIA, 2011:135) ⁷. Desde então se adota o princípio da paz como pré-requisito do desenvolvimento e se busca uma africanização dos processos de resolução de conflitos e manutenção da paz, que segue o rumo da globalização levando cada vez mais a multilateralização dos processos de apaziguamento das regiões. Neste ponto de vista, Tandia (2011), afirma que o novo paradigma securitário da integração regional se manifesta pela diversificação da ação securitária no plano diplomático, político e militar. Ou seja, há um processo dinâmico de institucionalização da gestão dos conflitos oeste africanos, para legitimar a intervenção seja ela africana através da CEDEAO, por exemplo, ou estrangeira que se dará sobre o guarda chuva das instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou mesmo a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

⁷ **Tandia, Aboubakr.** Problématique de l'autonomie dans la Gestion des conflits em Afrique de L'Ouest, In. :Kipré, Pierre et Ngo, Aké C. M (Org). Conflits Regionaux et Independances Nationales em Afrique de l'Ouest, Harmattan, Paris, 2011.

Esta institucionalização ou normatização era necessária para justificar e legitimar qualquer ação ou intervenção regional ou internacional em um conflito interno ou local como foi o caso na Libéria em 1990. Observa-se na origem da criação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975, não tinha nenhum dispositivo legal que a autorizava a intervir militarmente na resolução de um conflito interno, porque certamente a mesma foi criada no contexto em que imperava o pacto da não violação das fronteiras nacionais, da soberania dos Estados além da vocação econômica da CEDEAO. O conflito liberiano foi visto como primeiro motivo para a institucionalização da gestão dos conflitos regionais e a criação da " *Ecowas Monitoring Group- ECOMOG*" (Grupo de Monitoramento de cessar fogo) foi à primeira etapa deste processo, apesar da existência de mecanismos anteriores vistos como simples protocolos já que desprovido de suporte institucional para funcionar (TANDIA, 2011:136). A partir da criação da União Africana (UA) em 2001, viu-se o fortalecimento das iniciativas regionais de resolução de conflitos possibilitando assim a implicação mais frequente de forças como às do ECOMOG em zonas de conflitos, ao lado das forças internacionais da ONU e da OTAN. Além disso, viu-se a volta agressiva da França no continente a imagem do que já se viu ao longo do período do funcionamento do sistema Françafrica, que apesar das grandes publicações feitas por autores como François Xavier Verschave e a organização não governamental *ICI & La*, ainda é pouco conhecido.

Uma análise apurada das informações e declarações oficiais francesas mostra claramente que este país está ativando de forma mais estratégica suas antigas redes e táticas para retomar o controle da África francófona. Nesta ótica um interview dado por Henri de Rencourt, ministro francês de Cooperação a RFI⁸ no dia 03 de abril de 2012, sobre a situação do Mali mostra claramente qual a posição e o papel que o país De Gaulle, apesar de dar a impressão de que quem tem ou deve ter o controle da situação é a CEDEAO afirmando: vamos deixar os órgãos de a CEDEAO fazer todo seu trabalho⁹. Mas qual é o trabalho da CEDEAO?

Outro trecho da mesma entrevista parece deixar claro que, a França acompanha e dirige as operações à distância como aliás foi sempre a estratégia nos assuntos africanos. (A prova disso está nesta afirmação: é evidente que desejamos que os rebeldes que iniciaram o Movimento, ou seja, o Movimento Nacional da Liberação do Mali MNLA), não deixe ou perda o controle da situação em favor de outros movimentos tais como os islamitas Ansar-dine, de forma que seja bem com o MNLA que podemos engajar e

⁸ Disponível em: <http://www.rfi.fr/afrique/20120403-henri-raincourt-ministre-cooperation-laissons-organes-cedeao-faire-tout-leur-travail>. Acesso em 28/08/2012.

⁹ Tradução própria da frase original em francês "**laissons les organes de la CEDEAO faire tout leur travail**".

manter os contatos necessários para chegar primeiro a um acordo de cessar fogo e em segundo lugar chegar às negociações. Além disso, o ministro francês manda um recado aos militares do Mali, exortando-os a seguir as recomendações do presidente do Burkina Faso Blaise Compaoré, em sua qualidade de mediador da CEDEAO, de forma a restabelecer a ordem constitucional, e para tanto, ele recomenda que se ache um homem de consenso que seria reconhecido por todo mundo para garantir a transição.

Este discurso oficial e jornalístico é interessante, mas vale lembrar que ele é diferente dos fatos além de ser incoerente e contraditório visto que primeiro, o presidente do Mali deposto por um golpe militar, Amadou Toumani Touré (ATT) é uma das personalidades reconhecida como símbolo da democracia africana e autor da ruptura do processo de tomada do poder civil pelos militares neste continente. A TT foi o primeiro militar a tomar o poder por golpe de Estado apoiado pelo povo do Mali e, em um tempo recorde organizar eleições livres e democráticas para devolver o poder ao povo representado pela sociedade civil. Importa dizer mesmo que a sua volta ao campo político foi feita a pedido do povo e não como militar já que fez campanha eleitora e foi eleito pelas urnas, onde não houve contestação do verídico das urnas por nem um partido político da oposição¹⁰. Ou seja, é contraditório ou pelo menos curioso, o apoio da France e do ocidente aos golpes, já que são os principais defensores da democracia como modo de governo. Porém, olhando a história das relações franco-africanas entre 1960 até na atualidade pode se destacar duas fases claras. A primeira vai da independência até a década de 1990, coincide com o período da Guerra Fria, foi marcado pela continuidade do colonialismo francês através das redes da Françafrica, onde foram montadas estruturas que levaram a Mafriafrica (Verschave, 2004) administrada pela rede Focard e pelos governadores de peles negra¹¹ entre os quais Moussa Traoré, que em 1968 com a ajuda francesa chega à presidência do Mali derrubando o então Pan-africanista Modibo Keita¹² e governa o país durante vinte e três anos (1968-1991).

¹⁰ O que pressupões que as eleições foram limpas e transparentes alias como foi declarado pelos diversos observadores internacionais entre os quais a União Europeia (EU).

¹¹ Termo usado pelo General De Gaulle em 1946, fazendo referencia aos futuros presidentes africanos que serão escolhidos pela metrópole a fim de preservar os interesses da França quando se discutia a possibilidade de independência africana.

¹² Modibo Keita era um defensor da independência total e era próximo aos presidentes do Gana Kwamé Kourouma, Sekou Touré, presidente da Republica da Guiné opositores e críticos da política neocolonial Francesa e totalmente antagônico aos presidentes Leopold Sedar Senghor do Senegal e Felix Houphouet Boigny de Costa de Marfim, Oumar Bongo do Gabão (governadores de pele negra) amigos da França. Keita foi deposto depois de tomar a decisão de sair da zona do Franco CFa e criar uma moeda nacional própria. Moussa Traoré fará parte desta equipe de 1968 até 1991 quando devido a um levante popular similar ao que aconteceu na primavera árabe, foi derrubado por um golpe de estado liderado por Amadou Toumani Touré (ATT), que em seguida organiza eleições livre e democráticas a fim de devolver o poder aos civis pela voz do povo.

A segunda fase inicia com o fim do reinado do Moussa Traoré, que de certa forma coincide também a um período de questionamento das relações entre Mali e França, bem como uma busca de desenvolvimento do país através da diversificação de parceria internacional como acontece em quase toda a África nas últimas duas décadas. Isto significou a diminuição do monopólio francês nos diversos setores econômicos do país e a entrada de novos parceiros como a China e recentemente os Estados Unidos da América tem se mostrado preocupado com os acontecimentos do continente, bem como a preservação de áreas estratégicas tais como o norte do Mali, que apesar de deserto, tem uma importância econômica (Petróleo, Diamante e urânio) e geoestratégica (contenção do terrorismo internacional).

Deste modo, vê-se que se aparentemente há uma incoerência no comportamento da ex- metrópole, na prática, há certa lógica e realismo que consiste em reconquistar o quadrado francês na África e assim preservar os interesses das suas multinacionais. A incoerência existe sim entre o discurso, os valores defendidos e a prática e deste modo, o que mais se vê neste jogo é a hipocrisia do capitalismo ocidental (Cesaire, 1955). Assim vê-se que tanto França e quanto a CEDEAO pregam a democracia, liberdade fraternidade, certamente se contradizem amplamente, escolhendo como mediador Blaise Compaoré que chegou ao poder por golpe de Estado com a ajuda das redes da Françafrique de Jaques Foccar assassinando o então presidente de república de Burkina Faso, Thomas Sankara em 1987 e desde então esta e continua no poder.

Outro fato que ilustra a contradição, a incoerência e a hipocrisia entre o discurso e os fatos é o envio de uma missão da União Europeia chamada Eucap Sahel-Níger, ao mesmo tempo em que se declarava que se deixava a CEDEAO fazer seu trabalho. O objetivo declarado desta missão é ajudar o Níger a lutar contra o terrorismo e o crime organizado respondendo a uma solicitação do governo do Níger e deste modo, comprova-se que a União Europeia tem dois níveis de relacionamento com a região, à primeira visa o fortalecimento da CEDEAO como organismo supranacional encarregada de gelar pela segurança regional e o segundo nível é o relacionamento da União Europeia com os Estados membros da CEDEAO de forma individual, como ilustra a missão Eucap Shael- Níger. Este tipo de acordos a dois níveis representa dois pesos duas medidas e desfavorecer os projetos de integração regional e inibe o bom funcionamento dos processos de aproximação dos africanos em relação às questões de segurança. O chefe da missão EUCAP Sahel-Níger, o coronel Espinosa deixa claro que o objetivo primeiro da missão é formar e treinar forças de segurança do Níger por um período de dois anos com a possibilidade de ampliar tais serviços para Mali e Mauritânia. Ou seja, será uma penetração progressiva da União Europeia na região que, certamente tem objetivos que vão além dos declarados por Espinosa nas linhas a seguir:

A missão visa a reforçar, por atividades de conselho e de formação, as capacidades das forças de segurança interna do Níger na implementação da Estratégia Nacional elaborada em matéria de segurança e desenvolvimento na zona sahaliana do país. Decidida no dia 16 de julho 2012 pelo conselho da União Europeia e enviada em um primeiro momento no Níger, esta missão a caráter civil, faz parte da Estratégia da União Europeia para a segurança e o desenvolvimento do Shael (Estratégia Shael), que visa a promover o desenvolvimento socioeconômico e a lutar contra o terrorismo e o crime organizado nesta região (RFI, 2012)¹³.

Vale ressaltar que estes objetivos ou missão da União Europeia não difere muito da missão que a França se dava nas suas relações com os países africanos desde a independência até a criação da União Africana (UA) e do NEPAD que marca teoricamente, uma mudança na política externa africana e caracteriza o renascimento africano. Teoricamente porque primeiro, o renascimento africano é longe de ser uma novidade ou uma inovação na história do continente. Segundo Mbokolo¹⁴ (2000: 07), ao fazer um recuo histórico, percebemos que a famosa frase de Thabo Mbeki, presidente da África do Sul de que: a hora da África chegou e que a vitória é certa, considerada como o marco inicial da nova era do continente, foi já dito por outros atores e homens políticos africanos.

Segundo o autor referido, é com o mesmo tema, em 1962 em Acra, que Kwamé Nkrumah inaugurou o primeiro congresso internacional africanista. Na mesma cidade em 1937, Namadi Azikiwe, Jornalista e posteriormente primeiro presidente da Nigéria, recentemente regressado dos Estados Unidos da América, publicou um livro com o título *Renasant Africa*, que por muito tempo influenciou a juventude do continente.

¹³ Entrevista dada a Radio France Internacional (RFI) no dia 09 de Agosto de 2012. Disponível em: http://www.rfi.fr/afrique/20120823-eucap-une-mission-union-europeenniger?ns_campaign=nl_AFRIQUE230812&ns_mchannel=newsletter&ns_source=emailvision&ns_linkname=lire-6&ns_fee=0. Acesso no dia 13/10/2012.

¹⁴ Mbokolo, Elikia. L' Afrique et le XXI siècle : depossession, renaissance, incertitudes, Politique Etrangère, n° 3- vol. 4, 2000, p.717-729. Disponível em: http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/PE_3_4_00_MBokolo.pdf. Acesso em 17/10/2012.

Trinta anos mais cedo ainda a mesma ideia ou tema do Renascimento Africano animava os encontros de intelectuais e agitadores políticos entre os quais o sul africano P.K. Isaka Seme, cujo discurso intitulado *The Regeneration of Africa* pronunciado na Universidade de Columbia em 1906 o rendeu o primeiro prêmio da “*Curtis Medal Orations*” e se transforma em uma referência para grande número de intelectuais e políticos africanos do século XX. Portanto, o renascimento africano é um sonho histórico que acompanha os processos políticos, econômicos e culturais e pauta a política externa e a relações internacionais do continente e por isto, imagina-se que a missão e objetivos da União Europeia (EU) para a África não seja também tão nova.

De fato, uma breve análise dos objetivos da EU, mostra que são os mesmos que os “antigos” objetivos da cooperação francesa na África. Nesta ótica, Escosteguy (2011)¹⁵, em seu dossiê intitulado: a nova arquitetura africana de paz e segurança, implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África, mostra que os atuais acordos de paz entre a UE e a UA são os mesmos que a cooperação militar da Françafrica. Os Mecanismos de Reação Rápida (MRR) assumem o mesmo papel da legião Estrangeira e das bases avançadas da França nas capitais africanas, o mecanismo de apoio à iniciativa africana (*African-Peace Facility- APF*), com um orçamento de cerca de trezentos milhões de Euro (300 milhões de EURO), no período 2008-2010, substitui o fundo de apoio aos amigos da França. Além disso, o programa francês de treinamento de tropas para participação em operações de paz- RECAMP (*Renforcement des Capacités Africain de Maintient de Paix*) passa a ser EURORECAMP. Observa-se que neste caso, nem deu para mudar a sigla que somente ganhou o prefixo EURO, para caracterizar o seu pertencimento a União Europeia, enquanto na realidade, continua cumprindo as mesmas funções, com as mesmas ordens e direção francesas.

Todavia, da mesma forma que De Gaulle criou a Françafrica para manter os interesses de seu país na África, sem infligir à ordem internacional e o direito de autonomia dos povos em 1960, com a nomeação de governadores de pele negra (Verschave, 2004), a partir de 2000, França se camufla atrás da União Europeia e das instituições internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), para legitimar suas ações agressivas no continente africano. Assim a questão da segurança e a militarização da África tem se baseado em novos discursos para atingir os mesmos objetivos.

¹⁵ **ECOSTEGUY, Pedro.** A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África/Pedro Escosteguy, Brasília: fundação Alexandre de Gemação, 2011.

Segundo Granvaud (2010)¹⁶ a novo intervencionismo francês na África repousa em três eixos principais. O primeiro se refere à vontade de obter um mandato da ONU para legitimar a intervenção como foi o caso na Líbia, do fiasco e das críticas da sociedade civil e internacional em relação às intervenções sem mandato da ONU no Chade, em República Centre Africana, onde houve massacre de civis, apesar de que tais massacres ocorrem sobre a guarda-chuva do mandato Internacional (ONU), como foi o caso em Côte d'Ivoire em 2004.

O segundo eixo é a tentativa de tornar multilateral, as intervenções francesas, associando outros parceiros europeus com o objetivo de dividir os custos e esconder os interesses tricolores atrás da bandeira europeia (Granvaud, 2010), além de se posicionar como líder da política europeia de Segurança e defesa (PESD) aplicada a África. Deste ponto de vista, o país de De Gaulle, Sarkozy e François Hollande obteve participações significativos em prol de seus interesses econômicos na República Democrática do Congo-RDC em 2005, no golfe de Áden a partir de 2009 como na atual situação nigeriana.

Finalmente, sobre o pretexto de reforçar as capacidades africanas de manutenção de Paz (RECOMP/ EUROCAMP), tem sido a realização de uma pretensão francesa desde 1997, de ajudar a fortalecer as forças africanas no intuito de torna-las autônomas militarmente¹⁷ para resolver os conflitos do continente, no entanto, isso não diminuiu em nada a ingerência francesa nos assuntos africanos.

Logo podemos perceber que a preocupação francesa em intervir no conflito do Mali tem outros objetivos diferentes daqueles declarados e defendidos como benevolência, combate ao terrorismo e muito menos uma preocupação de salvaguardar a integridade territorial de Bamako. O tempo da Françafrica é ultrapassado declarou François Hollande em Dakar no dia 12/10/2012, para dizer simplesmente que as relações são de igual a igual, de respeito mútuo marcando uma ruptura discursiva com seu predecessor, Nicolas Sarkozy. Este último, que declarava em 2008 em Dakar que África não entrou ainda na história, mas podemos observar que esta afirmação é somente discurso, pois, a realidade mostra continuação da política neocolonial francesa. Deste modo, conclui-se que os processos de saída de crise e de resolução de conflitos que sustentam a intervenção francesa em solo oeste africano apesar de contar com a colaboração dos países da CEDEAO, constitui uma nova forma "legal" de neocolonialismo ocidental na região.

¹⁶ **GRANVAUD, Raphael.** *Que fait l'armée Française en Afrique ?*, Survie, Paris, 2010. Disponível em: www.survie.org. Acesso em 17/10/2012.

¹⁷ É importante afirmar que a França e nenhuma outra potência ou grande potência estrangeira tem interesse em ver África se tornar autônoma militarmente pois, isto mudaria a geopolítica do continente.

Processo de saída de crise e de resolução de conflitos no Mali

A instabilidade política tem sido a principal preocupação oeste africana já, que a mesma constitui a principal causa de crise e de conflitos interno aos países e da região. Ora ao longo do período que vai da década de 1980 (década perdida) até 2000, os africanos se viram obrigados a fazer frente aos seus problemas internos sejam estes locais ou regionais. Isto porque o continente perdeu significado estratégico e político uma vez que os acontecimentos na África pouco afetavam a vida na Europa ou nos Estados Unidos (Filho, 2004) ¹⁸. A instabilidade política na África ocidental mostra nitidamente que a independência econômica almejada pelo desenvolvimentismo não se sustentava sem uma verdadeira independência política. Deste modo, a CEDEAO que, inicialmente tinha se fixado como missão de realizar uma integração econômica, se viu obrigada a incluir um viés securitário na sua missão, passando do regionalismo econômico a regionalismo securitário da autoria do então presidente nigeriano, Olesegun Obasanjo (TANDIA, 2011). Desde então, a resolução dos conflitos da África Ocidental em sua totalidade passou a ser considerado como pano de fundo do desenvolvimento e da securitização da região, institucionalizando do setor de segurança graças aos esforços político-administrativo da CEDEAO e dos atores da sociedade civil oeste africana. Porém importa ressaltar que, o pertencimento de todos os países da região a esta organização supranacional pode não significar unanimidade ou concordância total à maneira da institucionalização da gestão das crises regionais, principalmente, porque CEDEAO não era predestinada a gerenciar conflitos até sua intervenção na Libéria na década de 1990. Até poderia ter unanimidade do ponto de vista interno, mas é difícil convencer os parceiros externos a aderir ao projeto, já que isso pode por em questionamento os mecanismos de ajuda e de cooperação externa, além de diminuir a capacidade de controle dos mesmos sobre os tomadores de decisão africanos.

Segundo Onoma (2010), a escolha de um modelo institucional pode resultar em três diferentes tipos de divergências ou situações. A primeira, que ocorre quando os líderes criam instituições; fazem leis, adotam políticas, determinam o (s) homem (s) e a logística do poder, é conhecida como *re-informent*. Esta situação se aplica bem as ex-colônias francesas da África consequentemente ao Mali e consiste na cooperação (ingerência) francesa na gestão dos países africanos para preservar os interesses da metrópole.

¹⁸ FILHO, Pio Penha. Segurança seletiva no PÓS-GUERRA Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos –o caso africano, Rev.Bras.Polit.Int. 47(1): 31-50, 2004.

A segunda situação é a subversão e ocorre quando a elite se opõe no estabelecimento das instituições, não determinam o homem e a logística de suprimento das instituições do poder e discordam com os procedimentos e políticas de gestão em vigor. Pode se perceber que o atual conflito do Mali não passa de uma subversão dirigida por um grupo de interesse apoiado pela França para tomar o controle do país, fato que não é novo na história do país, pois, Modibo Keita, foi deposto em 1968 por Moussa Traoré, que comanda o país até 1991, em perfeita harmonia com o aval da França assim como Amadou Toumani Touré (ATT) ¹⁹, o ultimo presidente do Mali deposto. Portanto, na impossibilidade de impor e manter uma nova ditadura militar criou-se uma situação de instabilidade que justifique uma intervenção externa.

Evidemment, les difficultés n'ont pas manqué, et ont perturbe la realisation d'objectivos si ambitieux ; et les opposition non plus, de l'ex-pouvoir colonial reste influent economiquemen, des categories sociales maliens genes dans leurs interets :commerçants, chefs de villages qui perdaient leurs prerogatives au profis des fonctionnaires du parti ; les plus forte vinrent d'une armée qui avait servi le regime colonial, mais peux convaincu des ideaux egalitaires de Modibo Keita. En 1968, le coup d'état militaire instaure la longue nuit de la dictature dirrigée par Moussa Traoré (TRAORE, 2012).

A atual situação é bem parecida com esta narrada por Traoré, e tem os mesmo atores que são a ex-colônia e um grupo de elite interna, prestes a sacrificar os interesses da nação em defesa de interesses próprios. A terceira e ultima situação é negligencia e ocorre quando os líderes fazem pouco em favor de politicas que fortaleçam ou enfraqueçam as instituições. Ou seja, quando o fortalecimento ou não das instituições não afeta em nada os interesses da elite dirigente.

Desta forma, se percebe que o processo de saída de crise e de resolução do conflito que consiste na intervenção externa dirigida pela

¹⁹ ATT como é conhecido o ultimo presidente eleito do Mali, tem se destacado na política do país por seu engajamento em buscar fontes alternativas para o desenvolvimento socioeconômico do Mali, evitando desta forma a via tradicional da cooperação Francesa, portanto, além de ter uma passagem pela URSS, é critico ao capitalismo e ao imperialismo ocidental, assim como Modibo Keita.

França, principal potência interessada em manter o povo africano em geral sobre domínio e exploração perpetua, com o aval das principais instituições Internacionais (ONU, OTAN, FMI e BM), se inscreve na lógica neocolonial, conseqüentemente será ineficaz na gestão da crise. Segundo Quenum (2012), manter os países africanos em uma nova ordem neocolonial pela força que, as potências ocidentais empregam de forma brutal e sangrenta na gestão das atuais e futuras crises do Sahel, produz um efeito contrário ao declarado. Assim, pode se afirmar que a intervenção francesa no Mali, bem como foi em Costa de Marfim e na Líbia não tem nenhuma legitimidade, mas conseqüências colaterais graves entre as quais se pode citar a regionalização do terrorismo religioso que ameaça todos os países da África Ocidental individualmente e mais grave ainda, põe em risco os processos de integração regionais em curso no continente.

Mas também, pode se perceber que os dirigentes africanos em geral e principalmente os membros da CEDEAO, que mesmo sabendo da existência de sistema local eficaz de resolução de conflitos, aceitaram de forma passiva e mesmo louvaram a intervenção perdeu a legitimidade diante o povo. A Organização das Nações Unidas (ONU) pode ser desqualificada desde momento em que ela deixou de fazer respeitar o Direito Internacional, legitimando a ação neocolonialista francês que impede qualquer tipo de emancipação do povo do Mali e encoraja a pilhagem dos recursos naturais do país. A única maneira de a França ajudar resolver os problemas africanos é sair do continente, deixar de interferir nos assuntos internos do continente. Em fim, é uma ilusão pensar que a resolução dos problemas africanos virá da França ou de qualquer outra nação ou continente, ao contrário, grande parte dos problemas e conflitos são criados estrategicamente pelos neocolonialistas e imperialistas franceses como ilustra a recente visita do Christophe Mitterrand a República Centro Africana. Segundo Jeune Afrique (2013)²⁰, o filho do ex-presidente francês, François Mitterrand desembarcou em Bangui no dia 17 de julho 2013, acompanhado de um oficial aposentado, para oferecer consultoria em matéria de segurança ao presidente do país, em troca de nova autorização de exploração de petróleo e de Diamante.

²⁰ Jeune Afrique n°2741, julho 2013, disponível em: <http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2741p008.xml5/francafrique-angolagate-centrafrique-jean-christophe-mitterrandcentrafrique-tiens-revoila-jean-christophe-mitterrand.html>. Acesso em 27/07/2012.

Este tipo de proposta e atividade é comum desde a independência dos países africanos e os dirigentes africanos que pretende permanecer no poder se vê obrigado a aceitar, pois, a recusa significaria uma afronta. Isto mostra que as redes da França-afrique²¹ continuam em plena atividade.

Assim pode se concluir que a situação atual do Mali é preocupante, e a organização de eleições nada mais que uma nova estratégia de funcionamento e de legitimação dos homens escolhidos por Paris, como foi na década de 1960, será vencedor das urnas aquele que mais veste o uniforme de governador de pele negra. E tudo indica que esta personagem é Ibrahim Boubacar Keïta (IBK), que venceu o primeiro turno com 39,2% dos votos válidos contra 19,4% para Soumaila Cissé da União para a República do Mali e 9,6% para Dramane Dembélé de Adéma.

Se isto se confirmar, provavelmente veremos a adoção de um estatuto especial para o norte Mali para não dizer uma separação do norte Mali em relação ao resto do país, permitindo assim livre atuação das empresas francesas na exploração dos recursos naturais da região. Tal exploração certamente gerara uma mudança nas estruturas e infraestruturas da área, mas, com certeza não vai resolver o principal problema da região muito menos do país, que é a diminuição da pobreza, criação de condições de vida digna para a sociedade como um todo. Além disso, uma provável adoção do estatuto especial ou separação do norte Mali abrirá precedentes para outras regiões do país e de região buscarem um distanciamento dos centros governamentais dos respectivos Estados nacionais e deste modo, dificultar mais a realização dos principais sonhos dos pan-africanistas e da própria CEDEAO que, é integração Regional da África Ocidental.

Igualmente, pode se afirmar que sessenta anos depois da independência política africana, a França que nunca deixou de exercer influência interna nos assuntos africanos, esta perto de completar sua estratégia neocolonial suavemente pensada por General Charles De Gaulle, ainda na década de cinquenta. Esta estratégia que transformou a AOF em oito Estados inviáveis, econômica, política e socialmente, pretendia transformar cada distrito e cada região em um Estado independente. Alias, esta pretensão é a principal base do atual problema do Norte Mali, como foi a base do separatismo Casamancês no sul do Senegal.

²¹ Importa lembrar que Christophe Mitterrand foi durante muito tempo a gerente de toda rede de máfia entre a França e os países africanos. Máfia que ia de exploração ilegal de recursos naturais até organização de golpes de estado e assassinatos de dirigentes africanos em oposição aos interesses franceses no continente. O caso mais emblemático desta atuação em comando Christophe foi o assassinato do Capitão Thomas Sankara, presidente de Burkina Faso em 1987 (GLASIER, SMITH, 2005; VERSHAVE, 2005)

Portanto, depois do Mali há de esperar que se multipliquem casos destes tipos nos países africanos de colônia francesa como na atual República Centro-Africana, que esta numa fase iminente de conflito onde, França não abre mão da sua presença, no Níger, e, Camarões pós- Paul Biya²², poder ser uma replica do que aconteceu no Costa de Marfim pós-Felix Houphouet Boigny.

Deste modo, percebe-se o grande desafio da CEDEAO e da UA, caso elas queiram continuar em busca da realização dos seus objetivos respectivos da integração regional e continental, será em primeiro lugar lutar contra a presença francesa e Européia no continente, apressar a busca de fontes alternativas de financiamentos dos respectivos projetos a fim de se livrar da "ajuda" e da cooperação Francesa e Européia. No atual cenário internacional esta independência financeira é bem possível caso se valoriza mais as relações Sul-Sul, contando primeiro com seus próprios recursos (África do Sul, Nigéria, Angola etc.) em segundo lugar buscar parcerias com os países emergentes (Brasil, Índia, China, Indonésia etc).

²² No poder desde 1982, atualmente compre seu sexto mandato e poderá ser reeleita, mas, devido a idade pode ter impedimentos que abram disputas para a sucessão e naturalmente França vai impor seu candidato como foi o Caso de Alassane Dramane Ouattara do Costa de Marfim.

BIBLIOGRAFIA

AWOLALU, Jo. O que é a Religião Tradicional Africano? *Estudos em Religião Comparada*, vol. 10, No. 2. (Spring, 1976). Mundo Sabedoria, Inc. www.studiesincomparativereligion.com.

Cesaire, Aimé. **Discuso sobre o colonialismo**, Paris,1955.

CHERRUAU, Pierre et TEIGA, Marcus Boni. **Connaissez-vous les chefs d'Etats les plus fous d'Afrique ?** State Afrique. Disponível em: <http://www.slateafrique.com> acesso em 31/08/2012.

ECOSTEGUY, Pedro. A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África/Pedro Ecosteguy, Brasília: fundação Alexandre de Gemação, 2011. Glaser, Antoine e Smith, Stephen. **Comment la France a Perdu l'Afrique**, Pluriel, Paris, 2005.

GRANVAUD, Raphael. Que fait l'armée Française en Afrique ?, Survie, Paris, 2010. Disponível em: www.survie.org. Acesso em 17/10/2012.

GRANVAUD, Raphael. Que fait l'armée Française en Afrique ?, Survie, Paris, 2010. Disponível em: www.survie.org. Acesso em 17/10/2012. Kipré, Pierre et Ngo, Aké G-M. **Conflits Régionaux et indépendance nationales en Afrique de l'Ouest**, Harmattan, Paris,2011.

Mbokolo, Elikia. **L'Afrique et le XXI siècle** : depossession, renaissance, incertitudes, Politique Etrangère, n° 3- vol. 4, 2000, p.717-729. Disponível em: http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/PE_3_4_00_MBokolo.pdf. Acesso em 17/10/2012.

Onoma, Ato Kwamena. **Property Rights Institutions in Africa**, Cambridge, 2010.

Quenum, Eugénie Dossa. **Imperialisme**: um novel ordre neocolonial brutal et sanglantes est en cours en Afrique, Aujourd'hui l'Afrique, n°26, 2012, p.18-19.

Tandia, Aboubakr. Problématique de l'autonomie dans la Gestion des conflits em Afrique de l'Ouest, In. :Kipré, Pierre et Ngo, Aké C. M (Org). **Conflits Régionaux et Indépendances Nationales en Afrique de l'Ouest**, Harmattan, Paris, 2011.

VERSCHAVE, François Xavier. **De la Françafrique à la mafrafrique**, Paris, 2005.

WADE, Abdoulaye. Un Destin pour l'Afrique: l'avenir d'un continent, Michel Lafon, Paris, 2005.

CRISE HUMANITÁRIA NA SOMÁLIA: ANÁLISE DA CONJUNTURA E ARQUITETURA DE PAZ NO CONTINENTE AFRICANO

Pedro Emiliano Kilson Ferreira (INEST/UFF)

RESUMO: No intuito de analisar a conjuntura sociopolítica africana no âmbito de conflitos étnico-políticos de caráter civil ou interestatal – capazes estes de engendrar intensas instabilidades que assolam o entorno estratégico de cada Estado, bem como gravíssimas crises humanitárias, em específico na Somália – estabelece-se a necessidade da consolidação de uma arquitetura de paz no continente africano e sua posterior análise. Ademais de um papel mais incisivo e eficaz dos órgãos das Nações Unidas na Somália para o fim das hostilidades, recuperação da atividade econômica e política, restabelecimento de um Estado centralizado e reversão da gravíssima crise alimentar, infere-se a importância do reconhecimento e compreensão de cada conjuntura regional no território somali e das estruturas de poder, marcadas pelas rivalidades inter-clã, que modelam sua governança. Faz-se necessário embasamento de Política Internacional para a gerência de fatores externos ao contexto somali que, entretanto, o afetam diretamente, como os desdobramentos da política externa norte-americana na vizinha Etiópia.

PALAVRAS-CHAVE: Somália, conflitos civis, crise humanitária.

ABSTRACT: *Intending to analyse the African sociopolitical structure in the realm of civil or interstate ethnic-political conflicts - capable of engendering intense instabilities which ravage the strategic environment within each State, as well as very serious humanitarian crises, specifically Somalia - the paramount necessity to consolidate an architecture of peace and its posterior analysis must be established. Besides a more incisive and efficient role of United Nations agencies in Somalia in finalising the hostilities, recovering the economic and political activities, re-establishing a centralised State and reverting the critical food crisis, the importance of the recognition and comprehension of each regional conjuncture within the Somali territory and the clan-based power structures must be inferred. An International Politics basement is necessary to the management of factors external to the Somali context which, however, directly affect it, as do the North-American external politics deployments in the neighbour Ethiopia.*

KEY-WORDS: *Somalia, civil conflicts, humanitarian crises.*

ESTRUTURANDO A ESTABILIDADE: A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA

O cenário do continente africano, altamente instável nos âmbitos étnico-políticos, religiosos e econômicos, fértil para a emergência de conflitos de grandes desdobramentos e atentados aos direitos humanos abarca uma intensa diversidade político-cultural que enfraquece qualquer tentativa de explicação monocausal para os confrontos de envergadura considerável. Uma abordagem histórica permite perceber que as guerras africanas ocorreram à sombra do confronto mundial no palco da Guerra Fria, cujo saldo ambíguo é caracterizado, por um lado, pelo fornecimento de ajuda financeira e armamento bélico aos aliados regionais, por outro lado, cooperação para evitar a inflamação dos conflitos em regiões estrategicamente secundárias. Assim, o desmantelamento da URSS proporcionou a exacerbação do quadro litigioso africano na década de 90, uma vez que o sustentáculo da lógica bipolar, que beneficiava a África de certa forma, por meio de investimentos estratégicos, fora rompido.

Nesse sentido, o estabelecimento de uma arquitetura de segurança capaz de engendrar a estruturação de uma estabilidade política adequada aos contextos regionais, na realidade de cada identidade político-cultural, desvincilhando-a de um enquadramento monocausal, deve necessariamente passar por mecanismos organizacionais. Sob a égide do multilateralismo e dos imperativos de reforma no âmbito dos órgãos das Nações Unidas, notoriamente o Conselho de Segurança, bem como organizações de cunho regional, como o Conselho de Segurança e Paz da União Africana, a consolidação de tal arquitetura deve pautar-se pela real compreensão das forças sociopolíticas que compõem as estruturas de poder de cada país ou região africana, atuando de maneira a coordenar esforços de cooperação entre as diversas forças de poder atuantes. A realidade somali enquadra-se nesse pensamento.

A arquitetura de Paz e Segurança Africana configura uma tentativa de reação dos próprios países africanos – portanto mais fidedigna – sob os auspícios da União Africana, na tentativa de apaziguar os conflitos que assolam, de maneira crônica, o continente e gera grandes perdas materiais, financeiras, humanas, além de inviabilizarem o desenvolvimento socioeconômico no continente. A Arquitetura consiste em mecanismos que abarcam todo o processo litigioso, desde a atuação preventiva, a intervenção no intuito de estabelecer um cessar-fogo, bem como criação de canais favoráveis ao diálogo, à cooperação e a uma eventual solução, até as medidas de reconstrução pós-conflito a fim de impedir a retomada de hostilidades.

FUNDAMENTOS DA ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA

A arquitetura de Paz e Segurança Africana é fundamentada em uma série de instrumentos legais que estabelecem as instituições que a compõem e balizam sua ação. Os mecanismos que viabilizaram essa reestruturação política estão inseridos no contexto de atuação da Organização da Unidade Africana e, posteriormente, da Unidade Africana.

A consolidação da nova arquitetura tem como pilar central o Conselho de Paz e Segurança da União Africana. A existência de uma instância política regional no âmbito do continente africano, nos moldes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, com poderes comparáveis, demonstra uma tentativa unificada de resposta dos países africanos, bem como um esforço conjunto no intuito de mitigar as instabilidades sociopolíticas e mazelas econômicas. Tal empreendimento ilustra, por sua vez, o grau de consciência coletiva africana quanto à necessidade de cooperação para o progresso socioeconômico, nas áreas de defesa e segurança, assim como na materialização de uma resposta coesa quanto a rupturas da ordem constitucional. O acervo normativo existente no seio do Protocolo da União também favorece uma ligação entre a União Africana e organismos regionais no que tange à promoção e manutenção da paz.

A estruturação da arquitetura de paz no continente africano está ancorada na esfera institucional na medida em que depende fortemente do Conselho de Paz e Segurança no que concerne a promoção da paz, segurança e estabilidade na África, criação de um bem-estar dos povos do continente, garantia da proteção e da preservação da vida e da propriedade privada. Também cabe ao conselho a responsabilidade não apenas antecipada de prever e impedir conflitos, mas também de desempenhar as funções de promoção e manutenção da paz em regiões em litígio.

SOMÁLIA: EXEMPLO DE UM ESTADO FALIDO

A caracterização de Estado Falido se aplica à realidade somali no auge de sua crise política, no pós-1991, qual seja a incompetência de se comprometer crucialmente com a soberania nacional: a incapacidade de pacificar o território nacional e assegurar a proteção das populações erradicadas no interior do território. Neste caso, a autoridade central não é capaz de gerir suas funções mais essenciais: a segurança territorial, por meio da constituição de um exército; a segurança dos habitantes, pela constituição de uma polícia; a edificação de imposição da lei, por meio do fortalecimento de legislações estáveis e de um sistema judiciário; a provisão de uma moeda comum a todos os agentes econômicos, tendo sido criado mecanismos de estabilização e desenvolvimento econômicos.

Enfim, a instabilidade político-econômica no Chifre da África mergulhou a Somália numa caótica situação humanitária, imperando uma grave crise alimentar e diversas intervenções internacionais.

CONFLITO CIVIL NA SOMÁLIA: ATORES E DINÂMICA

O palco sociopolítico sobre o qual se desenrola o conflito civil na Somália configura um intrigante paradoxo na medida em que a própria estrutura de poder da sociedade, subdivida por clãs, e seu reflexo na natureza da governança, é capaz de favorecer a emergência de conflitos armados, bem como desempenhar um papel de promoção da paz, da prevenção de confrontos e gerência dos mesmos quando ocorrem. Dessa forma, o clanismo, altamente arraigado na sociedade somali, é fonte incessante de conflitos por não apenas dividir política, social e economicamente a sociedade, mas por representar disputas intermináveis por poder, por meio da mobilização de milícias. Interessante perceber que a formação dos clãs no âmbito da sociedade somali não está atrelada a uma espontaneidade social e identidade étnica, mas antes a uma arbitrária manipulação identitária dessas segregações, por chefes políticos de acordo com seus interesses e propósitos de governança. Entretanto, tradições no âmago dos clãs, representadas e propagadas por antigas figuras destes, são fontes primárias de mediação de conflitos, na medida em que o direito consuetudinário nessas realidades sociais embasa soluções negociadas, contribuindo sobremaneira para a contenção da violência armada.

CONFLITOS ARMADOS E AS SEMENTES PARA A FUTURA CRISE (PERÍODO PRÉ-1991)

Durante os primeiros 17 anos de independência da Somália (1960-1977), o país vivenciou um período de relativa estabilidade política, apesar da presença de considerável corrupção e de uma democracia multipartidária muitas vezes disfuncional. A partir de 1969, o governo somali esteve sob liderança militar e, sob o contexto da Guerra Fria, Syiad Barre construiu os alicerces militares para uma revolução de caráter socialista com fundos de parceiros internacionais, construindo um dos maiores exércitos permanentes da África Subsaariana.

Os legados políticos do governo Barre somam-se a ponto de reestruturar a conjuntura política e socioeconômica da Somália no pós-independência, na medida em que o Estado adquiriu uma caracterização opressiva e exploradora, utilizando-se da dominação e monopolização dos recursos nacionais a seu favor. Nesse sentido, emergiu-se um sentimento

de desconfiança por parte da sociedade somali quanto à consolidação de um governo centralizado, capaz de gerir o Estado eficazmente e proporcionar bem-estar. Além disso, uma intensa segregação social e manipulação identitária por clãs por mais de duas décadas contribuiu fortemente para a formação de um legado de ódio e luta incessante pelo poder.

O governo Barre tornou-se altamente vulnerável à conjuntura internacional na medida em que a Guerra Fria remodelava os contornos sociopolíticos no Chifre da África, tanto o favorecendo quanto contribuindo para seu enfraquecimento. Com o auge da polarização, o governo somali foi destino do fluxo de grande quantidade de armamento bélico e ajuda financeira. Entretanto, o fim do confronto bipolar proporcionou uma drástica diminuição da importância estratégica da Somália e toda região, enquanto o governo central não era capaz de sustentar economicamente toda a burocracia e o aparelho estatal, sendo as bases de tal sustentação a ajuda econômica externa, abruptamente interrompida pelo Ocidente. Dessa forma, o estado somali faliu, abrindo espaço para a emergência de iniciativa por parte de grupos políticos pró-reconciliação e estabelecimento de um governo provisório, retirando Barre do poder.

O COLAPSO ESTATAL NO PÓS-1991

O período pós-1991, isto é, o que se seguiu após a saída de Barre do governo central não foi marcado pelo estabelecimento de um governo centralizado e eficaz, antes por um prolongado período de instabilidade política, guerra e anarquia que materializou as bases de uma intensa crise humanitária aparentemente insolúvel. O cenário litigioso evidenciou as disputas inter-clãs pela dominação dos setores estratégicos da economia, de cidades, portos, aeroportos e rodovias. Entretanto, as insurgências não foram homogêneas em todo o território somali, havendo menos devastações em regiões como a Somalilândia – região recém-declarada independente da Somália - e nordeste do país. Justifica-se a relativa harmonia nesses contextos paradoxalmente pela interrelação dos clãs, favorecida por uma modesta capacidade de governo pelo poder regional na figura de antigas e tradicionais personalidades no interior de cada clã. Além disso, a importância do comércio internacional, bem como de uma infraestrutura portuária favorável a tal atividade econômica, contribuíram para um distanciamento de um estado de guerra e o fortalecimento político-institucional dessas regiões, dissonante ao palco nevrálgico vivenciado no Chifre da África.

A RESPOSTA DA COMUNIDADE INTERNACIONAL: OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS NA SOMÁLIA

A guerra civil que assola a Somália e, principalmente, a capital Mogadíscio, como desdobramento do término do governo Barre, contribuiu para o agravamento da situação caótica vivenciada pelo país. Apesar de uma resposta tardia, a Comunidade Internacional se mostra decidida a intervir e restaurar a paz, com respaldo nos foros multilaterais e nas organizações internacionais como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o Conselho de Segurança e Paz da União Africana.

O contexto político-estratégico no qual se enquadra a resposta da Comunidade Internacional por meio das Nações Unidas é a crescente perda do interesse estratégico que não apenas a Somália, mas todo o Chifre Africano, representavam no palco da Guerra Fria. Obviamente, realçam-se as dificuldades das Nações Unidas de interpretar a natureza dos conflitos e as modalidades e mecanismos adequados de intervenção pela Carta a cada realidade regional.

A resposta da Comunidade Internacional veio por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 1993 e 1994, estabelecendo uma missão conhecida por UNOSOM (*United Nations Operation in Somalia*), com o propósito inicial de evitar uma crise alimentar e controlar a fome que assolava o sul do país. Sob a égide das Nações Unidas (anteriormente dirigida pelos Estados Unidos), o mandato passou a incluir a necessidade de uma reconciliação nacional, a reestruturação do governo central, bem como o reaquecimento da economia.

De fato, a situação de insegurança viabilizada e mantida por grupos armados descontrolados impede a atividade de qualquer organização humanitária naquele país. Nesse sentido, ao se constatar a grande tragédia humana na Somália, o CNSU entendeu por bem recorrer aos ditames legais do capítulo VII da Carta ONU.

O contexto altamente instável de crise humanitária e alimentar e em face à deterioração do Estado somali, a Comunidade Internacional reage empreendendo a UNOSOM I, UNITAF e UNOSOM II. A primeira operação das Nações Unidas é lançada pela resolução 751 de 24 de abril de 1992 seguindo à breve cessação dos conflitos em 03 de março, com a intenção de proteger o cessar-fogo e a infraestrutura humanitária. Entretanto, os afrontamentos não cessaram, impedindo a realização das atividades humanitárias, enquanto as facções rivais do Congresso da Somália Unificada (CSU) ameaçavam regularmente as tropas da ONU. Foi nesse contexto de profunda frustração que as forças de intervenção unificadas temporárias, comandadas pelos Estados Unidos, são autorizadas pela ONU, ficando conhecidas como UNITAF em 04 de maio de 1993. O objetivo estava

relacionado ao restabelecimento das condições de segurança que permitiram o fluxo de assistência humanitária do exterior, apoiando-se no capítulo VII da Carta ONU. Desenvolveu-se, a partir desse cenário, a UNOSOM II. Entretanto, em face da deterioração do palco bélico, vários países europeus e africanos ameaçaram retirar suas tropas do país na década de 90. Em 31 de maio de 1995, a retirada das tropas da UNOSOM II consolida-se. Apesar de a intervenção na Somália, neste período, ter durado três anos e 17 resoluções terem sido aprovados pelo Conselho de Segurança, nenhuma solução política fora orquestrada.¹ As razões do fracasso da operação estão relacionadas à disfunção interna da burocracia da ONU. Com efeito, o emprego quase imediato da força militar esteve intimamente ligado com a necessidade de demonstrar uma capacidade de rápida resposta, ocultando a negligência que perdurou anos. Dessa forma, o engajamento das operações de paz foi tão mal-preparado que se afundou nas próprias irregularidades.

O FRACASSO DAS MISSÕES DE PAZ E A POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

A intervenção da ONU na Somália esteve fortemente vulnerável aos intuítos de política externa norte-americana e ao recurso sistemático do uso da força como maneira de regulamentar o conflito. A ineficácia da UNOSOM I está atrelada a fatores exógenos ao conflito somali, uma vez que se argumenta que os Estados Unidos camuflaram sobre a bandeira humanitária suas reais intenções de promover-se como superpotência e de reafirmar seu poder militar sobre o mundo no pós-Guerra Fria.

ARQUITETURA REGIONAL DE SEGURANÇA

Em face à escalada dos conflitos após a retirada das tropas da UNOSOM II, observou-se uma mobilização dos atores regionais interessados na cessação dos conflitos e no restabelecimento da paz na Somália. Nesse sentido, organizou-se a IGAD, com o propósito inicial de orquestrar uma missão de paz no país em 2005. Entretanto, em virtude das dificuldades relacionadas ao aparecimento da União dos Tribunais Islâmicos, a União Africana se engajou no estabelecimento de outra missão em 2007, a AMISOM.

¹ Compara-se o fato de que, enquanto a intervenção realizada na antiga Iugoslávia fora realizada sobre a base da diplomacia preventiva, no caso da Somália entende-se que prevalecera uma ingerência humanitária. A operação desencadeada em território somali apresentou mandatos ambíguos, entre o tradicional mantedor da paz e a imposição da paz. Nesse sentido, a opção imediata pelo caráter militar desmobilizou qualquer solução política conciliatória, transformando a ONU num agente bélico.

Após a retirada das tropas da ONU, outros países se engajaram na tentativa de restabelecimento da paz e da segurança alimentar no Chifre da África, por meio de diferentes iniciativas de acordos negociados de paz. Nesse sentido, em 2000, concretizou-se o chamado Governo Nacional de Transição (GNT), o primeiro protótipo governamental pós-Barre. Entretanto, foi após quatro anos que a constituição desse novo governo encontra adesão do conjunto de atores da crise somali. Dessa maneira, em 2004, uma conferência em Nairóbi, no Quênia, materializa as instituições de transição com a eleição do presidente Abdullahi Youssouf Ahmed em outubro daquele ano, com bastante dificuldade em face da instável situação de segurança, principalmente na capital Mogadíscio, sendo necessária a intervenção da União Africana. Em 05 de janeiro de 2005, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana aceita o envio de uma missão de apoio ao estabelecimento da paz na Somália, tendo como mandato a proteção de instalações importantes, como o apoio ao Governo Federal de Transição no domínio da segurança e vigilância do cessa-fogo.

Em 07 de fevereiro de 2005, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana autoriza a IGAD a empreender uma missão de apoio à paz na Somália com o apoio de países como Uganda e Sudão, e convida a Comunidade Internacional a apoiá-la. Obviamente, vários empecilhos foram observados (falta de condições financeiras, forte presença da União dos Tribunais Islâmicos, abrindo espaço para uma futura intervenção etíope no país).

MAIS MISSÕES...

Novas missões se enquadram no contexto de intervenção da Etiópia na tentativa de apagar a presença dos fundamentalistas islâmicos que impedem a consolidação da paz na Somália. Em 19 de janeiro de 2007 é criada a AMISOM, recebendo ofertas de ajuda militar de Nigéria, Gana e Burundi havendo, entretanto, atrasos na mobilização das tropas. A Etiópia mantém suas tropas até 2009, apesar de o mandato inicial ter limitado a missão a seis meses. Um resultado tangível da nova missão está relacionado à retirada das tropas etíopes, evitando uma nova escalada de conflitos e deterioração ainda mais intensa da segurança no país.²

² Pode-se afirmar que o fracasso dessa nova missão no verdadeiro estabelecimento da paz está na própria natureza ambígua e confusa da missão, uma vez que não pode ser uma missão para manter a paz, visto que não há paz entre as partes no conflito. Por outro lado, também não é uma missão de imposição da paz como a UNOSOM II de acordo com o termo original da ONU, uma vez que não dispõe de mecanismos legais de emprego da força de acordo com o capítulo VII da Carta de São Francisco. A força só seria utilizada em caso de legítima defesa. Ainda, sofre de ilegitimidade, pois se evade dos princípios de neutralidade e imparcialidade característicos de uma missão de paz da ONU, ao apoiar o contestado Governo Federal de Transição e não à sociedade civil.

CONTEXTO PÓS-INTERVENÇÃO E O PROCESSO DE PAZ NA SOMÁLIA

Mesmo com as intervenções militares empreendidas pela União Africana, com o respaldo da ONU, o contexto político da década de 90 não foi marcado por uma centralidade governamental. Antes, o que se verificou foi a emergência de níveis esporádicos de governança em regiões específicas, liderados por leis islâmicas ou comportamentais de determinado clã. Tais níveis pontuais de ordem e justiça, apesar de não contribuírem para uma nação unificada e forte, minimizam os efeitos dos conflitos armados, por evitar retaliações e vinganças como fonte de justiça. Foi no início do século XXI (2000-03) que se presenciou uma tentativa de reavivar um governo eficiente no sul da Somália, com a criação do Governo Nacional de Transição, como resultado de uma conferência de paz em 2000. Entretanto, a tentativa falhou no sentido de que não foi capaz de se engajar no árduo processo de reconstrução do governo central com atores-chave, como Puntland e Somalilândia (região auto-declarada independente no pós-1991), também deixando de fora das discussões grupos importantes de milícias liderantes em Mogadíscio.

No que concerne à Somalilândia, a região desfrutou no início da primeira década do século XXI uma aparente estabilidade política interna, com a presença de um sistema democrático multipartidário de governança. O processo de paz em todo o território somali deve, portanto, seguir esse padrão de diálogo multipartidário, uma vez que o estabelecimento de instituições de caráter transitório representa um passo significativo rumo à reconciliação e à estabilidade política.

FATORES DESENCADEADORES DE CONFLITO

i. Os clãs como alicerce da sociedade somali

Basicamente todos os conflitos somalis se desenvolvem num contexto de disputa inter-clã. A complexidade do clanismo naquele país está atrelada à maleabilidade e a manipulação identitária que se dá de acordo com os interesses de determinado governo regional. Nesse sentido, a manipulação das identidades dos clãs está fortemente ligada à necessidade, por determinado grupo político, de adquirir controle e poder sobre os recursos nacionais que geram riqueza, e também a um discurso político que aguça as rivalidades, formula demandas que claramente gera benefícios unilaterais e, portanto, impinge um senso de eternidade à instabilidade política vivenciada no país, fortalecendo a segregação. Paradoxalmente, o caráter clanista da sociedade e sua proposital manipulação para efeito político pode configurar fonte de detenção e reconciliação dos grupos, como dito anteriormente.

ii. Corrida pelo Poder

A busca pelo poder econômico e político, trazido pelo controle estatal do território, é uma das principais fontes de conflito durante toda a história da Somália e Chifre da África. A tendência cada vez mais visível à descentralização do poder e, conseqüentemente, a ausência de boa governança, neste caso específico, estão atreladas ao trauma vivenciado por um governo altamente repressivo durante a era Barre, marcada pela dominação de uma pequena elite de um sub-clã específico que não mediu esforços em utilizar a manipulação identitária para controlar o país e explorar os recursos naturais valiosos.³

Além disso, o controle das artérias comerciais é fonte incessante de conflitos; a economia somali, largamente depende da pecuária, sofreu penosamente com a proibição de exportação para a Arábia Saudita, entretanto, a partir da segunda metade da década de 90, observou-se uma transformação positiva na economia do país impulsionada pela atuação do setor privado em áreas como telecomunicações, companhias de transferência de dinheiro grande trânsito comercial internacional. Entretanto, os efeitos negativos dessas mudanças nas formas tradicionais de produção como a pecuária (base da economia pastoral somali) não podem ser ignorados. A proibição de exportação dos produtos de pecuária para seu principal comprador, Arábia Saudita, em decorrência de divergências políticas, conjugada com a degradação ambiental e seca, contribuíram para o aguçamento da fragilidade da economia da Somália, gerando pobreza generalizada. Nesse sentido, infere-se que a performance econômica atua binariamente com a escalada ou a desaceleração dos conflitos de duas maneiras: *the manner in which different economic drivers influence the relationships between groups, especially in terms of cooperation or competition; and the extent to which different economic activities finance violent behaviour.* (Official World Bank publications. *Conflict in Somalia: Drivers and Dynamics*. Pg. 27).

iii. Recursos naturais e produtivos

As disputas para garantir a hegemonia do controle de recursos naturais (não tão abundantes) e produtivos elevam fortemente a tendência para conflitos políticos e militares inter-clã, conjugado com a falta de uma autoridade central que controle tais confrontos. Os principais recursos

³ O governo de Barre, embasado em sua política extremamente opressiva e manipuladora, foi capaz de estabelecer grandes fissuras e profunda suspeita entre os clãs e sub-clãs que definem a Somália de hoje. Sob seu governo, articulou-se uma política meticulosa de opressão do grupo *Issaq* no noroeste do território somali, o que semeou as sementes de um seccionismo do grupo, desdobrando-se na declaração unilateral de independência da Somalilândia no pós-colapso estatal.

naturais no país estão no âmbito da pecuária, como já dito, carvão, recursos marinhos, incensos, reservas potenciais de óleo e minerais. As competições para o controle de terras e água se destacam, pois as terras aráveis e férteis são escassas. Deve-se mencionar também o antigo confronto entre pastoralistas e agricultores e pastoralistas entre si, disputando as terras produtivas. A péssima situação é ainda agravada pela degradação ambiental e a crescente desertificação decorrentes da superexploração da terra e excessivo corte de árvores.

A falta de mecanismos reguladores dos recursos do território continuamente gera dissensões que agravam a instabilidade política e resultam no apelo para a força militar. Nesse sentido, entende-se que as estruturas para administração desses recursos devem necessariamente estar desvinculadas do domínio dos clãs. A ausência de regulação no âmbito dos recursos naturais se faz sentir mais incisivamente no mar, uma vez que a costa somali é rica nesse aspecto. Por conseguinte, hábitat dos animais aquáticos se vê constantemente ameaçado por práticas e equipamentos proibidos internacionalmente que superexploram tais recursos e contribuem para sua destruição gradativa.

iv. Militarização

A proliferação contínua de armas e o consequente fácil acesso às mesmas tornam os conflitos mais letais e preocupantes e, conjugado à cultura vigente de impunidade às violações aos direitos humanos, atrasam o processo de consolidação da paz na Somália.

v. Conflitos entre regiões na Somália

Uma possível estabilidade no país pode ainda ser minada pelas disputas internas em torno de regiões estratégicas contestadas⁴. Em decorrência de uma visão baseada na relação de que controle político sobre determinada região necessariamente gera ganhos para o clã dominante, grupos e milícias políticas não medem esforços na tentativa de obter controle sobre regiões de seu interesse. Dessa forma, acentua-se ainda mais qualquer divergência anterior que permeava clãs rivais, inviabilizando um progresso considerável no processo de pacificação do país e do entorno estratégico somali.

⁴ Conflito pela supremacia da região conhecida por Lower Juba deve ser mencionado como exemplo. A aliança Juba Valley (composta pelos Marehan/Darod e os Hawiye/Habargidir) atualmente controla Lower Juba, mas está sendo constantemente ameaçada pelos Majerten/Harti/Darod que apoiam a administração regional de Puntland, potencialmente resultando em conflitos de grande proporção. Caso não haja resolução, pode haver transbordamento para regiões vizinhas ao norte.

ATUAÇÃO DE GRUPOS FUNDAMENTALISTAS ISLÂMICOS: *AL-SHABAABS*.

Em decorrência da forte instabilidade política e da grande segregação étnica verificada no seio da sociedade somali, grupos políticos de caráter autônomo e paralelo ao governo central em Mogadíscio atuam de maneira a concretizar seus interesses locais, como é o caso de *Al-Shabaabs*. Por mais que ataques militares orientados pela União Africana sejam direcionados ao grupo islâmico fundamentalista, sua forte presença ainda é preocupante para a consolidação de um laço nacional em torno da Somália.

“A Juventude” (tradução do árabe) é um grupo militante islâmico de fortes laços político-religiosos com a rede Al-Qaeda e, em decorrência de seu caráter fundamentalista e paralelo, é considerado pelo governo americano como terrorista, contribuindo para a instabilidade política no Chifre da África, com anseios de estabelecimento de um Estado Fundamentalista Islâmico na Somália. Por representar uma grande ameaça organizada a Washington, os Estados Unidos orquestraram nos últimos anos políticas direcionadas ao fortalecimento financeiro, treinamento e suporte logístico às forças africanas apoiadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas que se propõem a combater *Al-Shabaabs*, configurando desdobramento sua política estatal antiterrorista desde 11 de setembro de 2001. Em 1º de junho de 2004, uma coalizão entre 11 cortes de justiça baseadas na *Sharia* forma a União das Cortes Islâmicas (ICU), gerando uma força islâmica altamente influente no Chifre da África para contrabalançar as insurreições cristãs vindas da Etiópia e dos Estados Unidos. A partir daí, políticas organizadas entre *Al-Shabaabs* e ICU resultaram na tomada de poder do governo central em 2006, uma vitória que acirrou os medos do transbordamento de uma violência jihadista na região, especialmente a Etiópia, nação de maioria cristã.

Durante os anos de 2007 e 2008, *Al-Shabaabs* tornou-se o grupo guerrilheiro mais poderoso e influente na Somália, inclusive muito bem financiado. Foi em 7 de janeiro de 2007 que o Governo Federal de Transição atinge a capital somali tomada pelos combatentes radicais islâmicos. O TFG (sigla em inglês), em 1º de fevereiro de 2007, recebe ajuda do Conselho de Segurança e Paz da União Africana por meio da missão AMISOM no seu empreendimento militar na contenção do *Al-Shabaabs*. Em 13 de janeiro de 2009, a Etiópia deixa o país e a AMISOM passa a ser coordenada pelas forças militares de Uganda e Burundi. O poder do grupo terrorista foi enfraquecido com os ataques, mas não se pode negar seu envolvimento com o terrorismo especialmente nos bombardeios suicidas em Kampala, no Quênia, em 11 de julho de 2010. Neste mesmo ano, em 1º de agosto, verificou-se um ponto de inflexão nesse vulnerável panorama político, quando a AMISOM, em conjunto com o Governo Federal de Transição, foram capazes de recuperar o poder em Mogadíscio e em outros centros urbanos,

expulsando os rebeldes islâmicos. Em outubro de 2012, tropas quenianas, juntamente com tropas somalis, foram capazes de retirar da região de Kismayo os radicais islâmicos, cortando umas das maiores fontes de recursos para o Al-Shabaabs.

XADREZ POLÍTICO-RELIGIOSO NO CHIFRE DA ÁFRICA

Os desdobramentos da conjuntura política no Chifre da África transbordam-se para além das fronteiras nacionais africanas, atingindo diretamente os interesses políticos de países Ocidentais, por configurar região estratégica para o relacionamento com o Oriente Médio, Europa e o restante do continente africano, na medida em que grupos regionais relacionam-se com os clãs somalis, apoiando-os ou não, de acordo com a necessidade de expansão de sua influência. Tais interesses internacionais engendram tanto a viabilização de uma paz permanente quanto de um estado de conflito duradouro, por atrasarem o processo de reconciliação nacional. Nesse cenário, diversas intervenções foram desencadeadas em território somali por atores externos, notadamente Estados Unidos, Etiópia e Quênia, por meio do estabelecimento de alianças político-militares desses países com forças sociopolíticas da Somália, no intuito de salvaguardar os interesses específicos de cada agente. No caso da Etiópia e do Quênia – visíveis palcos de atuação da política externa norte-americana, levanta-se o questionamento acerca da natureza unipolar de seus empreendimentos militares de tentativa de implementação da paz na Somália.

Seguindo-se à retirada da ONU do palco somali, sem que houvesse solução tangível, a instabilidade política no Chifre da África intensificou-se, criando um clima de insatisfação e ameaça aos países vizinhos à Somália, notadamente a Etiópia e o Quênia. No contexto da gênese dos conflitos na década de 90, a Etiópia passou a representar papel importante na conjuntura sociopolítica somali na medida em que patrocinava diretamente acordos assinados entre os principais atores políticos na Somália. A Etiópia participou de duas incursões militares no país (2006 e 2011) com a intenção de implantação da paz, projeto sustentado na necessidade de conter uma ameaça islâmica na região de Ogaden o do ideário da *Grande Somália*. Sob a égide de um desdobramento da política externa norte-americana de guerra ao terror, no caso particular da Somália, de contenção da atuação dos tribunais islâmicos, a Etiópia figura um instrumento dessa política de remodelação das estruturas de transição desvencilhadas dos preceitos jihadistas do grupo islâmico *Al-Shabaabs*, bastante atuante. Nesse sentido, mais do que a necessidade de repensar um governo de transição sem viés islâmico, grupos aliados aos Estados Unidos e a setores da sociedade somali pretendem a consolidação de uma verdadeira cruzada ao terrorismo, por mais ideológico que possa parecer.

Neste nevrálgico painel, a necessidade de contenção da expansão islâmica tornou-se imprescindível para a Etiópia na medida em que outros interesses político-estratégicos se consolidaram, como a contenção de grupos islâmicos e assistência ao Governo Federal de Transição (GFT) em Mogadíscio (capital somali), bem como a intervenção na região de Ogaden, para conter esforços separatistas. Addis Abeba é visivelmente hostil à consolidação de qualquer governo islâmico, uma vez que seus interesses econômicos seriam asfixiados pela perda do acesso aos portos de Berbera e Bossasso na Somália e o objetivo de materialização de um governo centralizado em Mogadíscio seria frustrado.

O panorama político da intervenção da Etiópia no contexto instável no Chifre da África também está atrelado à necessidade de se afirmar perante o contencioso com a Eritreia, que não apenas impede seu acesso ao mar e contesta a liderança regional etíope, mas também apoia os separatistas islâmicos de maioria somali na província etíope de Ogaden. A Etiópia, portanto, tem papel fundamental na agitação do espantinho da ameaça islâmica aos olhos do Ocidente, por apresentar seus oponentes como extensão da Al-Qaeda e impedimento para o estabelecimento da paz, bem como configura um aliado cristão dos Estados Unidos na luta contra o terrorismo internacional no pós-11 de setembro de 2001.

POSSÍVEIS ALTERNATIVAS PARA A PAZ E O RESTABELECIMENTO DE UMA SEGURANÇA ALIMENTAR

Possíveis alternativas para o restabelecimento da paz e segurança alimentar na Somália estão inseridas no contexto da segregação social por meio dos clãs. Nesse sentido, evitar a competição desses grupos pelo poder, por meio da efetivação de instituições públicas que garantam a democracia, arregimentadas por uma eficiente arquitetura de paz que deve se estabelecer no continente africano. Essa nova organização da paz necessariamente deve estar livre do benefício arbitrário e unilateral a determinado clã em detrimento de outros. Devem-se promover políticas que unam e promovam os interesses de todas as partes, criando um senso generalizado de participação pública.

No que tange ao aspecto econômico, é necessário que não seja criado um país altamente dependente de ajuda externa, uma vez que a reconstrução do país requisitaria investimentos vultosos e a mobilização de recursos consideráveis na aplicação em atividades-chave. Dessa forma, entende-se que a dependência da ajuda internacional criaria uma pobre assistência ao desenvolvimento, além de uma maior vulnerabilidade à escalação de conflitos. Prova consistente dessa análise é a própria história da Somália, na qual se verificou uma fragilidade decorrente da excessiva

dependência estrangeira, de uma governança oportunista, fracas instituições públicas, bem como instituições econômicas insustentáveis e suporte quase nula às atividades produtivas. O governo de Siyad Barre enfraqueceu-se devido à falta de recursos estrangeiros no contexto do fim da Guerra Fria, com a subsequente desintegração do Estado somali e sua emergência em batalhas pelo poder. Guiando-se por essa perspectiva, infere-se que o investimento deve ser canalizado para o aprimoramento das atividades produtivas – especialmente no que concerne aos recursos abundantes – bem como para o fortalecimento das bases sociopolíticas e econômicas sobre as quais se erguem instituições eficazes.

Ademais, é imprescindível que haja o fortalecimento da união social por meio de atividades econômicas e educacionais que transcendam as segregações políticas. A reconstrução de uma maneira sustentável de tirar proveito dos recursos presentes no território não apenas contribui para a desaceleração dos problemas ambientais, mas cria oportunidade para a erradicação do desemprego, especialmente entre a população mais jovem, uma vez surge o interesse na mobilização de recursos abundantes no território antes muito mal aproveitados.

A eficiência na compreensão das causas profundas dos conflitos que assolam a Somália contribui para o desenvolvimento de estratégias de redução da pobreza no país e em todo o continente africano, avaliando as relações entre pobreza e emergência de confrontos, bem como considerando os impactos potenciais que políticas e medidas de redução de pobreza e desigualdade social geram num ambiente bélico.

Atrelando a reconstrução de um estado em colapso às tentativas de implementação de um protótipo de Estado de bem-estar social, é primordial o apoio à consolidação de instituições e fóruns representativos que estimulem a divisão de tarefas no âmbito da prática política, refletindo objetivos comuns da população, por mais heterogênea que esta pode parecer.

Quantos aos aspectos militares, um desarmamento efetivo e bem organizado da sociedade é um dos pilares da pacificação estratégica de qualquer Estado africano, seguido pela desmobilização e reintegração dos combatentes e milicianos rebeldes aos exércitos nacionais ou a atividades produtivas dos países.

Enfim, infere-se, portanto, que a materialização de uma efetiva arquitetura de paz no continente africano passa pelos reais entendimentos do cenário multifacetado de cada país, destacando um imperativo de reforma no âmbito das organizações como a ONU, União Africana e seus órgãos, o Conselho de Segurança e o Conselho de Segurança e Paz, respectivamente. Esse imperativo está atrelado ao desapego de um modelo unificado de empreendimentos militares a todas as realidades africanas, desprezando a conjuntura plural do continente e a profunda dinamização das fissuras político-sociais.

BIBLIOGRAFIA

BILL, Juliana de Castro. Intervenção humanitária no conflito da Somália. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/rev_82/MonoDisTeses/JulianaCastro.pdf> Acesso em 16.out.2014

BRUZONNE, Anna. Somalie, la renaissance manquée. In: Politique Africaine. Disponível em <<http://polaf.hypotheses.org/520>> Acesso em 13.nov.2014

CARDOSO, Nilton César Fernandes. Conflito Armado na Somália: Análise das causas da desintegração do país após 1991. UFRGS, Porto Alegre. 2012. Disponível em <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71689/000880118.pdf?sequence=1>> Acesso em 16.out.2014

CARDOSO, Pedro Escosteguy. A nova arquitetura africana. CCS. Politique de sécurité. Somalie: peu de perspectives de paix. Disponível em <http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/css_analysen_nr119_f.pdf> Acesso em 20.out.2014

Council on Foreign Relations. Al-Shabab: backgrounders. Disponível em <<http://www.cfr.org/somalia/al-shabab/p18650>> Acesso em 16.nov.2014

Crisis Group International. Kenya: Al-Shabaab - Closer to Home. In: Africa Briefing. Disponível em <[http://www.crisisgroup.org/~media/files/africa/horn-of-africa/kenya/b102-kenya-al-shabaab-closer-to-home.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/files/africa/horn-of-africa/kenya/b102-kenya-al-shabaab-closer-to-home.pdf)>. Acesso em 15.nov.2014

Crisis Group International. Somalia: Al-Shabaab - It Will Be a Long War. In: Africa Briefing. Disponível em <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/somalia/b099-somalia-al-shabaab-it-will-be-a-long-war>> Acesso em 15.nov.2014

DUCOL, Benjamin. Crise humanitaire et défis sécuritaires en Somalie: quels enjeux dans la Corne de l'Afrique ? In: Sécurité Mondiale. Université Laval. Institut québécois des hautes études internationales. Disponível em <http://www.psi.ulaval.ca/fileadmin/psi/documents/Documents/Securite_mondiale/Securitemondiale53_oct-nov-2011.pdf> Acesso em 19.out.2014

France Diplomatie. Présentation de la Somalie. Disponível em <<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/somalie/presentation-de-la-somalie/>> Acesso em 02.nov.2014

**GT11 – CIÊNCIA, TECNOLOGIA & INOVAÇÃO
E AS QUESTÕES DE DEFESA.**

Coordenadores: Prof. Dr. Waldimir Pirró e Longo (INEST/UFF),
Prof. Dr. William de Souza Moreira (EGN/INEST)
e Prof. Dr. Vitélio Brustolin (UFF)

PROGRAMA NACIONAL DE ATIVIDADES ESPACIAIS (PNAE): PROJETOS EM DESENVOLVIMENTO E PARCERIAS INTERNACIONAIS NO SETOR ESPACIAL BRASILEIRO

Patrícia de Oliveira Matos (UNIFA)¹

Resumo: O presente trabalho está inserido em um projeto de pesquisa coordenado pelo IPEA/ABDI, cujo propósito é o “Mapeamento da Base Industrial de Defesa no Brasil”. O tópico a ser apresentado tem como objetivo realizar uma descrição dos principais projetos espaciais em andamento no Brasil, bem como das parcerias internacionais estabelecidas entre o Brasil e países tais como a Alemanha, China, Rússia, Argentina e a Ucrânia. A pesquisa baseia-se no Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) e em dados disponibilizados pela Agência Espacial Brasileira (AEB), Departamento de Ciência Tecnologia Aeroespaciais (DCTA), Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), abordando também o papel estabelecido para os diversos atores no programa espacial. Inicialmente, é realizada uma contextualização do segmento espacial no Brasil, abordando suas origens até o estabelecimento do modelo de gestão atual e, em seguida, são descritos os principais projetos de veículos, plataformas e satélites em desenvolvimento, bem como as parcerias internacionais estabelecidas no setor espacial.

Palavras-chave: PNAE. Projetos espaciais. Parcerias Internacionais.

1 O Setor Espacial no Brasil

As origens do setor espacial brasileiro estão profundamente relacionadas à criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e do Centro Técnico Aeroespacial (CTA) na região de São José dos Campos – SP. As primeiras iniciativas ocorreram a partir dos anos 60 com a criação de uma comissão para estudar a política espacial brasileira, o Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais (GOCNAE).

¹ Professora Associada da Universidade da Força Aérea (UNIFA), doutora em Ciências Aeroespaciais pela UNIFA e mestre em Economia Aplicada pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: pomatos@hotmail.com.

Também na década de 60, foi construído o Centro de Lançamento da Barreira do Inferno (CLBI), em Natal - RN, e lançado o primeiro foguete de sondagem brasileiro, o Sonda I, a partir do qual surgiram outros projetos que levaram o então CTA² a desenvolver a família de foguetes Sonda.

No âmbito do Ministério da Aeronáutica, foi criado, em 1966, o Grupo Executivo de Trabalhos e Estudos de Projetos Espaciais (GETEPE) que, em 1969, originou o Instituto de Atividades Espaciais (IAE), tendo suas atividades direcionadas ao projeto e à construção de foguetes de sondagem e, posteriormente, ao VLS. Em 1971, o GOCNAE transformou-se no Instituto de Pesquisas Espaciais (a partir de 1990, denominado Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - INPE). Esses foram alguns dos passos iniciais no desenvolvimento do que viria a se transformar no Programa Espacial Brasileiro, mais tarde designado Missão Espacial Completa Brasileira (MECB). A Missão tinha como metas o desenvolvimento de pequenos satélites, de um veículo lançador e a implantação da infraestrutura básica para esses projetos.

Segundo Silva Filho (1999), na MECB, foi definido o papel de cada ator, sendo que ao INPE caberia a ciência espacial, meteorologia, sensoriamento remoto e a construção dos quatro satélites, e ao Ministério da Aeronáutica/CTA competia a construção do VLS e a coordenação dos centros de lançamentos. Essa divisão entre atores na MECB determinou a responsabilidade dos órgãos executores da política espacial.

Para Cavagnari Filho (1993), três argumentos foram levantados para a criação da MECB: a sua utilidade imediata em obtenção de imagens de sensoriamento remoto e de dados meteorológicos, gerando, para o Brasil, autonomia, controle e ampla aplicação do uso de satélites nacionais; o impacto no parque industrial brasileiro e no padrão tecnológico nacional; e o interesse militar na obtenção de autonomia tecnológica, controle no sistema de comunicações e de informações e capacitação tecnológica e industrial para a produção de mísseis de maior alcance.

No entanto, para Carleial (1999), a MECB foi prejudicada, desde a sua origem, por questões organizacionais, gerenciais e orçamentárias. Além disto, segundo o autor, a partir de 1987 aumentaram as restrições à importação de materiais e componentes necessários ao desenvolvimento do VLS, dificultando a sua realização. Costa Filho (2000) observa um descompasso entre o subprograma de satélites e o subprograma do lançador, devido às trajetórias diferenciadas das principais instituições do setor.

² Atualmente o CTA é denominado DCTA (Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial).

Como uma tentativa de reversão desse quadro, o governo brasileiro criou, em 1994, a Agência Espacial Brasileira (AEB) com o objetivo de unificar a gestão do Programa Espacial e evidenciar à comunidade internacional os propósitos civis do programa. Atualmente, as diretrizes para a área espacial no Brasil encontram-se no documento Política de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (PNDAE), cujo objetivo é “Promover a capacitação do País para desenvolver e utilizar os recursos e técnicas espaciais na solução de problemas nacionais e em benefício da sociedade brasileira”. O PNDAE direciona a elaboração do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE), que tem periodicidade decenal e fixa as metas e projetos do setor a serem priorizados.

Segundo a AEB, o atual PNAE (2012-2021) tem como prioridade impulsionar o avanço industrial e, como diretrizes estratégicas, aumentar a competitividade e a capacidade de inovação por meio do poder de compra do Estado, desenvolver programa de tecnologias críticas e ampliar as parcerias com outros países, entre outras.

Os principais atores do sistema de produção espacial no Brasil estão divididos entre elementos públicos civis (AEB e INPE), vinculados ou subordinados ao Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI); elementos militares, subordinados ao Ministério da Defesa (MD) (IAE e centros de lançamentos, coordenados pelo DCTA); e entre elementos privados, que são as empresas espaciais que fornecem produtos e serviços para os projetos desenvolvidos no âmbito dos atores públicos. Com relação ao elemento privado do sistema de produção espacial brasileiro, a Associação das Indústrias Aeroespaciais do Brasil (AIAB), informa que de 2009 a 2012, o segmento espacial representou uma pequena parte do setor industrial aeroespacial: apenas 0,45%, em média, no período.

De fato, a participação da indústria nacional no desenvolvimento das atividades espaciais no Brasil tem se mostrado relativamente baixa, quando comparada aos países que se desenvolveram no setor. Segundo Carvalho (2011), a indústria espacial brasileira, tem mantido uma taxa de participação no PNAE estável, em torno de 20 a 30%, desde a criação da MECB. E dados da Futron também indicam que dos três indicadores utilizados para avaliar a competitividade espacial – governo, capital humano e indústria – o componente indústria é aquele em que o Brasil se encontra mais distante dos demais países (SCHMIDT, 2011).

No entanto, diversos projetos espaciais estão sendo desenvolvidos no Brasil, principalmente no âmbito público, nos laboratórios do INPE e do IAE, com maior ou menor participação da indústria nacional e, em sua maioria, a partir de projetos de cooperação internacional. A AEB os classifica como projetos estruturantes ou mobilizadores. Na seção 2 estão descritos alguns desses principais projetos que estão em andamento.

2 Projetos Espaciais em Desenvolvimento no Brasil

As atividades espaciais no Brasil estão divididas entre: projetos voltados para o desenvolvimento de foguetes, veículos lançadores, plataformas e seus componentes, coordenados pelo DCTA; e projetos voltados para a construção de satélites de observação da Terra, satélites científicos e meteorológicos, sob a responsabilidade do INPE. Estão também em andamento projetos desenvolvidos por empresas: o Cyclone, desenvolvido pela Alcântara Cyclone Space (ACS), e o primeiro grande projeto espacial coordenado por uma empresa privada, constituída majoritariamente de capital nacional, o Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), desenvolvido pela Visiona.

2.1. Projetos do DCTA/IAE

VLS-1

O projeto Veículo Lançador de Satélites (VLS-1) está inserido no PNAE e busca dotar o país de autonomia tecnológica em desenvolvimento de foguetes, sendo concebido como uma continuidade do projeto SONDA. O projeto conta com a parceria da Rússia e possui como estratégia incorporar o aprendizado adquirido com os antigos foguetes de sondagem, porém buscando um salto tecnológico, o que se torna possível devido à experiência acumulada pelo DCTA/IAE e pela indústria nacional em tecnologias de foguetes. Segundo o PNAE (2012-2021), o VLS-1 tem como objetivos estratégicos dotar o país de capacidade de acesso ao espaço, com meios e recursos próprios e tornar a indústria nacional tecnologicamente mais competente, inovadora e competitiva nos mercados interno e externo.

O Projeto VLS-1 visa realizar voo completo, sendo capaz de entregar, a partir do CLA, em órbita circular equatorial, um satélite de 200 kg a uma distância de 750 km, ou uma variação dessa especificação. Segundo o IAE (2014), ao longo do desenvolvimento do projeto VLS-1, foram construídos três protótipos do veículo e efetuados dois lançamentos a partir do CLA. Os dois primeiros protótipos foram lançados com sucesso, no entanto, em 2003, na terceira tentativa de lançamento houve acendimento intempestivo de um dos motores do veículo, resultando em um gravíssimo acidente, cujo relatório de avaliação apontou como principal responsável a insuficiência de recursos destinados ao projeto, acarretando carências que dificultaram a recomposição e manutenção de equipes técnicas e do material necessário à sustentação do projeto.

Após o acidente, o projeto VLS-1 sofreu uma revisão completa que gerou uma série de recomendações implicando em modificações técnicas e, em alguns casos, o reprojeto de alguns de seus sistemas. Em 2011, foi concluída a construção do novo Sistema de Plataforma de Lançamento, com a nova Torre Móvel de Integração (TMI) e, em 2012, foi realizada a integração física de sistemas do VLS-1 à nova TMI. Dentre os objetivos do projeto já atingidos, destacam-se: a capacitação de recursos humanos; a criação e manutenção de um centro de lançamento; o domínio da tecnologia de foguetes de sondagem; e a capacidade de realizar operações espaciais complexas (IAE, 2014). Além disso, apontam-se as oportunidades geradas pelo fomento ao parque industrial aeroespacial, com o desenvolvimento de fornecedores locais e a geração de *spin offs* no setor produtivo. Participam do projeto as empresas: Combrae, Confab, Fautec, Metalpaulista, Alutrate, Mectron, Cenic, Alltec, Platflow, Villares-Metals e Alcoa.

VSB-30

Segundo o IAE, o VSB-30 teve origem a partir da parceria entre o instituto e a Alemanha para o desenvolvimento de um propulsor a ser utilizado como motor de decolagem para o veículo de sondagem VS-30. O projeto tem como objetivo explorar o nicho de mercado de serviços de lançamento para experimentos em ambientes de microgravidade (AEB, 2014).

Considerado um projeto bem-sucedido, o VSB-30 é um veículo suborbital com dois estágios a propulsão sólida com capacidade de transportar cargas úteis científicas e tecnológicas (IAE, 2014). O seu desenvolvimento foi iniciado em 2001 e o primeiro voo ocorreu em 2004, no CLA. Já o primeiro lançamento em solo europeu ocorreu em 2005, a partir de um centro de lançamento da Suécia. Até o presente, já foram efetuados, com sucesso, 14 lançamentos de foguetes VSB-30, sendo 03 lançados a partir do CLA e 11 na Europa. Participam do projeto as empresas Fautec, Utec, Usifran, Metaltécnica, Cenic, Orbital, Metalcard, Autec e Plastflow.

VLM-1

O projeto VLM-1, também desenvolvido em parceria com a Alemanha, possui como objetivo estratégico explorar o nicho de mercado para lançamentos comerciais de microssatélites. Visa o desenvolvimento de um foguete destinado ao lançamento de cargas úteis especiais ou microssatélites (até 150 kg) em órbitas equatoriais e polares ou de reentrada (IAE, 2014). Segundo o IAE, em 2015 o foguete deverá colocar o veículo alemão Shefex 3 em uma trajetória de reentrada na atmosfera terrestre. Participam do projeto as empresas Cenic, Avibrás e Mectron (AEB, 2014).

Projeto SARA

O projeto Satélite de Reentrada Atmosférica (SARA) tem como objetivos estratégicos explorar o mercado comercial de serviços de lançamentos e recuperação de experimentos em microgravidade e dominar a tecnologia de reentrada na atmosfera.

Atualmente, o projeto SARA se encontra em uma fase de verificação dos subsistemas para vôo suborbital, denominada Sara Suborbital. O Sara Suborbital consiste em um veículo a ser lançado através de um veículo de sondagem, a partir do CLA, com experimentos embarcados de cunho científico ou tecnológico, e tendo como finalidade realizar experimentos de microgravidade de curta duração. Segundo o IAE, o Sara Suborbital apresenta uma proposta inovadora, pois toda a eletrônica do veículo VS-40 se encontra em sua plataforma. Seus subsistemas serão testados para voo em São José dos Campos, transportados para Alcântara e integrados no CLA antes de seu acoplamento final no veículo VS-40 (IAE, 2014). O projeto conta com a participação da empresa Cenic.

2.2. Projetos do INPE

CBERS

O Programa Satélites Sino-Brasileiros de Recursos Terrestres (CBERS)³ é resultado de uma parceria entre o Brasil e a China, envolvendo o INPE e a Academia Chinesa de Tecnologia Espacial, firmada no ano de 1988, cujo objetivo era a produção de dois satélites avançados de sensoriamento remoto para mapear os territórios dos dois países. Pretendia-se que os satélites levassem a bordo, além de câmeras imageadoras, um repetidor para os Satélites de Coleta de Dados (SCD). O programa tem como objetivos estratégicos capacitar o país para observar o território nacional e outras regiões da Terra de forma autônoma e fortalecer a parceria internacional com a China (AEB, 2014).

Segundo o INPE (2014), o programa, que recebeu investimentos superiores a US\$300 milhões, foi desenvolvido em um princípio de “responsabilidades divididas (30% Brasil e 70% China), tendo como intuito a implantação de um sistema completo de sensoriamento remoto de nível internacional”.

³ China Brazil Earth Resources Satellite.

Foram então desenvolvidos os satélites CBERS-1 e 2, que, segundo o INPE (2014), são idênticos em sua constituição técnica, missão no espaço e em cargas úteis (câmeras, sensores, computadores e outros equipamentos para experimentos científicos). Esses equipamentos visavam, além de atender às necessidades dos dois países, permitir o ingresso no emergente mercado de imagens de satélites.

Após o sucesso dos primeiros satélites, lançados a partir do Centro de Lançamento de Taiyuan, na China, o projeto teve continuidade em 2002, com a construção de dois novos satélites, os CBERS-3 e 4, com novas cargas úteis e uma nova divisão de responsabilidades entre o Brasil e a China, com 50% de investimentos para cada país. O CBERS-3 foi perdido devido a falhas no seu lançamento, e o CBERS-4 está previsto para ser lançado em dezembro de 2014.

Segundo a AEB (2014), a família de satélites CBERS trouxe significativos avanços em aplicações espaciais no Brasil e as imagens desses satélites são usadas para o controle do desmatamento e queimadas na Amazônia, o monitoramento de recursos hídricos, áreas agrícolas, crescimento urbano, ocupação do solo, educação, entre outras.

Conforme o INPE, a indústria nacional teve participação na construção dos CBERS, com a presença de várias empresas brasileiras. Além de fornecer os subsistemas sob sua responsabilidade, o Brasil também forneceu equipamentos para alguns subsistemas sob responsabilidade da China. Participam do projeto as empresas Aeroeletrônica, Cenic, Equatorial, Fibraforte, Funcate, Mectron, Omnisys, Opto Eletrônica, Orbital e Neuron.

Satélite Amazônia

Segundo a AEB (2014), o projeto Satélite Amazônia tem como objetivo estratégico estimular inovações, como o desenvolvimento de câmeras de alto desempenho e equipamentos que formam a sua plataforma.

Com lançamento previsto para 2015, o Amazônia é um satélite de órbita polar que irá gerar imagens do planeta a cada 4 dias, a partir de um imageador óptico capaz de observar uma faixa de 720 km com 40 metros de resolução (INPE, 2014). Suas características permitem dados melhores de alerta de desmatamento na Amazônia, pois maximizam a aquisição de imagens úteis diante da cobertura de nuvens na região, além de fornecer imagens frequentes das áreas agrícolas brasileiras. Fazem parte do projeto as empresas Atech, Cenic, Fibraforte, Mectron, Omnisys e Opto Eletrônica (AEB, 2014).

Sabiá-Mar

O projeto Sabiá-Mar, fruto de uma parceria com a Argentina, tem como objetivo desenvolver, fabricar, testar e colocar em órbita dois satélites de observação dos oceanos, por meio de análises de sua cor, com aplicações no estudo dos ecossistemas oceânicos, ciclo do carbono, mapeamento do habitat marinho e observação costeira. Como objetivo estratégico a AEB considera ampliar a capacidade autônoma dos dois países em adquirir dados e informações sobre a região sul do Oceano Atlântico. Seu primeiro lançamento está previsto para o ano de 2019, já tendo sido realizada a parte inicial do projeto, relativa à fase de estudos de viabilidade (INPE, 2014).

Satélites Científicos

O programa de satélites científicos do INPE envolve o desenvolvimento de pequenos satélites com experimentos embarcados, voltados à investigação de fenômenos atmosféricos e do espaço exterior. Estão em andamento os seguintes projetos de satélites científicos: Lattes, Equars e Mirax.

O satélite Lattes transportará sensores destinados a três missões distintas e seu desenvolvimento está baseado na baseado na Plataforma Multimissão (PMM). O Equars será utilizado para o monitoramento global da atmosfera na região equatorial, enfatizando processos dinâmicos, fotoquímicos, e mecanismos de transporte de energia entre a baixa, média e alta atmosfera e ionosfera. Já a missão Mirax será voltada para o estudo da região central do núcleo da galáxia e seus objetos, como buracos negros e estrelas de nêutrons através de imageadores de raios-X. Participam dos projetos as empresas: Atech, Cenic, Fibraforte, Mectron, Omnisys, Opto Eletrônica (AEB, 2014).

2.3. Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)

Buscando atender a necessidades dos ministérios da Defesa, das Comunicações, e da Ciência e Tecnologia, o governo brasileiro estabeleceu o Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC). O projeto visa o acesso à banda larga em regiões remotas do país, bem como elevar a segurança e garantir a soberania nas comunicações das Forças Armadas brasileiras. Como objetivos estratégicos, a AEB considera desenvolver a capacidade de comunicação por satélites de modo autônomo e promover a inclusão digital.

O satélite será operado pela Telebrás na banda Ka (civil) e pelo Ministério da Defesa na banda X (militar). Segundo Pietroluongo (2011), sistemas satelitais em banda X permitem maior mobilidade e facilitam a comunicação militar sem risco de interferência de outros sistemas. De acordo com a Telebrás (2014), o sistema SGDC trará mais segurança às comunicações estratégicas do governo e às comunicações militares, pois seu controle será realizado no Brasil em estações localizadas em áreas militares, sob a coordenação da Telebrás e do Ministério da Defesa. Esse controle ainda não ocorre na atualidade, pois os satélites que prestam serviço no Brasil, ou são controlados por estações estrangeiras, ou sua atitude é determinada por empresas de capital externo.

Para o desenvolvimento do projeto, foi criada a empresa Visiona, uma *joint venture* da Embraer e da Telebrás. A Visiona pretende atuar uma como *prime contractor* do setor espacial que, até então, não contava com empresas com esse perfil específico. O contrato para tem previsão de entrega do primeiro satélite para 2016, e a integração de um segundo satélite para ser lançado em 2021.

Segundo Russo (2013), a Visiona irá atuar como integradora de sistemas, bem como é a responsável pela contratação das empresas fornecedoras, tais como a Thales Alenia Space para o fornecimento do primeiro satélite e a Ariane Space para o lançamento. Assim, o primeiro SGDC será realizado em sua totalidade por empresas estrangeiras, mas de acordo com a Visiona, a partir do segundo satélite, prevê-se a capacitação e a participação de empresas brasileiras para a fabricação de satélites geoestacionários. Para Russo (2013), o projeto apresenta potencial para estimular a indústria nacional à realização de componentes ou serviços e ainda propiciar transferência de tecnologia, sob a coordenação da AEB.

2.4 Projeto Cyclone

Segundo a AEB, o Projeto Cyclone tem como objetivo estratégico introduzir o país no mercado mundial de lançamentos comerciais de satélites. Desenvolvido a partir de uma parceria realizada com a Ucrânia, por meio da criação de uma empresa binacional de capital público brasileiro e ucraniano, a Alcântara Cyclone Space (ACS), o projeto irá desenvolver o veículo Cyclone, cuja aplicação prevê lançamentos comerciais de satélites com massa entre 1.600 kg em órbita geoestacionária ou 5.600 kg em órbita equatorial baixa. O projeto, contudo, vem enfrentado dificuldades sob vários aspectos, entre eles, orçamentários, tanto do lado brasileiro, quanto do ucraniano, incertezas devido à situação da crise externa da Ucrânia e, ainda,

devido ao fato de que a grande maioria dos satélites em operação incorporam componentes americanos e o Brasil não assinou o acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA.

3 Cooperação Internacional

Segundo Carvalho (2011), a efetivação de parcerias internacionais no segmento espacial é prática corrente entre Estados, dada à limitação de recursos financeiros, materiais e humanos requeridos para os grandes projetos espaciais. Assim, a realização de acordos internacionais visa amenizar essas limitações gerando benefícios mútuos para os países parceiros.

O Brasil e a Alemanha mantêm um longo relacionamento no setor espacial, que teve início em 1971, quando os dois países homologaram um convênio entre o CTA e a Agência Espacial Alemã. Em 1982 a parceria se estendeu também ao INPE (AEB, 2014).

Atualmente, a cooperação entre os dois países ocorre em vários projetos, com intercâmbio de serviços, equipamentos e equipes de trabalho. Entre os projetos, conforme já citado, merecem destaque o Satélite de Reentrada Atmosférica (SARA), o Veículo Lançador de Microssatélites (VLM), o foguete de sondagem brasileiro VSB-30 e o desenvolvimento conjunto de um radar orbital para imageamento do solo (AEB, 2014).

A Rússia tem sido parceira internacional do Brasil no desenvolvimento de veículos lançadores, dada à tradição e tecnologia russa nessa atividade. Em 1988, foi assinado o *"Protocolo de Cooperação no Campo da Pesquisa Espacial e de Utilização do Espaço para Fins Pacíficos"* entre o Brasil e a União Soviética. Já a partir de 1992, foram realizados contratos entre o antigo CTA e instituições de pesquisa e empresas russas para o fornecimento de materiais e serviços para o VLS (AEB, 2014).

Atualmente, são realizados estudos conjuntos para o desenvolvimento de um novo veículo lançador e, desde 2008, vem sendo desenvolvido o *"Programa de Cooperação no Campo da utilização e Desenvolvimento do Satélite Russo de Navegação Global por Satélite"* entre a AEB e a Agência Espacial da Federação da Rússia (ROSCOSMOS). Em 2005, a AEB e a Agência Espacial Russa também firmaram um termo de cooperação para a modernização do VLS-1 (AEB, 2014).

Já com a Ucrânia, Carvalho (2011) comenta que interesses econômicos em comum pela conquista de mercados, fizeram com que o Brasil e o país unissem esforços para ingressar no mercado internacional de serviços de lançamento de cargas-úteis, com o lançamento de foguetes ucranianos a partir do CLA. Ao Brasil caberia ceder o local e a infra-estrutura do CLA e

aos ucranianos desenvolver o veículo Cyclone-4, o que poderia representar uma oportunidade comercial devido à excelente posição geográfica de Alcântara para a realização de atividades de lançamento.

No entanto, embora a ACS tenha afirmado que a recente crise internacional não afetaria o desenvolvimento do projeto, o fato é que a previsão de conclusão para 2014 foi adiada e que as incertezas em relação à Ucrânia, bem como as condições financeiras da Ucrânia e do Brasil não têm permitido a manutenção dos investimentos, gerando atrasos no projeto. Além disso, o acordo com a Ucrânia vem sendo criticado por não contemplar transferência de tecnologia para o país.

Com relação à China, desde 1988 o Brasil mantém uma parceria estratégica para o desenvolvimento e lançamento de satélites de sensoriamento remoto de observação da Terra, resultando no Programa de Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS). Os CBERS 1 e 2 foram lançados por veículos chineses a partir do Centro de Lançamento de Taiyuan, na China, e as atividades de montagem, integração e teste do CBERS-2 foram realizadas no Laboratório de Integração e Testes (LIT) do INPE.

Com o sucesso dos lançamentos, os dois países decidiram dar continuidade ao programa e assinaram, em novembro de 2002, um Protocolo Complementar para o desenvolvimento de mais dois satélites da mesma família: o CBERS-3 e 4.

Quanto à parceria com a Argentina, segundo a AEB (2014), há décadas os dois países vêm realizando parcerias no segmento espacial, tendo a colaboração bilateral ganho novo impulso em 1989, a partir da "*Declaração Conjunta sobre Cooperação Espacial*". Em 1998, Brasil e Argentina assinaram um programa de cooperação para o desenvolvimento do Sabiá-3, um satélite para monitoramento do meio ambiente, recursos hídricos e produção agropecuária dos dois países. Esse projeto foi redefinido, em 2008, como Projeto Sabiá-Mar, para a observação oceanográfica. Segundo Carvalho (2011), o Projeto Sabiá-Mar vem acumulando atrasos e modificações técnicas desde seu início, nos anos 1990, devido às crises econômicas vivenciadas pelos dois países. O Brasil e a Argentina mantêm, ainda, desde 2001, um acordo de cooperação relativo à concessão de reciprocidade para a aquisição de equipamentos para aplicações espaciais (AEB, 2014).

4 Conclusões

Este trabalho pretendeu descrever os principais projetos espaciais constantes no Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) e que estão em andamento no Brasil, bem como as parcerias internacionais estabelecidas entre o Brasil e Alemanha, China, Rússia, Argentina e Ucrânia, tendo como fontes principais a AEB, o DCTA e o INPE.

Inicialmente, foi abordado o estabelecimento do setor espacial no Brasil, sendo possível observar que o padrão de divisão das atividades espaciais, instituído à época da MECB (INPE/satélites e IAE/veículos lançadores), permanece ainda em funcionamento. Essa divisão, embora seja coerente em termos de especialização tecnológica, por vezes gera dificuldades de convergência entre projetos de satélites e de lançadores, dada à autonomia entre os institutos. Outro ponto observado envolve a baixa participação das empresas privadas nacionais no setor, embora o PNAE considere como prioritário impulsionar o desenvolvimento industrial.

Dessa forma, torna-se fundamental a articulação e definição de papéis entre os atores do setor espacial, estabelecendo projetos convergentes, bem como a definição de uma política industrial e de ciência e tecnologia que envolva maior participação do setor privado nacional. E, para isso, é necessário reforçar o papel da AEB como unidade gestora das atividades espaciais.

Com relação à cooperação internacional, foram levantadas parcerias para o desenvolvimento de veículos lançadores com a Alemanha, a Rússia e a Ucrânia e, para satélites, os acordos com a China e a Argentina.

A parceria com a Alemanha para a construção do VSB-30 é considerada bem sucedida e conta com a participação de várias empresas nacionais. Assim, do ponto de vista da transferência de tecnologia e do conteúdo nacional do veículo, considera-se que o projeto permitiu avanços e capacitação para a indústria espacial brasileira. Também o acordo com a Alemanha para a realização do VLM apresenta-se como promissor, diante das perspectivas positivas para o mercado de microssatélites e da participação da indústria nacional no desenvolvimento do veículo.

A Rússia tem forte tradição no segmento mundial de veículos lançadores e é o principal parceiro do Brasil no desenvolvimento do VLS. A parceira evoluiu também pra o segmento de satélites e apresenta boas possibilidades no desenvolvimento do satélite de navegação Glonass (russo). Porém, os recorrentes atrasos no desenvolvimento do VLS, embora associados a questões internas (orçamentárias e gerenciais), não permitem, no momento, uma avaliação objetiva de resultados concretos da parceria russa no VLS.

O acordo com a Ucrânia no projeto Cyclone para a viabilização do Centro de Lançamento de Alcântara apresenta várias incertezas. Apesar do elevado volume de recursos já investido, a instabilidade política na Ucrânia, as dificuldades relacionadas ao fato de o Brasil não ter assinado o acordo de salvaguardas tecnológicas com os EUA, bem como a ausência de mecanismos de transferência de tecnologia no projeto geram dúvidas sobre as possibilidades reais de benefícios para o setor espacial brasileiro.

Quanto à China, a parceria no desenvolvimento da série CBERS apresenta o aspecto positivo de envolver várias empresas brasileiras. No entanto, uma dificuldade visualizada foi o grande intervalo de tempo entre o lançamento dos primeiros satélites (CBERS 1 e 2) e os dois últimos, gerando dificuldades de manutenção das equipes envolvidas, equipamentos, e etc. por parte das empresas envolvidas.

A parceria com a Argentina é fundamental para sedimentar uma reciprocidade na aquisição de equipamentos com aplicações espaciais e como componente de uma política de fortalecimento do setor espacial regional. No entanto, um projeto como o Sabiá-Mar, que teve suas bases iniciadas ainda nos anos 90 é um exemplo das dificuldades financeiras, dos dois países, que impedem a continuidade dos investimentos necessários.

Assim, conclui-se que a cooperação internacional no campo espacial é fundamental no sentido de promover maior desenvolvimento do setor, transferência de tecnologia e alianças estratégicas de elevado valor geopolítico. Conforme Carvalho (2011), as parcerias internacionais podem ainda possibilitar uma divisão de custos e riscos e a concretização de um maior número projetos, gerando dinâmica e sustentabilidade para os setores industriais. No entanto, para que essa potencialidade se concretize, a assinatura dos acordos, tratados e políticas de participação conjunta em projetos devem cuidadosamente contar com definições claras sobre a participação da indústria nacional, condições de transferência de tecnologia e políticas compensatórias.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESPACIAL BRASILEIRA. **Programa Espacial Brasileiro**. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/programa-espacial/>> Acesso em: 27 jul. 2014.

_____. **Cooperação internacional**. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/cooperacao-internacional/>> Acesso em: 20 jul.2014.

_____. **Programa Nacional de Atividades Espaciais: 2012-2021**. Disponível em: <<http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2013/01/PNAE-Portugues.pdf>>, 2012.

ASSOCIAÇÃO DAS INDÚSTRIAS AEROESPACIAIS DO BRASIL. **Números da AIAB**. Disponível em: <<http://www.aiab.org.br/portugues/index.php?>>, 2014.

CARLEIAL, A. B. Uma Breve História da Conquista Espacial. **Parcerias Estratégicas**, n. 7, out. 1999.

CARVALHO, H. C. **Alternativas de Financiamento e Parcerias Internacionais Estratégicas no Setor Espacial**. In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Desafios do Programa Espacial Brasileiro. Brasília: SAE, 2011.

CAVAGNARI FILHO, G.L. Brasil: a dimensão estratégica da potência regional. Carta Internacional, *Funag/USP, ano 7, n. 80, out.1999, p.1-3*.

COSTA FILHO, E.J. **A política científica e tecnológica do setor aeroespacial brasileiro: da institucionalização das atividades ao fim da gestão militar**: uma análise do período 1961-1993. Dissertação (Mestrado em Política Científica e Tecnológica). Universidade de Campinas, Campinas, 2000.

FUTRON CORPORATION. **Futron's 2012 Space Competitiveness Index**: a comparative analysis off how countries invest in and benefit from space industry. Futron Corporation, 2012.

INSTITUTO DE AERONÁUTICA E ESPAÇO. **Projetos Espaço**. Disponível em: <<http://www.iae.cta.br/site/page/view/pt.projetos.html>> Acesso em: 25 jul. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAS. **Engenharia de Satélites**. Disponível em: <http://www.inpe.br/institucional/pesquisa_desenvolvimento.php>. Acesso em: 25 jul. 2014.

RUSSO, W. Satélite brasileiro geoestacionário de defesa e comunicações. **Ciência e Cultura**, Vol.65, no. 4, São Paulo, 2013.

SCHMIDT, F. H. **Desafios e Oportunidades para uma indústria espacial emergente**: o caso do Brasil. Texto para Discussão, n. 1667, IPEA, 2011.

SILVA FILHO, D. H. da. Considerações sobre a Comercialização do Centro de Lançamento de Alcântara. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 7, out. 1999.

A CARTEIRA PERDIDA

José Augusto Abreu de Moura¹

Resumo: Existem tensões entre a obtenção do nível dissuasório necessário ao Estado, as possibilidades da Base Industrial de Defesa e a alocação de recursos orçamentários, sendo este último o mais importante. A grande vulnerabilidade brasileira constituída pela quase totalidade de seu provimento de hidrocarbonetos provir de instalações marítimas estáticas, isoladas e muito afastadas da costa exige um poder dissuasório que foi legitimamente especificado na Estratégia nacional de Defesa, mas que não encontra correspondência no provimento de recursos ao Ministério da Defesa, levando as forças a buscá-los por meio de manobras e artifícios.

INTRODUÇÃO

Uma fábula urbana nos conta que um indivíduo perdeu sua carteira no meio de uma rua escura. Um amigo, passando pelo local cerca de 15 minutos depois, encontra-o fazendo intensa busca sob o poste de iluminação de uma esquina, a mais de trinta metros do provável local da perda. Após ouvir o relato do perdedor, o amigo pergunta: “Se você perdeu a carteira lá atrás, porque está procurando aqui?”; e ouve como resposta: “Lá é muito difícil porque está escuro; aqui há luz.”.

A fábula contém uma ilustração extrema sobre as possíveis perdas de foco na busca pela satisfação das necessidades das Forças Armadas, seja na melhora das possibilidades da Base Industrial de Defesa (BID), seja na forma de a burocracia do Governo encará-las.

¹ Doutor em Ciência Política. Escola de Guerra Naval/Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos, jaamoura@globo.com.

A DETERMINAÇÃO DO FOCO

O critério básico para a determinação do foco das ações em prol da Defesa Nacional é dado pela contribuição, ainda que indireta, à formação da capacidade dissuasória militar – a razão de ser do sistema de Defesa e necessidade primária do Estado desde Sun Tzu².

A primeira diretriz da Estratégia Nacional de Defesa determina a dissuasão de forças hostis além dos limites jurisdicionais e afirma que para dissuadir é preciso estar preparado para combater, mas é lógico que a ameaça eficaz é a que consegue o objetivo sem que a força seja empregada *de facto*, evitando-se as perdas materiais e de vidas nos engajamentos.

Jon Hovi estudou este caso pela Teoria dos Jogos e, tendo por premissas a racionalidade dos atores e a “Informação completa”, definida como o conhecimento pelos envolvidos da racionalidade, possibilidades e preferências do oponente - aí incluído o conhecimento do ameaçado de que o ameaçador preferiria não cumprir a ameaça - chegou aos resultados mostrados na tabela 1³.

Verifica-se por eles que o único caso em que a dissuasão é eficaz ocorre quando a ameaça é crível e suficientemente severa, e que o único caso em que ela é cumprida, ocorre quando é ineficaz, sendo crível, mas não suficientemente severa – o pior dos mundos – pois o ameaçado considera preferível enfrentá-la a ceder, enquanto o ameaçador perde menos cumprindo-a, que deixando de fazê-lo. Vê-se assim, que, se o propósito é o emprego estratégico da ameaça, ambos os parâmetros – credibilidade e severidade - devem ser satisfeitos, mas a severidade deve receber a maior atenção.

		A ameaça é crível?	
		Sim	Não
A ameaça é suficientemente severa?	Sim	A ameaça é eficaz – não precisa ser cumprida	A ameaça é ineficaz e não é cumprida
	Não	A ameaça é ineficaz e é cumprida	A ameaça é ineficaz e não é cumprida

Tabela 1 – Eficácia da Dissuasão

² SUN TZU, 1983, p.17§1

³ HOVI, 1998, p.28, fig.2.10

Ainda que, na preparação da força, a severidade dependa de fatores políticos antecedentes, consubstanciados na alocação de recursos calcada no reconhecimento da necessidade desse parâmetro para a obtenção de meios adequadamente poderosos; numa eventual ação de dissuasão imediata ou de coerção (ameaça ou emprego real da força *ad-hoc* para impedir a concretização de uma ação indesejável ao Estado ou fazê-la cessar⁴), a severidade depende do material e do aprestamento então disponíveis.

A credibilidade, por sua vez, depende de um histórico de reações temíveis, construído em situações anteriores, semelhantes ou análogas, envolvendo, portanto, aspectos políticos. Esse histórico, somado à existência de meios de suficiente poder, constitui a capacidade do Estado de impedir ações a ele indesejáveis, por induzir consequências não compensadoras aos agentes que consideram a possibilidade de empreendê-las. Tal capacidade consiste na "Dissuasão Geral"⁵ e corresponde ao "status dissuasório" de Bobbio e Mateucci⁶.

A BID tem importante papel na dissuasão geral no que toca ao material, pois a necessidade de obtenção de itens em fontes estrangeiras envolve, além da evasão de recursos, possíveis considerações estratégicas pelo fornecedor, no sentido de reduzir ou mesmo anular, em qualquer tempo, a severidade da ameaça contida nas plataformas em que os itens estiverem incluídos. Um exemplo verossímil foi a retenção, pelo fabricante francês, de dados do míssil *Exocet* MM38 vendido à Argentina que, por ocasião da Guerra das Malvinas, teriam sido franqueados a seu oponente, o Reino Unido⁷.

A construção da dissuasão geral tende a impedir conflitos armados, mas mantendo os interesses do Estado, e é, assim, o propósito que mais puramente traduz a finalidade das forças armadas. Como tal necessidade, contudo, passa longe da mente dos principais membros do Poder Político e da maior parte da população, que os respalda, é comum, no Brasil, justificar tais esforços acenando com benefícios visualizados para a sociedade, como o provimento de empregos para a força de trabalho e o desenvolvimento tecnológico.

Como tais justificativas contribuem para o desenvolvimento da BID, são congruentes com o progresso da capacidade dissuasória, desde que não sejam desvirtuadas.

Surge aí uma tensão entre a luz e a carteira perdida.

⁴ BYMAN; WAXMAN, 2002, p. 6§3 a 7§2; FREEDMAN, 2005, p.40; PAPE, 1996, p. 12§1; p.4§2 e p.6§2;

⁵ BYMAN; WAXMAN, 2002, p. 6§3 a 7§2; FREEDMAN, 2005, p.40

⁶ BOBBIO; MATEUCCI, 1983, p.365 a 367

⁷ HENLEY, 2005

Várias pessoas que se consideram “com os pés no chão” questionam o nível da dissuasão ou mesmo sua necessidade, contra uma pretensa falta de ameaças visíveis e tendendo a inverter as variáveis ao colocar as conveniências da Indústria como objetivo principal, e não a satisfação das necessidades da Defesa.

Aqui também alguma transigência é compreensível: podem ser válidas as “encomendas educativas” – as colocadas apenas para manter a capacidade de produzir itens importantes, sem relação imediata com as necessidades da Defesa, mas com as de longo prazo.

Não nos iludamos, contudo. É necessário estender a luz ao local em que a carteira foi perdida, e não procurá-la onde não o foi.

A DISSUAÇÃO DO BRASIL NO MAR

Embora não seja propósito deste trabalho discorrer pormenorizadamente sobre as ameaças atuais, nunca é demais lembrar que, no que toca às atribuições da Marinha, o Brasil exibe uma grande vulnerabilidade, com 91,35% do petróleo e 73,33% do gás produzidos (percentagens de 2013) provenientes de plataformas marítimas estáticas e, por vezes, muito afastadas da costa⁸.

Tais condições, se proporcionam segurança da energia⁹ superior à dos países que são grandes importadores, em que esses produtos se deslocam por longos percursos marítimos, ela é bem inferior às dos países que possuem fontes em seus territórios.

As plataformas constituem objetivos convidativos – “pontos de pressão”, segundo Byman&Waxman¹⁰ – prestando-se ao exercício de pressões, como ações de coerção, por detentores de poderes navais expressivos, o que não é raro nos dias que correm.

Este aspecto implica considerar outra classificação da dissuasão, a que distingue a dissuasão por punição da dissuasão por negação. A primeira consiste em sinalizar ao Estado-alvo que, caso ele realize determinado ato, o ameaçador retaliará destruindo algo a que ele atribua grande valor, sem relação necessária com o ato indesejado. Caso a sinalização não seja atendida, diz-se que a dissuasão falhou, e a retaliação poderá ser levada a cabo.

A dissuasão por negação tem o mesmo propósito, mas consiste em procurar convencer o Estado-alvo de que, caso ele empreenda determinada operação militar, será impedido de alcançar seus objetivos estratégicos.

⁸ BRASIL, 2014.

⁹ INDIA, 2007, p.46. Enquanto a “Segurança Energética” se refere à disponibilidade do suprimento de energia necessário ao País, a “Segurança da Energia” se refere à capacidade de superar as eventuais vulnerabilidades desse suprimento a fim de garanti-lo, o que pode envolver ações militares.

¹⁰ BYMAN, 2002, p.44-46

Pela punição, o ameaçador procura tornar, para o ameaçado, os custos do empreendimento maiores que seus benefícios; pela negação, procura mostrar que seus esforços serão fúteis ou inúteis; nada impedindo, porém, que uma mesma ação dissuasória possa conter ameaças de negação e de punição.

É necessário considerar que, no futuro, eventuais pressões contra o Brasil, no mar, poderão ser exercidas por Estados ou coalizões muito poderosas, incluindo, provavelmente, potências que dispõem da "dominância de escalada"¹¹ em vários campos do conflito, principalmente em termos de engajamento acima d'água, onde a "expertise" dos países desenvolvidos mais se manifesta.

Além disso, como o Brasil não conta com uma capacidade de dissuasão punitiva forte, como a nuclear, sua capacidade de fazer represálias é baixa e não há mesmo garantia de que pressões envolvendo armas nucleares não sejam empregadas contra ele. Nessas condições, a melhor alternativa consiste em focar na forma de dissuasão negativa baseada numa ameaça cuja letalidade (a severidade de Jon Hovi, já exposta) bastante respeitada mesmo pelos países desenvolvidos, a submarina.

Tratando-se apenas dos "submarinos de ataque" (isto é, não incluindo os lançadores de mísseis balísticos nucleares) e sem entrar em maiores detalhamentos, há dois tipos bem distintos: os submarinos convencionais, de propulsão diesel-elétrica, baratos, mas de baixa velocidade, e os de propulsão nuclear, bem mais caros, mas cuja velocidade, em geral, é bem maior que a de trânsito dos navios de superfície.

Por sua baixa mobilidade, os primeiros têm seu emprego restrito ao posicionamento prévio nos locais de passagem dos alvos, locais esses que também deverão ser restritos, como estreitos e acessos a objetivos fixos, assemelhando-se, assim a campos minados móveis. Já os nucleares têm mobilidade tão alta que se assemelham a poderosos navios invisíveis, capazes de alcançar, perseguir e engajar forças navais, mesmo em áreas marítimas irrestritas.

Do ponto de vista geoestratégico, as condições brasileiras são exigentes quanto à defesa contra oponentes que venham por mar. Enquanto a China tem um litoral côncavo e seus acessos são condicionados por diversas passagens entre ilhas e regiões de baixa profundidade, ensejando o uso extensivo de submarinos convencionais, que seu inventário contabiliza em grande número, o teatro marítimo amplo com que o Brasil se defronta é bem mais desfavorável por ser associado a uma fronteira marítima grande e bipartida, com objetivos de defesa litorâneos (as plataformas petrolíferas e os ativos costeiros) numerosos e muito distribuídos.

¹¹ BYMAN, 2002, p.38-44. "Dominância de Escalada" consiste na capacidade de aumentar as possíveis perdas do inimigo (e seu custo) sem que ele tenha possibilidade impedi-las ou de contra-escalar no contexto do conflito.

Esta circunstância beneficia a agressão, que operaria em linhas exteriores¹², com grande número de opções de objetivos e trajetos de aproximação; e exige da Defesa grande eficiência dos sistemas de monitoramento e Comando e Controle, e grande flexibilidade dos vetores de interceptação, que operariam em linhas interiores altamente divergentes, e, assim, deverão ser constituídos de meios navais, aéreos e aeronavais em grande número e de grande mobilidade e conectividade, aí se destacando os submarinos nucleares, que com sua alta mobilidade, poderão estender a dissuasão negativa ao agressor nas extensões oceânicas.

Vê-se, desta forma, que o nível mínimo de dissuasão necessário ao Brasil não poderá deixar de incluir submarinos nucleares de ataque (SNA), ressaltando-se que, mesmo assim, a ameaça planejada não consiste em destruir completamente forças navais agressoras, o que ultrapassaria em muito as possibilidades vislumbradas no presente. O que se pretende é acenar com a possibilidade de infligir danos que sejam inaceitáveis mesmo a países desenvolvidos, constituindo os submarinos, principalmente os SNA, "barreiras de risco" de custo aceitável¹³ ao País, que dissuadam negativamente os agressores.

Os submarinos não podem prescindir do sistema de monitoramento e controle acima citado e também estabelecido na Estratégia Nacional de Defesa.

Desta forma, abstraindo outras atribuições da Marinha, o nível mínimo de capacidades necessário para permitir o cumprimento de sua principal finalidade – a defesa do território e do litoral – consiste em dispor de submarinos nucleares e do sistema de monitoramento e controle sobre o Atlântico. O primeiro item está sendo implementado em sua fase inicial pelo PROSUB, complementado pelo Programa Nuclear da Marinha (PNM); o segundo, ainda em estudos, constará da implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul, o SisGAAz.

O PAPEL DO GOVERNO

A dissuasão, sendo a principal parte da Defesa Nacional, é uma necessidade do Estado a fim de dar segurança à nação, mas suas partes componentes devem ser construídas e mantidas pelos sucessivos governos de plantão, com base nos documentos que estruturam a Defesa, no nosso caso, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia de Defesa Nacional.

¹² JOMINI, 1838

¹³ KEARSLEY, 1992, p.100. "*affordable level of risk barrier*"

O País passou demasiado tempo sem tais documentos, mas finalmente passou a dispor de ambos a partir de 2008, tendo assim estatuído os procedimentos e responsabilidades atribuídos a diversos atores nacionais e começando, na mesma ocasião, a implementar, pelo menos no caso da Marinha, o projeto mais importante para a construção da dissuasão, o PROSUB, e a continuar, com novo vigor, o PNM, que tem por propósito final desenvolver os reatores dos submarinos de propulsão nuclear.

O PNM começou em fins dos anos 1970 com o desenvolvimento da tecnologia de enriquecimento de urânio, mas sempre com o propósito final de obter um submarino de propulsão nuclear, já o PROSUB teve início mesmo antes da emissão da END, quando as tratativas com a França já estavam razoavelmente adiantadas, com a criação da Coordenadoria Geral do Programa de Desenvolvimento do Submarino de Propulsão Nuclear (COGESN), em 05/09/2008 e tiveram sua implementação iniciada com a assinatura do acordo de transferência de tecnologia com esse país em junho de 2009.

Em 2010, previa-se que a implementação de toda a END-2008 aumentaria os gastos em defesa em 0,7% do PIB anual por duas décadas e, como a média desses gastos foi 1,59% entre 1995 e 2008, estimava-se essa média em torno de 2,29% por esse período, uma elevação que Brustolin¹⁴ considerava improvável, dada a pequena variação desses gastos observada ao longo do tempo – a “dependência da trajetória” (“*path dependency*”).

Estimativa menor foi exposta pelo Ministro da Defesa em agosto de 2013, quando lamentou não estar conseguindo fazer os gastos com Defesa atingirem cerca de 2% do PIB como necessário para a implementação do PAED, o que ainda seria inferior à média de tais despesas entre os “BRICS”, 2,4%¹⁵. Com isso, a previsão de Brustolin parece estar se realizando, pois o aumento de 2010 para 2012 foi de apenas 1,34% para 1,38%, o que poderá prolongar perigosamente a defasagem entre status o econômico-político e a necessária capacidade de dissuasão.

Uma política pública é um conjunto de ações definidas pelo Estado para equacionar um problema público e envolve a política (objetivos e metas), a estratégia (ações a empreender) e o orçamento (recursos materiais e humanos para sua consecução) que a suporta. No caso da Defesa existe a política (a PND) e a estratégia (a END). O problema está no orçamento¹⁶.

¹⁴ BRUSTOLIN, 2009, p. 83-84

¹⁵ AMORIM, 2013

¹⁶ RAMALHO, 2013, p.28

Pela END-2008, foi determinado às três Forças a elaboração dos “planos de articulação e equipamento” – propostas de distribuição espacial das instalações militares e de quantificação dos meios necessários ao atendimento das hipóteses de emprego, de acordo com certas orientações especificadas.

Tais planos foram integrados e consolidados pelo Ministério da Defesa (MD) tornando-se o Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), após o que, de acordo com a END-2008, deveriam ser transformados em Lei, para implementação. A END-2013, alterou essa prescrição, prevendo apenas o encaminhamento ao Presidente¹⁷, e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) reduziu esse nível prevendo apenas que seus projetos deverão integrar a estrutura programática orçamentária dos sucessivos Planos Plurianuais da União (PPA) no horizonte temporal de 20 anos (2012 a 2031).

Com efeito, o atual PPA (2012-2015), chamado “Plano Mais Brasil”, já contém, em um de seus 65 “programas temáticos”, o denominado “Política de Defesa Nacional” (Programa 2058), com diversos projetos das três forças, com suas metas até 2015, além de vários outros programas com partes concernentes à Defesa, igualmente detalhados: 2021 (Ciência, Tecnologia& Inovação), 2046 (Mar, Zona Costeira e Antártida), 2055 (Desenvolvimento Produtivo), 2056 (Política Espacial), 2057 (Política Externa) e 2059 (Política Nuclear).

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o 2058 estaria recebendo R\$ 61,6 bilhões para os quatro anos do PPA, sendo que os principais projetos estão também incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC2), cuja execução é independente do PPA, inclusive com prazos de execução que ultrapassam o PPA como, no caso da MB, o “Submarino Nuclear” (2009-2025), os “Submarinos Convencionais” (2010-2025), a “Implantação de Estaleiro e Base Naval” (2009-2015) e a “Tecnologia Nuclear da Marinha” (2000-2030)¹⁸.

Segundo Ramalho, a colocação de projetos do interesse da Defesa nos PPA é tardia, porque já poderia ter sido feita desde o lançamento do primeiro desses instrumentos de planejamento, no ano 2000, com base na Política Nacional de Defesa de então (a de 1996); mesmo assim, é positivo que deles constem por que, assim, é demonstrado o comprometimento do Governo. Tal fato, porém, de nenhum modo significa que sua execução está garantida, pois o orçamento, seja registrado por PPA ou outro instrumento, não é impositivo e, sim, deliberativo, valendo apenas como uma carta de intenções. No caso do PAC, há apenas uma maior probabilidade em face do conteúdo político dessa sigla para o atual Governo.

¹⁷ BRASIL, 2008, p. 40 a 42; ESTRATÉGIA, 2012, p.32§10

¹⁸ CERQUEIRA, 2014, slides 11 e 17

Assim, mesmo que uma política pública esteja prevista no orçamento, ela pode ser contingenciada, não sendo cumprida, e um dos ministérios que mais tem sido atingido por essas medidas é justamente o MD, o que dificulta significativamente o planejamento e a execução orçamentária das Forças Armadas, tendo em vista que a maior parte dos recursos contingenciados permanece nessa situação até o encerramento do exercício financeiro, obrigando os comandos militares a buscar artifícios e manobras para minimizar seus efeitos, como beneficiar-se de emendas parlamentares e outros.

A colocação dos principais projetos das forças no PAC 2 constituiu um desses artifícios, inclusive defendido pela Ministra do Planejamento em 2013 e, assim, funcionou naquele ano; mas em 2014, mesmo esses projetos estão sendo contingenciados, o que está se refletindo no ritmo de liberação de recursos e, conseqüentemente, no ritmo de execução dos serviços.

O propósito da formalização do PAED como Lei, como previsto na END-2008 era fornecer o máximo de segurança contra o contingenciamento de recursos, medida extremamente danosa à Defesa por impedir a continuidade das verbas, que propiciaria não só o progresso crescente das capacidades das Forças Armadas – e a conseqüente construção da dissuasão – mas também o progresso da BID, pródigo em desenvolvimentos únicos de alta tecnologia, que tem diversos efeitos benéficos para a nação, como a elevação do nível da força de trabalho, a redução da dependência tecnológica e a dotação da Economia nacional da eventual possibilidade de exportar bens e serviços de alto valor agregado, contribuindo para que a pauta brasileira deixe de ser excessivamente apoiada em *commodities*, como sempre foi.

A Indústria de Defesa, que experimentou uma ressurreição nos últimos anos e está se capacitando a satisfazer as necessidades das Forças Armadas – colocando a iluminação no local da carteira perdida – também vê seu estratégico crescimento ameaçado com essa falta de recursos.

Cabe notar que, nos últimos anos, o gasto público aumentou como a Imprensa tem noticiado, chegando a 18,97% do PIB em 2013, mas a percentagem dos gastos militares se manteve em 1,4%, mostrando que não é com a Defesa que o Governo está despendendo mais recursos.

Como assinala Ramalho, a citada transformação do PAED em Lei constituiria a melhor situação para a construção da Defesa. Com isso, o plano teria o status de projeto de Estado e ficariam assegurados os recursos necessários às metas físicas; mas as providências para consegui-la não seriam fáceis: convencer o Executivo a aceitar e enviar ao Congresso tal projeto de Lei, ou a editar uma medida provisória a respeito. Tais tarefas exigiriam um nível de conscientização do problema ainda não existente no Poder Político, que convive sem maiores emoções com o fato de o País ser a sétima economia do mundo e o décimo primeiro em gastos militares.

Na atual situação, as Forças Armadas estão procurando a carteira no escuro, com *flash-lights* de pilhas fracas fornecidos pelo Governo da ocasião. Com o PAED transformado em Lei, o Estado instalaria um poste de iluminação permanente focando a Defesa Nacional.

E o tempo urge para a construção da Dissuasão.

A propósito, a Academia contribui cada vez mais, com eventos como este Primeiro Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais (EBERI I) e outras atividades, para a conscientização da sociedade – e, por tabela, do Poder Político – sobre os problemas da Defesa Nacional, mas cabe aqui sugerir que o foco dessa conscientização (ou um dos principais focos), seja a emissão do citado diploma legal.

CONCLUSÃO

os que se dedicam aos Estudos Estratégicos, ainda que cause espécie a discrepância entre a colocação do país no Sistema Internacional (7ª economia) e nos gastos militares globais (11º), é o retardo na construção da dissuasão geral que causa preocupação.

Tal dissuasão deve ser bem construída, admitindo-se nela um nível mínimo, que corresponde à proteção dos principais ativos da Nação.

Ela constitui o item prioritário da Defesa Nacional, haja vista as grandes possibilidades e vulnerabilidades estratégicas do País, aspecto que justificaria o necessário aumento do aporte financeiro que, inclusive, não seria de grande monta, pois consistiria em distorcer um pouco o atual resultado da competição com as outras necessidades do Estado, aumentando os gastos militares de cerca de 1,4 para pouco mais de 2% do PIB.

A implementações orçamentárias até o momento realizadas – colocação das metas da Defesa nos PPA e no PAC-2, ainda que necessárias, não parecem suficientes para ascender o Poder Militar ao nível necessário em prazo adequado.

Assim, a situação ideal seria a de estatuir o PAED em Lei, mas o nível de conscientização dos próceres do Poder Político com a Defesa Nacional e, conseqüentemente o nível de prioridade a ela atribuída face às outras demandas, ainda é baixo, exigindo a continuação dos debates a respeito junto à sociedade.

BIBLIOGRAFIA

AMORIM, Celso. A Defesa da Amazônia. Mensagem do Ministro da Defesa, Celso Amorim, no VII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. Belém. 05/08/2013.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola. Dicionário de Política. 9 ed. Brasília. UnB, 1983.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo. Anuário e Dados Estatísticos. Disponível em < <http://www.anp.gov.br/?id=548> > Acesso em 05/03/2014

BRUSTOLIN, Vitelio M. Abrindo a Caixa-Preta: O Desafio da Transparência dos Gastos Militares no Brasil. Rio de Janeiro, 2009, 205 páginas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Disponível em < http://www.ideiad.com.br/pped/teses/01_Vitelio_Marcos_Brustolin.pdf > Acesso em 22/02/2012.

BYMAN, Daniel; WAXMAN, Matthew. The Dynamics of Coercion American Foreign Policy and the Limits of Military Might. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CERQUEIRA, Bráulio S. Plano Plurianual do Governo Federal, Estratégia de Desenvolvimento, Política Industrial e Investimentos em Defesa. Seminário "Os projetos estratégicos das Forças Armadas: contribuição ao desenvolvimento nacional"; MPOG, Maio de 2014.

FREEDMAN, Lawrence. Deterrence. Cambridge: Polity Press. 2005.

HENLEY, Jon. Thatcher 'threatened to nuke Argentina'. The Guardian. World News. 22/11/2005. Disponível em < <http://www.theguardian.com/world/2005/nov/22/books.france> > Acesso em 21/11/2014.

HOVI, Jon. Games, Threats & Treaties - Understanding Commitments and International Relations. London: A Cassell Imprint, 1998. 152p.

ÍNDIA. Ministry of Defence (Navy). 2007. Freedom to Use the Seas: India's Maritime Military Strategy. New Delhi: Integrated Headquarters. 2007. Disponível em <http://www.irfc-nausena.nic.in/irfc/ezine/maritime_strat.pdf> Acesso em 25/6/2014

JOMINI, Antoine H., *Précis del' Art de la Guerre*. Paris: Amelin, 1838.

RAMALHO, José Ricardo Ferreira. *Plano de Articulação e Equipamento de Defesa: o desafio orçamentário*. Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em < <http://www.esg.br/images/Monografias/2013/RAMALHO.pdf> > Acesso em 29/09/14.

SUN TZU. *A Arte da Guerra*. Rio de Janeiro: Record, 1983. 115p.

SISTEMA SETORIAL DE INOVAÇÃO: UMA ABORDAGEM PARA IDENTIFICAÇÃO DE PROBLEMAS SISTÊMICOS DO SETOR DE DEFESA.

Leonardo Guedes ¹(EGN)

Resumo: Este trabalho aborda o tema de Ciência, Tecnologia e Inovação e suas relações com a formulação de políticas públicas para a inovação e busca apresentar a abordagem de Sistema Setorial de Inovação (SSI) como ferramenta analítica para o setor de defesa. O trabalho, primeiramente, analisa o “porquê” e “para que” é necessário ter uma indústria de defesa. A seguir, identifica algumas políticas públicas chaves para o setor de defesa brasileiro, com foco em CT&I. E por fim, apresentar o modelo de Sistema Setorial de Inovação como abordagem para melhor compreensão do setor de defesa e sua dinâmica inovadora. Com isto, o trabalho conclui que apesar do aumento da base normativa para o tema, os resultados não estão atendendo a demanda e os objetivos estratégicos traçados, tornando a questão de formulação de políticas públicas um desafio. A abordagem SSI, assim, permitiria uma visão ampla dos setores, possibilitando entender a complexidade de um sistema setorial e entaves a inovação.

Palavras chaves: Sistemas de Inovação, Ciência Tecnologia e Inovação. Base Industrial de Defesa.

Introdução

No cenário brasileiro contemporâneo, os desafios em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) constituem um dos principais problemas a serem resolvidos. No caso do setor de Defesa, o Brasil busca o desenvolvimento autônomo de tecnologias sensíveis, destacando-se os setores nuclear, cibernético e espacial, e vêm aumentando sua base normativa em CT&I para que se alcance este objetivo estratégico. Os desafios tecnológicos no setor de defesa a serem enfrentados, como os projetos específicos da marinha, exército e aeronáutica, além de necessitarem de tecnologias que estão no estado da arte, ainda sofrem com pressões de caráter político-estratégico como o cerceamento às tecnologias sensíveis e a vulnerabilidade causada pela dependência tecnológica externa.

¹ Pesquisador do Grupo de Pesquisa Ciência, Tecnologia e Inovação e Poder Marítimo e Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM).

Para responder aos desafios impostos pelos projetos de defesa, a Base Industrial de Defesa (BID)² é a principal responsável por prover os meios, no caso tecnologias, capazes de atender os objetivos estratégicos do país. Porém, o que se tem no atual cenário é a dificuldade da BID em conseguir gerar inovações tecnológicas que atendam as necessidades atuais do país e que sejam competitivas no mercado internacional. Após a década de 1990, que foi marcada por um baixo investimento no setor e falência de empresas, a BID voltou a ser foco das políticas públicas devido aos novos objetivos estratégicos do país dados com a renovada Política de Defesa Nacional (PDN), a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) em 2005 e também com a Estratégia Nacional de Defesa (END).

O problema de baixo dinamismo da BID está sendo alvo de políticas públicas que buscam combater os óbices característicos deste setor. Tais políticas somadas à base normativa que vem sendo criada são positivas ao setor, porém elas não estão conseguindo ser efetivas em criar um ambiente dinâmico e inovador, que são necessários para um bom desempenho da indústria. Para que tais medidas gerem o efeito desejado, não basta apenas identificar um problema pontual, pois isto só indicaria onde e quando seria necessária uma ação do governo, provavelmente paliativa. Para que se construa uma política pública apropriada, também é necessário que se conheçam as causas por trás deste problema, partindo de uma visão ampla sobre o objeto alvo.

A abordagem de Sistema Setorial de Inovação permite uma visão multidimensional, integrada e dinâmica dos setores industriais. Com isto, é possível identificar óbices no sistema e com isto fornecer informações necessárias aos formuladores de políticas públicas para que se criem um conjunto de políticas que atuem de forma complementar e balanceada para que se atinja o objetivo da inovação.

Assim, o presente trabalho busca, primeiro, analisar o porquê e para que é necessário ter uma indústria de defesa. Segundo, identificar algumas políticas públicas chaves para o setor de defesa brasileiro, com foco em CT&I. E terceiro, apresentar o modelo de Sistema Setorial de Inovação como abordagem para melhor compreensão do setor de defesa e sua dinâmica inovadora.

² A BID é um "conjunto das empresas e instituições civis e militares do país que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa." Portaria Normativa n. 899/2005 Ministério da Defesa.

Indústria de defesa: Por quê e para quê?

A necessidade de investimento em indústria de defesa e criação de inovação tecnológica está exposta nos principais documentos do setor de defesa brasileiro. Porém a consciência da importância desta indústria, que teve seu auge na década de 1980, só voltou no começo dos anos 2000 com a criação de uma base normativa e políticas públicas visando resgatar essa indústria que estava com baixos níveis de produção.

O debate por quê e para quê é necessário uma indústria de defesa ainda é válido para que se tenha uma real dimensão da importância deste setor da indústria brasileira. Com isso em mente e uma ideia clara sobre o assunto, podem-se criar políticas que dêem os aportes necessários para que esta seja capaz de alcançar os objetivos estratégicos que dela se esperam.

Segundo Moreira (2014), sobre a questão de por quê ter uma indústria de defesa, os principais pontos a serem destacadas são: defesa e soberania nacional, independência externa, desenvolvimento industrial, economia, mobilização da comunidade científica, alavancagem de CT&I, infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento.

Para um país que almeja participar cada vez mais ativamente no cenário internacional, ter uma indústria de defesa capaz de fornecer o material necessário as suas forças armadas para gerar dissuasão e garantir a soberania estatal é vital. Um país de dimensões continentais e com riquezas naturais privilegiadas precisa ter capacidade de defesa de seu patrimônio e com isto não pode ser dependente de tecnologias sensíveis advindas externamente. A extinção da dependência externa desse tipo de tecnologia, deste modo, fica a cargo da BID de prover estes materiais.

Com uma BID capaz de gerar desenvolvimento tecnológico e inovação, o desempenho industrial também sofre consequências positivas devido aos domínios de novos processos, materiais e tecnologias que podem ter um emprego duplo, ou seja, de uso tanto militar como civil. Assim, o nível de produtividade da indústria brasileira poderia aumentar gerando um efeito dinamizador e um ambiente de promoção de inovações.

Se o país conseguir uma BID com altos níveis de produção, os efeitos na economia brasileira também poderiam ser notórios. O mercado internacional de defesa é um mercado que movimentou em 2013 US\$ 1.7 trilhões³, porém empresas principalmente dos EUA dominam este mercado com uma fatia de 62%. O Brasil tem apenas uma empresa entre as cem

³ Disponível em <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1404.pdf> Acesso em: 03/06/2014

maiores do setor, a Embraer, que em 2012 estava na posição de número 61 e gerando um valor de US\$ 1 bilhão. Assim, a participação do Brasil neste mercado com um maior número de empresas e produtos geraria impactos positivos na economia não só com a entrada de divisas, mas também com criação de empregos.

Outro ponto positivo que uma indústria de defesa gera para um país é a mobilização acadêmica e avanços em CT&I e melhora da infraestrutura de pesquisa e desenvolvimento. Como se trata de uma indústria intensiva em tecnologia e também em capital, a necessidade do aporte do setor acadêmico é fundamental para a inovação e desenvolvimento. A possibilidade de maiores recursos também para pesquisadores aumentam sua capacidade de gerar resultados que propiciem um aumento na produtividade industrial do setor e também na capacidade de gerar novas tecnologias.

Assim, a existência de uma indústria de defesa sólida compõe um desafio para o Estado brasileiro, visto que se trata de uma questão estratégica para o país, de autonomia e defesa nacional, mas também por criar condições de avanço em áreas correlatas ao setor como economia, educação e desenvolvimento social.

Voltando a Moreira (2014), entendido o por quê deve-se ter uma indústria de defesa sólida, outro questionamento que suscita debate seria para que essa indústria de defesa deve ser fomentada. Como principais explicações têm-se, atender a demanda das forças armadas, participar do trilionário mercado de defesa, já tratado anteriormente, atuar como instrumento de política externa, manter recursos e meios mobilizáveis e contribuir para a dissuasão do país.

O fator primordial para se ter uma indústria de defesa é dar condição material para que as Forças Armadas possam responder da melhor maneira possível aos objetivos estratégicos de interesse nacional. A demanda das Forças Armadas brasileiras vem aumentando em quantidade e de exigência tecnológica, principalmente a partir de 2005 com a PND. Os projetos como o programa nuclear, da Marinha, de defesa cibernética, do Exército, e o desenvolvimento do programa espacial, da Aeronáutica, já dão a medida de como a demanda de produtos de alta tecnologia agregada serão demandas da indústria de defesa. Como a independência externa é uma das principais metas para este setor, a indústria de defesa tem que estar capacitada para aproveitar estas oportunidades.

A produção de materiais de defesa também pode atuar como um instrumento da política externa brasileira seja por meio do comércio ou de questões de segurança. Estes materiais, principalmente os de alta tecnologia, não são de fácil aquisição no mercado internacional, pois sofrem cerceamento sendo às vezes explicitamente, outras não. Com a produção de determinados produtos de defesa, o país ganha um instrumento para atuar no cenário internacional com maior poder de barganha, caso seja do interesse nacional. Como o Brasil postula um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, nas questões ligadas a segurança, deter uma indústria de defesa que consiga bons níveis de produção dá mais força ao país para este pleito, assim como possibilidade de maior atuação em missões de paz, com pessoal e material, por exemplo.

A contribuição desta indústria para a dissuasão e manutenção de meios e recursos mobilizáveis também é notável. A capacidade de produção do setor combinados a um poder de mobilização e de manutenção do poder nacional poderá causar um efeito dissuasório em possíveis disputas. O Brasil, que vêm buscando ao longo da história a resolução pacífica de conflitos, tem na dissuasão um elemento estratégico presente nos principais documentos ligados a defesa nacional, e para tal, possuir uma indústria que possa fornecer os materiais necessários torna-se um ponto fundamental.

Visto a importância para o Brasil de deter uma indústria de defesa capaz de produzir os materiais necessários às demandas da nação, é possível entender o porquê do esforço dos formuladores de políticas públicas para criar um ambiente dinâmico e inovador para o setor de defesa.

Políticas públicas de CT&I para o setor de defesa

Ainda na Primeira Guerra Mundial os governantes dos Estados envolvidos na guerra ainda não tinham clareza de como a ciência poderia contribuir para o avanço tecnológico e consequentemente supremacia no campo de batalha. O binômio Ciência e Tecnologia (C&T) entrou de vez como um elemento estratégico das políticas dos Estados a partir da Segunda Guerra Mundial, onde houve uma ação direta dos órgãos governamentais para que fossem geradas inovações e aperfeiçoamentos que resultassem em superioridade militar na guerra, podendo tomar como exemplo o "Projeto Manhattan". Os resultados obtidos através das pesquisas durante e após esta guerra resultaram em diversas tecnologias e inovações que também puderam ser empregadas posteriormente para o uso civil, e assim a C&T passou a aumentar cada vez mais a sua importância como ordenador do poder a nível mundial, nos aspectos políticos, econômicos e militares. (Longo e Moreira, 2012).

Com o reconhecimento da importância da C&T, os Estados começaram a tentar entender melhor como poderiam criar condições favoráveis para o desenvolvimento de tecnologias internamente. Um deles foram os Estados Unidos, que buscaram formas de manter os níveis de desenvolvimento tecnológico após a segunda guerra e após consultas com cientistas e engenheiros, em especial Vannevar Bush⁴, o país adotou um modelo de inovação onde tinha-se um padrão linear que resultaria em desenvolvimento tecnológico e inovação. Este modelo linear, por ser simples, acabou rapidamente sendo difundido por diversos países que almejavam dinamizar sua indústria em busca de inovação, e não foi diferente com o Brasil. (Araújo *et al*, 2009).

Este modelo linear pressupõe:

a existência de um padrão pelo qual a pesquisa fundamental dava lugar a descobertas e a resultados experimentais da ciência aplicada, possibilitando invenções que forneciam as bases da inovação empresarial a partir da qual novos produtos e processos eram criados e depois difundidos por imitação e engenharia reversa. (Schwartzman 1993 *apud* David 1992).

Deste modo, no início da segunda metade do século XX tinha-se a consciência da importância da C&T e também um modelo no qual se espelhar para que se alcançasse o objetivo final de inovação tecnológica e desenvolvimento de um país. Para Longo e Moreira (2012), alguns países em desenvolvimento, inclusive o Brasil, começaram a criar próprios modelos nacionais de C&T seguindo a lógica linear, investindo em formação de pessoas nas universidades, laboratórios em institutos de pesquisas e empresas, criação de agências de fomento e órgãos governamentais de apoio e com isto os resultados das pesquisas básicas e aplicadas conseqüentemente gerariam desenvolvimento tecnológico e produtos a serem explorados pelo setor produtivo local. Apesar da infraestrutura pública de C&T ter se fortalecido no Brasil neste modelo, a dinâmica de inovação e o desenvolvimento tecnológico não foram obtidos como resultado destas ações políticas.

⁴ Diretor do "Office of Scientific Research and Development" e autor do relatório "Science - The endless frontier".

Esta realidade supracitada, de fortalecimento da infraestrutura pública de C&T e a falta de desenvolvimento tecnológico e de uma dinâmica de inovação, aplica-se à indústria brasileira de defesa. Ainda que se tenham estudos que apontam inovações produzidas a partir do setor de defesa brasileiro, como o de Cardoso (2004) e Alves (2004), a dinâmica inovadora deste setor não pôde ser observada uma vez que seus resultados⁵ estavam abaixo das necessidades brasileiras como demonstram os documentos PND, PNID e END.

Para Viotti (2008), a partir da década de 1990, o Brasil se conscientizou da necessidade de articular as políticas de C&T com o seu processo de desenvolvimento. Assim, a questão da inovação tecnológica passou a fazer parte explicitamente das políticas públicas brasileiras, porém ainda é possível notar o papel centralizador do Estado como indutor da inovação, mantendo a iniciativa privada em segundo plano.

Como destaca a Secretária de Assuntos Estratégicos (SAE)⁶, o olhar para a construção de políticas públicas para CT&I tem sido um olhar sistêmico, onde os atores federais também interagem entre si e tem como principal ator o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O MCTI tem como ações estratégicas: expansão e consolidação do Sistema Nacional de CT&I; Promoção tecnológica nas empresas; Pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas; e CT&I para o desenvolvimento social. O ministério vem buscando criar uma interlocução entre as políticas de CT&I com as demais políticas setoriais para que se tenham condições e estímulos necessários ao desenvolvimento tecnológico e inovação.

Como esforços para criar um ambiente de inovação e desenvolvimento tecnológico no âmbito nacional podem-se destacar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), e o Plano Brasil Maior (PBM). Estas políticas estão em um período compreendido entre 2004-2014 e buscam como objetivos fortalecer e expandir a base industrial brasileira e a economia nacional estimulando a inovação, a produção nacional e a exportação para alcançar o desenvolvimento econômico e social.

⁵ Entende-se resultados do setor industrial de defesa como "geração e introdução no mercado de produtos e processos, tecnologicamente novos, assim como de melhorias tecnológicas significativas em produtos e processos existentes" (Manual de Oslo, 1997 *apud* Longo e Moreira, 2012).

⁶ Disponível em <http://www.sae.gov.br/brasil2022/?p=239>. Acesso em 01/06/2014.

Dentro deste cenário, as políticas públicas para o setor de defesa têm como eixo principal a PND, a PNID e a END. A PND é um documento de 2005 cuja finalidade é “estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional.”⁷ Neste documento, do mais alto nível de planejamento de defesa, fica expresso a importância da CT&I não apenas para o setor mas também para o desenvolvimento nacional, com destaque da necessidade de avanço em CT&I para conquista de autonomia nacional e desenvolvimento da indústria de defesa.

A PNID, também de 2005, veio para ratificar o destaque estratégico da indústria de defesa para o desenvolvimento brasileiro, com objetivo de fortalecer esta indústria com conscientização da sociedade para sua importância, redução de carga tributária e incentivos para desenvolvimento e produção de produtos de defesa, assim como aumentar a demanda para esta indústria por meio de aquisições das Forças Armadas e também por exportação.

Já a END, criada em 2008, propicia a execução da PND de modo a atingir os objetivos traçados, tratando da reorientação e reorganização das Forças Armadas e da BID e na composição do efetivo das forças. Ao tratar da questão da CT&I no país, a END segue a postura do governo de associar os principais temas da agenda com o desenvolvimento, e assim há uma relação direta entre defesa e desenvolvimento. Primeiro porque o desenvolvimento da nação gera um maior poder de defesa nacional e para tal, há a necessidade de conquistar autonomia em tecnologias sensíveis. Além disto, como a indústria de defesa demanda produtos de alta tecnologia, isto também é revertido para o desenvolvimento do país. Assim, a END tratou setores estratégicos, que são o nuclear, cibernético e espacial, como setores que transcendem as divisões entre desenvolvimento e defesa, civil e militar, explicitando a necessidade de toda a sociedade no processo, buscando aumentar o poder dissuasório nacional e capacitar a indústria de defesa para atingir a autonomia em tecnologias consideradas estratégicas à defesa.

Apesar da questão da CT&I encontrar-se presente nas principais políticas públicas e na base normativa brasileira para o setor de defesa, ainda hoje encontramos dificuldades para gerar desenvolvimento tecnológico e inovação no setor. Diversos trabalhos acadêmicos expõem os óbices e os problemas de formulação de políticas públicas para CT&I (Cavalcante, 2009; Corder, 2006; Viotti, 2008) e também específico para o setor de defesa (Molina, 2011; Longo, 2009, 2011; Longo e Moreira, 2012; Leske, 2013;

⁷ Disponível em <http://www.defesa.gov.br/index.php/publicacoes/politica-de-defesa-nacional> Acesso em: 01/06/2014

Carlos, 2013; Amarante, 2012; Brustolin, 2014). Assim, a formulação e execução de políticas assertivas para a questão da inovação e desenvolvimento tecnológico constituem uma agenda para debates entre os envolvidos no processo.

O trabalho de Borrás e Edquist (2013) trata sobre a formulação de políticas públicas para CT&I e de seus diversos instrumentos para se alcançar objetivos estratégicos. Para os autores, os instrumentos de política de inovação estão sob a influência dos objetivos gerais de um país, e a criação destes instrumentos para mitigar problemas identificados no processo de inovação devem ser sinérgicos com as demais políticas. Dado isto, para se formular este tipo de política é necessário conhecer as causas por trás do problema, pois elas sozinhas não fazem um sistema de políticas públicas para a inovação, mas sim um arcabouço de políticas sinérgicas.

Para poder identificar as reais causas de problemas referentes à inovação é necessário uma análise do sistema como um todo. Para tal, a abordagem de Sistemas Setoriais de Inovação proposto por Franco Malerba contribui para a uma compreensão mais próxima da realidade enfrentada por todo sistema.

Sistema Setorial de Inovação

O Sistema Setorial de Inovação (SSI) está inserido em uma abordagem chamada Sistemas de Inovação, que se baseiam nas interações sistêmicas entre os atores para explicar os processos de desenvolvimento tecnológico e inovação. Esta abordagem surgiu como resposta ao modelo linear, previamente exposto, onde existe uma previsibilidade do modelo e que não era representativo da complexidade do processo de inovação. Dentro da abordagem de sistemas de inovação existem segmentações em diferentes níveis de análise permitindo direcionar a abordagem e o foco corretamente para determinado tipo de problema identificado no processo.

Um desses segmentos é o SSI, e segundo Malerba (2003), esta abordagem permite uma visão multidimensional, integrada e dinâmica dos setores industriais. Além disto,

Sectoral systems have a knowledge base, technologies, inputs and a (potential or existing) demand. The agents are individuals and organizations at various levels of aggregation, with specific learning processes, competences, organizational structure, beliefs, objectives and behaviors. They interact through processes of communication, exchange, cooperation, competition and command, and their interactions are shaped by institutions. A sectoral system undergoes processes of change and transformation through the coevolution of its various elements. (Malerba, 2003, pg. 331)

Para Malerba (2007), um setor é caracterizado como uma série de atividades que são ligadas por uma demanda crescente ou existente de um determinado grupo de produtos e que compartilham um conhecimento comum. Porém, apesar de um setor ser composto de aspectos em comum, deve-se observar que esse também é dotado de certo grau de heterogeneidade. Com isto, o SSI é composto de três dimensões que afetam a geração e difusão da inovação e da produção, são eles, conhecimento, atores e redes e instituições.

A respeito do conhecimento, um setor tem como especificidades um conhecimento base, tecnologia e *inputs*. Como o SSI é visto de uma maneira dinâmica, o conhecimento e o domínio tecnológico acabam sendo o centro da discussão sobre as fronteiras do setor e como esta muda através do tempo. Além disto, o conhecimento desempenha um papel central para inovação, uma vez que ele não é difundido automaticamente e livremente entre os agentes e deve ser absorvido por esses agentes por meio de suas habilidades acumuladas através do tempo, ou seja, existem fatores externos e internos às firmas que influenciam na inovação. Ainda nesta dimensão, o conhecimento e a tecnologia são determinantes para definir as fronteiras do setor, além de afetar diretamente nas mudanças tecnológicas, na organização das atividades de produção e inovação e em fatores básicos para a performance da empresa.

Na dimensão atores e redes do SSI, o autor define que o sistema é composto por agentes heterogêneos (ex. organizações ou indivíduos, não-firmas, grupo de organizações, etc.) e que estes são caracterizados por processos específicos de aprendizado, crenças, competências, entre outros e interagem através de processos de comunicação, troca, cooperação e competição. As firmas são os principais atores para a geração, adoção e uso de novas tecnologias dentro de um setor e que são marcadas por processos de homogeneidade, como o de seleção, e de heterogeneidade, como a entrada de novas tecnologias e inovações organizacionais. Outras especificidades das firmas de um setor são o conhecimento base, experiência específica e como são trabalhadas as complementaridades dinâmicas. Outros tipos de atores, como as não-firmas (ex. universidades, órgão de fomento, agencias governamentais, etc.), estão presentes no sistema setorial e influenciam no processo de inovação, e a análise setorial se faz necessária neste caso, pois os atores têm impactos diferentes através dos setores.

Já a terceira dimensão são as *institutions* (instituições), elas estão presentes em todos os sistemas setoriais e desempenham um papel importante para as mudanças tecnológicas, para organização de atividades de inovação e performance. As instituições compreendem elementos como cultura, regras e leis que regulam as interações entre os diversos atores do sistema.

Um ponto destacado por Malerba é que existem instituições setoriais e outras nacionais, e esta relação entre as duas é importante de ser observada no SSI. Na maioria das vezes, instituições nacionais acabam por favorecer determinado setor da economia, pois se encaixam melhor nos padrões estabelecidos por determinado governo ou sociedade. A relação entre as instituições podem ser vistas como uma via de mão dupla, ou seja, uma instituição nacional pode influenciar em um setor como o inverso é verdadeiro.

Ainda para Malerba (2007), a abordagem do SSI permite que sejam elaboradas políticas públicas mais assertivas, isto porque esta abordagem possibilita identificar problemas no sistema e assim permite que os formuladores de políticas públicas possam influenciar ou alterar organizações ou instituições de modo a corrigir falhas identificadas. Ao ter uma visão ampla do sistema setorial, as políticas para inovação passariam a abranger um maior conjunto de políticas e isto se faz necessário porque as tradicionais como diminuição de imposto para P&D, subsídios para inovação e patentes não dão conta do processo de inovação como um todo. Estas políticas devem ser complementadas por políticas para ciência, indústria, competitividade das firmas, entre outras. Dado isto, o SSI permite ao formulador de políticas uma melhor compreensão sobre sistemas de inovação e a melhor identificação dos atores e dinâmicas que podem ser melhoradas através destas políticas.

Considerações Finais

Com os avanços em CT&I e os benefícios que esses trazem para os países que estão na vanguarda da tecnologia, o debate sobre o tema e como aumentar a capacidade brasileira de produção de materiais com alta tecnologia empregada é uma das pautas de discussão da agenda brasileira. Particularmente, a indústria de defesa brasileira vem sendo objeto de políticas públicas para que possa fornecer meios para se chegar a atingir os objetivos estratégicos nacionais. Esta indústria compõe o poder nacional e fornece ao país meios para exercer sua soberania, independência externa, desenvolvimento tecnológico e social, crescimento econômico e progresso científico. E assim, a expectativa é que atenda as demandas das Forças Armadas, participe do mercado internacional do setor gerando riquezas para o país, atue como instrumento de política externa, ajude a manter recursos e meios mobilizáveis e que aumente o poder de dissuasão nacional.

Dado isto, é possível compreender os esforços dos formuladores de políticas públicas, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, para aumentar a produção de materiais de alta tecnologia e do poder inovador desta indústria. No Brasil, a PND, a PNID e a END formam o corpo central destas políticas de incentivo a inovação e de promoção de uma maior

dinâmica para a indústria de defesa. Mas apesar do aumento do arcabouço de políticas e base normativa para o tema, os resultados não estão atendendo a demanda do país e dos objetivos traçados nestes documentos. Assim, a formulação de políticas públicas se torna um desafio para os governantes do Brasil e uma reflexão sobre o processo de criação de políticas e dos instrumentos para a inovação é necessário.

Para tal, a utilização de uma abordagem sistêmica para compreender o funcionamento deste setor aumenta a capacidade de do poder público em criar políticas mais adequadas aos problemas observados. A abordagem SSI permite uma visão multidimensional, integrada e dinâmica dos setores, identificando um sistema setorial e sua dinâmica inovadora. Com a identificação dos óbices e de como eles interagem com o sistema, as políticas podem ser, de fato, mais efetivas e com isto gerar os efeitos esperados para a BID.

Bibliografia

ALVES, Rex Nazaré. *Indústria de Defesa: Uma proposta para reflexão*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Org.). **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança. As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País (Vol.3)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004

AMARANTE, José. *A base industrial de defesa brasileira*. IPEA, 2012.

BORRÁS, Susana; EDQUIST, Charles. *The choice of innovation policy instruments*. Lund: Lund University, 2013.

BRUSTOLIN, Vitelio. *Inovação e desenvolvimento via defesa nacional nos EUA e no Brasil*. Tese de doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014.

CARDOSO, Alberto Mendes. *O papel da ciência e tecnologia na Defesa e Soberania Nacional*. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. (Org.). **Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança. As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País (Vol.3)**. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

CARLOS, Alex. *Os offsets e a sua contribuição para a inovação tecnológica: um estudo empírico na Base Industrial de Defesa brasileira*. Dissertação de mestrado. Universidade do Minho, 2013.

CAVALCANTE, Luiz. *Políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Uma análise com base nos indicadores agregados*. IPEA, 2009.

LESKE, Ariela. *Inovação e Políticas na indústria de defesa brasileira*. Tese de doutorado. Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2013.

LONGO, Waldimir. *Impactos do Desenvolvimento da Ciência & Tecnologia na Defesa Nacional*. Política, Ciência & Tecnologia, Defesa Nacional, Coleção UNIFA, p. 27-63, Rio de Janeiro, 2009.

LONGO, Waldimir e MOREIRA, Willaim. *Políticas de C&T e sistema setorial de inovação para a defesa*. VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED). São Paulo, 2012.

MALERBA, Franco. *Sectoral systems and innovation and technology policy*. FINEP, **Revista brasileira de inovação. V.2 n.2**. Julho/ Dezembro, 2013.

_____. *How and Why Innovation Differs Across Sectors*. In: FAGERBERG, J.; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. **The Oxford Handbook of Innovation**. New York: Oxford University Press, 2007, p. 380-406.

MOREIRA, William. *Mercado de defesa, BID e tecnologias navais sensíveis*. 27 de maio de 2014. 52p. Digitado.

SCHWARTZMAN, Simon. *Ciência e Tecnologia no Brasil: Uma nova política para um mundo global*. São Paulo: FGV, 1993.

VIOTTI, Eduardo. *Avaliação de políticas de ciência, tecnologia e inovação: Dialogo entre experiências internacionais e brasileiras*. CGEE (org.) **Brasil: de política de C&T para política de inovação? Evolução e desafios das políticas brasileiras de ciência, tecnologia e inovação, pg. 137-174**. CGEE, 2008.

PROGRAMA MOBILIZADOR PARA A DEFESA DO PRÉ-SAL

Luciano Ponce Carvalho Judice (EGN)

Resumo: A “fome” energética mundial e a consequente dependência de hidrocarbonetos fósseis não têm perspectivas de arrefecimento. Neste contexto foram descobertas grandes reservas petrolíferas no Polígono do Pré-Sal, que materializam a riqueza da Amazônia Azul. Coerentemente, a Estratégia Nacional de Defesa manteve como objetivo, em sua segunda edição, defender proativamente as plataformas petrolíferas marítimas. A defesa de tais estruturas estáticas em áreas longínquas representa um desafio que também é tecnológico. O emprego dual de tecnologias¹ desenvolvidas no setor petrolífero “offshore”, que tem as características de um Sistema Setorial de Inovação, estimula a possibilidade de ativação de um Programa Mobilizador de Defesa do Pré-Sal. Tal Programa pressupõe alianças estratégicas de alto nível entre setores governamentais, a comunidade científica e a iniciativa privada.

Palavras-chave: Programa Mobilizador. Defesa. Pré-sal.

MOBILISATION PROGRAMME FOR THE DEFENSE OF THE PRE-SALT

ABSTRACT

Global energy hunger and dependence on hydrocarbons has no prospects of diminish. In this context large oil reserves were discovered in the Pre-Salt Polygon, which embodies the richness of Blue Amazon. Coherently, the National Defense Strategy sustained in its second edition the proactive defense the offshore oil platforms. The defense of such geostationary structures in remote areas is a challenge that is also technological. The dual use of technologies developed in the oil industry “offshore”, which has the characteristics of a Sectoral System of Innovation, stimulates the possibility of activating a Mobilizer Defense Programme of Pre-Salt. This programme presupposes highlevel strategic alliances between government sectors, the scientific community and the private sector.

Keywords: Mobilizer Programme. Defense. Pre-salt.

¹ Neste ensaio conceitua-se tecnologia como “o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos empregados na produção e comercialização de bens e serviços” (LONGO, 2007, p.3).

Introdução

Duas atividades humanas remontam à Pré-História: o uso da natureza como forma de sustento e a competição entre os iguais que tal fato acarreta. No processo de domínio da natureza pelo homem, o mesmo artefato confeccionado para o labor e sustento cotidiano, transmutava-se em arma, na medida que, sob a ameaça aos seus objetivos, o homem primitivo recorria à força, e chegava às vias de fato.

A dupla motivação da sociedade humana, em busca de seus objetivos produtivos e defensivos, fica evidenciada no conceito de Poder Marítimo adotado pela Marinha do Brasil (MB): “capacidade resultante da integração dos recursos de que dispõe a Nação para a utilização do mar e das águas interiores, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2014, p. 1-1). Considerando o duplo enfoque deste conceito, especular-se-á sobre o fortalecimento do Poder Naval, componente do Poder Marítimo, pelo aporte tecnológico proveniente das atividades exploratórias em alto-mar, em proveito da proteção destas mesmas atividades.

Neste início de século XXI, descortina-se uma perspectiva de crescente fome energética mundial. Note-se o dilema da União Europeia, em diferentes graus de seus Estados Membros, para posicionar-se em relação à recente crise na Ucrânia, seja pela dependência geopolítica em relação aos Estados Unidos da América (EUA), seja pela dependência energética em relação à Federação Russa. Cita-se ainda como exemplos desta demanda, Além do crescente consumo energético da República da Índia², o acordo energético bilionário há pouco celebrado entre a Federação Russa e a República Popular da China, para fornecimento de gás combustível³. Este último, mantendo-se a dependência da Europa, pode tirar-lhe grande parte de seu poder de barganha como destinos de grande parte das exportações russas.

No plano marítimo, o inovador setor petrolífero nacional acenou com a descoberta de grandes reservas de hidrocarbonetos no Pré-Sal, cuja superfície poligonal foi definida na Lei 12.351/10⁴. Considerada a capacidade tecnológica adquirida em décadas de atuação no setor “offshore”, tais

² Sumário Executivo do WEO 2013. Disponível em <<http://www.iea.org/Textbase/npsun/WEO2013SUM.pdf>>. Acesso em 08jun.2014.

³ Disponível em <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/acordo-de-gas-entre-russia-e-china-visto-como-vitoria-politica-de-putin-1636876>> Acesso em: 28mai.2014.

⁴ Cf. Art. 2º: “IV - área do pré-sal: região do subsolo formada por um prisma vertical de profundidade indeterminada, com superfície poligonal definida pelas coordenadas geográficas de seus vértices estabelecidas no Anexo desta Lei, bem como outras regiões que venham a ser delimitadas em ato do Poder Executivo, de acordo com a evolução do conhecimento geológico” (grifo nosso).

reservas podem transformar o Brasil num considerável exportador energético nos próximos anos⁵. Diante de tais perspectivas, não é de estranhar que a segunda edição da Estratégia Nacional de Defesa (END) tenha mantido a defesa proativa das plataformas petrolíferas “offshore” como um de seus objetivos estratégicos (BRASIL, 2013, p. 10).

Programa Mobilizador de Defesa do Pré-Sal

O desafio de encetar a defesa proativa de plataformas petrolíferas nas longínquas províncias marítimas do Pré-Sal, área estratégica da Amazônia Azul brasileira ®⁶, é avultado pelo nível de dependência energética do Brasil em relação às reservas de hidrocarbonetos “offshore”⁷. Posto que as maiores bacias petrolíferas em produção no mar, situadas no Golfo do México e no Mar do Norte, estão sob a tutela dos EUA e da OTAN, tal desafio não encontraria paralelo em outra nação isolada. Vide conceito de “segurança energética”⁸ daquela aliança militar:

Ao longo dos últimos anos, a segurança energética tornou-se um dos mais importantes temas de debate da segurança internacional. Isto deve-se a vários acontecimentos: a crescente dependência da Europa em petróleo e gás; a necessidade crescente de energia por parte das potências em ascensão, como a China e a Índia; o esgotamento dos combustíveis fósseis, que se espera para meados deste século; a intensificação do debate sobre as mudanças climáticas; e o renovado interesses de várias nações pela energia nuclear civil. Factores

⁵ O Brasil seria o sexto maior produtor mundial de acordo com o Sumário Executivo do WEO 2013 (op. cit., p.6).

⁶ A Amazônia Azul® é a região que compreende a superfície do mar, águas sobrejacentes ao leito do mar, solo e subsolo marinhos contidos na extensão atlântica que se projeta a partir do litoral até o limite exterior da Plataforma Continental brasileira (PC). (BRASIL, op. cit., p.1-3)

⁷ Cf. Tabela 2.4 – Reservas provadas de petróleo, por localização (terra e mar), segundo unidades da Federação - 2003-2012 (ANP, 2013), que totalizavam em dezembro de 2012 28,5 bilhões de barris.

⁸ Vide novo Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), que defenda a “segurança energética da aliança”. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/PT/index.htm>. Acesso em: 19nov.2014. Existem perspectivas de exploração “offshore” na Região do Ártico pela Rússia, mas se trata do segundo poder militar mundial.

adicionais incluem as ameaças armadas ao fornecimento de energia, quer por atentados terroristas ou pirataria, e a instabilidade política de muitos Estados produtores de energia, incluindo tentativas por parte de vários Estados de (ab)uso do fornecimento de energia enquanto arma política.

Além disto, este desafio defensivo é sobretudo tecnológico. À guisa de ilustração, o grande porte e conseqüente grande seção reta radar⁹ do FPSO “Cidade de Ilhabela”, que produzirá 150 mil barris diários de petróleo no Campo de Sapinhoá¹⁰, na região do Pré-Sal da Bacia de Santos, a 310 km da litoral, expõe a dificuldade em se defender proativamente uma “indústria no mar”. Torna-se ainda maior se for considerada a ameaça “invisível” submarina, omnidirecional em se tratando de uma plataforma estática¹¹. Conforme aduz a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007b, p.36):

5.2.3.1 Preparar a defesa é a melhor opção quando a própria dissuasão é custosa demais ou improvável de ser atingida.

5.2.3.2 Tem caráter eventual e transitório no âmbito da manobra estratégica. Assume caráter permanente quando se torna decisiva para a manutenção do potencial nacional.

Por conseguinte, dificilmente será alcançada uma capacidade mínima de resposta, mesmo que circunscrita à região de alta produtividade do Pré-Sal, considerando-se as distâncias envolvidas e as múltiplas possibilidades de ameaças, sem inovações incrementais e até de ruptura¹². Não se refere aqui só a ameaças militares de maior complexidade, mas também de atores infraestatais e demais grupos adversos, sob qualquer orientação política.

⁹ Seção reta radar é um conceito que mensura o retorno de emissões eletromagnéticas de um alvo na direção do receptor, e, por conseguinte, sua vulnerabilidade a detecção. Corresponde na linguagem comum à assinatura radar.

¹⁰ Floating, Production, Storage and Offloading é um navio plataforma, utilizado pela indústria de petróleo, e especial no setor offshore brasileiro, para processamento de óleo e gás. Disponível em < <http://www.anp.gov.br/?dw=69224>>. Acesso em: 05.jun.2014.

¹¹ A velocidade relativa é uma forma de se reduzir o setor de aproximação e ataque de um submarino.

¹² Inovação incrementais são aquelas que melhoram produtos e processos, e de ruptura representam um salto tecnológico, que mudam as características dos setores produtivos nos quais são utilizados. (LONGO,2007, p.7).

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), orientado sobre a égide do trinômio monitoramento, mobilidade e presença, preconizado na END, é uma peça fundamental nesta defesa. Mas tal trinômio também pressupõe interoperabilidade entre plataformas aéreas e navais, de superfície e submarinas, fato que necessita, por exemplo, de um enlace de dados confiável desenvolvido no Brasil. Mais além, estabelecimento de comunicações submarinas, plataformas de defesa, boias de sensores, capacidade de interceptação, versatilidade na abordagem a diferentes tipos de embarcações, são alguns requisitos vislumbrados que dependem de investimentos em CT&I, envolvendo recursos materiais e humanos, governamentais e privados. A tecnologia de uso duplo poderia otimizar este esforço¹³.

Neste sentido, com o fito de promover a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I)¹⁴ no setor de defesa, o LBDN conceitua Base Industrial de Defesa (BID)¹⁵ e acena para encadeamentos produtivos duais (BRASIL, 2013, p. 214):

A recuperação e fortalecimento da Base Industrial de defesa são metas delineadas na estratégia Nacional de defesa. Além da finalidade de prover artigos e sistemas necessários às forças Armadas, funcionará como indutora de inovações tecnológicas com aplicações civis, dado o caráter dual dos desenvolvimentos. (grifo nosso)

¹³ A Lei Nº 9112, de 10 de outubro de 1995, que disciplina as operações relativas à exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados a tais bens, define no seu primeiro artigo: "§ 1º Consideram-se bens sensíveis os bens de uso duplo e os bens de uso na área nuclear, química e biológica:" e respectivo inciso "II - consideram-se bens de uso duplo os de aplicação generalizada, desde que relevantes para aplicação bélica". Em suma, tecnologia de uso duplo refere-se a tecnologia com possibilidade de aplicação militar e comercial.

¹⁴ Neste ensaio conceitua-se ciência como "uma atividade dirigida à aquisição e ao uso de novos conhecimentos sobre o Universo, compreendendo metodologia, meios de comunicação e critérios de sucesso próprios" (LONGO, op. cit., p. 2). Ao seu turno a inovação "significa a solução de um problema, tecnológico, utilizada pela primeira vez, compreendendo a introdução de um novo produto ou processo no mercado em escala comercial tendo, em geral, positivas repercussões socioeconômicas." (Ibid., p. 7).

¹⁵ Base Industrial de Defesa (BID) é um conjunto de indústrias e empresas organizadas em conformidade com a legislação brasileira, que participam de uma ou mais das etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção. Uma indústria de defesa competitiva e consolidada gera empregos qualificados e incentiva o desenvolvimento tecnológico com encadeamentos produtivos para outros setores da indústria. (BRASIL, 2013).

Neste mesmo intuito, a Política Nacional de Defesa (PND), transcendendo ao conceito de BID, orienta que:

[...] setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação, devem contribuir para assegurar que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em tecnologias sob domínio nacional obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico. A capacitação da indústria nacional de defesa, incluído o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa. (BRASIL, 2013, p.8,).

Cita-se ainda que a END aponta como prioridade do Estado apoiar o financiamento de “programas de pesquisa e de formação nas universidades brasileiras e nos centros nacionais de pesquisa e aumentará a oferta de bolsas de doutoramento e de pós-doutoramento nas instituições internacionais pertinentes” (BRASIL, 2013, p.21), buscando assim a extensão para as tecnologias militares¹⁶.

Sob o enfoque dos documentos estratégicos acima citados, analisando-se o setor “offshore”, infere-se que o empreendedorismo da empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRÁS), é uma condição necessária, que contribuiu para os resultados obtidos na exploração de hidrocarbonetos no mar, mas não suficiente, por si só, para tornar o setor petrolífero marítimo nacional inovador. Outrossim, observam LONGO e MOREIRA que:

A inovação resulta de um processo que envolve numerosas interações cruzadas entre ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento experimental, tecnologia industrial básica (desenho industrial, normas, metrologia, certificação, qualidade), engenharia e outras atividades que ocorrem dentro, fora e entre empresas. Tal processo depende, também, da combinação de fatores como políticas públicas, arcabouço regulatório formal e práticas usuais da sociedade local, recursos humanos, organização, gestão,

¹⁶ Extensibilidade significa: “Possibilidade de expansão para abranger novos domínios.” (MARCONI; LAKATOS, p.118).

financiamento, marketing, logística, alianças estratégicas e redes de cooperação, acesso a variadas fontes de informações, mercado, fornecedores etc. (LONGO; MOREIRA, 2014, p.10)

Assim, ocorreram múltiplas condições e interações para a superação do desafio tecnológico da exploração e produção petrolífera em águas ultraprofundas¹⁷, as quais foram induzidas pela crescente demanda do mercado interno brasileiro de combustíveis. Por exemplo, além dos sucessivos programas de capacitação tecnológica da PETROBRÁS (PROCAP), e a existência de um Centro de Pesquisa próprio (CENPES) para as demandas da empresa, pode-se somar as Redes Temáticas¹⁸, entre as quais se encontram a Rede Galileu e os Núcleos Regionais de Competência.

Estas redes foram criadas, em 2006, para a gestão dos investimentos em pesquisa, e para fortalecer parcerias com universidades e institutos de pesquisa nacionais, como a realizada com o Parque Tecnológico da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que sedia o principal polo de P&D em petróleo no Brasil (MORAIS, 2013, p. 209). Além da colaboração de universidades, institutos de pesquisas, a PETROBRÁS também promoveu a instalação de uma rede de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços¹⁹.

Como indicador expressivo da tendência de crescimento da inovação no setor "offshore", que vem se desenvolvendo desde 1980, cita-se ainda que a média anual de 26 patentes depositadas no Brasil, de 1980 a 1990, passou-se para 65, de 1991 a 2000, e para 94, de 2001 a 2010 (MORAIS, 2013, p.260).

É digno de nota que o Parque Tecnológico UFRJ, situado na Ilha do Fundão, está recebendo investimentos de diversas empresas internacionais e nacionais para a construção de centros de pesquisas dedicados às demandas do Pré-sal, a saber: FMC Technologies, produtora de

¹⁷ Pela classificação do setor de petróleo, águas rasas são aquelas com até 300 metros de lâmina

d'água, distância vertical entre a superfície e o solo marinho (até onde operam mergulhadores), de 300 a 1500 metros são consideradas águas profundas, e a partir desta profundidade seriam águas ultraprofundas. (MORAIS, 2013)

¹⁸ Dedicadas a temas como geofísica aplicada, monitoração, controle e automação de poços, estruturas submarinas, pesquisa em bioproduto e outras (Ibid., p.240).

¹⁹ Moraes (2013, p. 212) cita a rede de empresas fornecedoras à PETROBRAS, chegando em 2007 a 18.000 firmas por ano, de todos os portes, cujas vendas chegam a R\$ 38 bilhões por ano, das quais 80% são serviços e, aproximadamente, 20% são bens de alto conteúdo tecnológico.

equipamentos submarinos para produção de petróleo; Schlumberger, prestadora de serviços para a indústria do petróleo, como perfuração de poços (geoengenharia, processamento sísmico, cimentação, estimulação, comportamento de fluidos em reservatórios, análise de microestrutura de formações); Baker Hughes, atuação em perfuração e completação, entre outras áreas; Halliburton, fornecedora de produtos e serviços para indústrias de energia; Tenaris, Confab, Usiminas, General Electric, BG Group, Vallourec & Mannesman e Siemens, entre outras (MORAIS, 2013, p. 255). Dentre estas empresas, quatro foram premiadas por projetos inovadores na última Offshore Technology Conference (OTC 2014), realizada entre 05 e 08 de maio de 2014, em Houston, Texas²⁰.

Da análise do setor petrolífero "offshore", percebe-se que uma gama de condições concorrem para a geração de inovação. Neste sentido, Franco Malerba (2003) propôs o conceito de sistema setorial de inovação (SSI): "um conjunto de novos e de já estabelecidos produtos para usos específicos e o conjunto de agentes que fazem as interações mercadológicas e não mercadológicas para a criação, produção e venda desses produtos" (2003, apud LONGO; MOREIRA, 2014, p.11.). Três amplas condições caracterizariam um SSI: "conhecimento e domínio tecnológico", presença de "atores e redes" e "instituições"²¹ consolidadas.

Ressalta-se que o desenvolvimento de tecnologias de interesse militar via de regra é obstaculizado por cerceamentos dos Estados entrantes no mercado, e o recurso a contratos de transferência de tecnologia nem sempre são exitosos, pois dependem da intenção reta da contraparte estrangeira, e também não prescindem do esforço autóctone.

Para contornar tais dificuldades, o esforço nacional em angariar recursos materiais e humanos deve envolver, além da decisiva participação do governo, a comunidade científica e o setor empresarial. Propõe-se assim um "Programa Mobilizador de Defesa do Pré-Sal" (PROSAL), com finalidades duais, que estabeleceria metas entre os agentes envolvidos, o segundo elemento visualizado por Malerba para o SSI. Sob a abordagem sistêmica, numa associação multissetorial, um Programa Mobilizador, como o conhecido "Proálcool" deve partir de uma aliança estratégica de alto nível. Na gênese de um programa deste porte, assim assentem LONGO e MOREIRA (2009, p.88):

²⁰ Disponível em <<http://www.otcnet.org/2014/pages/awards/spotlight.php>>. Acesso em: 31.mai.2014.

²¹ As instituições "compreendem o conjunto de normas, regras, rotinas, hábitos comuns, práticas estabelecidas, leis, padrões etc., que moldam a cognição e a ação dos agentes. Podem, por exemplo, ser voltadas a normatizar a ação ou a interação dos agentes (contratos); podem ser mais ou menos restritivas, formais ou informais (a lei de patentes ou regulamentos específicos versus tradições e convenções)." (LONGO; MOREIRA, 2014, p. 12-13).

Em primeiro lugar, o programa deve ser criado de cima para baixo, ou seja, deve envolver o comprometimento dos altos escalões do governo. Em outras palavras, deve traduzir uma vontade política e, portanto, estar ou ser inserida na grande estratégia do país. Se a origem do programa for resultante, unicamente, do voluntarismo das comunidades científica, tecnológica e/ou empresarial, as possibilidades de sucesso serão menores. Estará também fadado ao insucesso se envolver apenas parte dos altos escalões que deveriam estar comprometidos. (LONGO, MOREIRA;2009, p.88)

Neste sentido, o PROSAL poderia ter a participação de representantes governamentais dos Ministérios de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), da Presidência da PETROBRÁS, da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), da empresa Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)²², do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da comunidade científica e das empresas, além do próprio Ministério da Defesa²³. Convém registrar que a FINEP já desenvolve projetos como o Inova Aerodefesa, que tem linhas temáticas ligadas ao desenvolvimento comercial do setor aeronáutico e uma linha ligada diretamente a defesa. Portanto, a proposta dual do PROSAL harmoniza-se com as iniciativas ora em curso.

Em seu núcleo operacional, O PROSAL poderia prever uma aliança estratégica entre a Diretoria de Engenharia, Tecnologia e materiais da PETROBRÁS, a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SecCTM)²⁴ da MB, e a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do MD, a qual traria benefícios mútuos. Por exemplo, o PROSAL seria um natural indutor de tecnologias de conteúdo nacional, acompanhando a política do

²² A Finep, é uma empresa pública brasileira de fomento à inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas. Disponível em <[http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas aerodefesa#linhas](http://www.finep.gov.br/pagina.asp?pag=programas%20aerodefesa#linhas)>. Acesso em: 06jun.2014.

²³ Com exceção da ABDI, ligada ao MDIC, todos os órgãos e representações acima listados já compõe o Conselho Diretor do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico FNDCT, conforme prevê a Lei 11540/07 (BRASIL, 2007a).

²⁴ A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha tem o propósito de atuar como órgão central executivo do Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha (SCTM), exercendo o planejamento, a orientação, a coordenação e o controle das atividades científicas, tecnológicas e de inovação da Marinha.

Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP)²⁵. Mitigaria ainda alguns óbices possíveis à formação de um SSI, dentre eles a burocracia estatal, dificuldades do relacionamento entre governo, indústria e defesa, e a ausência de fundos e agências de fomento (LONGO; MOREIRA, 2014; p. 22-25).

Conforme o art. 67 da Lei 9478/97, que dispõe sobre o novo regime de concorrência na exploração do petróleo, foram estabelecidos procedimentos licitatórios simplificados para a aquisição de bens e serviços pela PETROBRÁS. Tais dispositivos, associados aos da Lei 12.598/12, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos estratégicos de defesa (PED), trariam um forte incentivo para a formação de Empresas Estratégicas de Defesa (EED)²⁶. Estimuladas pela demanda da PETROBRÁS, empresas postulantes a EED produziram tanto itens para o mercado "offshore" quanto de aplicação militar.

Com relação ao fundos de financiamento do PROSAL, uma participação especial nos rendimentos da produção de hidrocarbonetos é a mais evidente. Entre marchas e contramarchas de uma disputa federativa, a MB e o Ministério da Ciência tecnologia e Inovação (MCTI) deixaram de fazer jus a participações diretas nos royalties do petróleo²⁷. Por outro lado, a Lei 12.351/10 estatuiu um Fundo Social (FS)²⁸ para o desenvolvimento social e regional

²⁵ O PROMINP, estatuído pelo Decreto Presidencial Nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003, visou fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior.

²⁶ EED são empresas que tem como finalidade a realização e condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de Produto Estratégico de Defesa (PED). PED são definidos pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção, imprescindibilidade, e pelo interesse estratégico para a defesa nacional. EED recebem o benefício do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID), o que inclui suspensão de impostos, tais como PIS, COFINS e IPI incidente na importação e na saída do estabelecimento industrial.

²⁷ Recursos deveriam ser destinados aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção (Leis 7.453/1985 e 7.990/1989) e compor o FNDCT supracitado, acordo inciso II do Art. 10 da Lei 11.540/07.

²⁸ Conforme os incisos do Art. 49 da referida Lei, constituem recursos do FS: parcela do valor do bônus de assinatura destinada pelos contratos de partilha de produção, parcela dos royalties que cabe à União, receita advinda da comercialização de petróleo, royalties e a participação especial das áreas localizadas no Pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União e outros recursos destinados ao FS por lei. O FS destina-se a educação, cultura, esporte, saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente, de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (Cf. Ibid., art.47).

do Brasil, e a ciência e a tecnologia estão contemplados neste fundo, ao lado de outras demandas sociais. Logo, o financiamento do PROSAL depende apenas de priorização e determinação estratégica.

Vários outros programas e planos de aquisição de meios que concorrem para a defesa do Pré-sal, como o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e o SisGAAz, poderiam estar sinergicamente associados a linhas temáticas do PROSAL. Tais programas e planos de aquisição e meios poderiam se beneficiar do aporte tecnológico e da “tecnologia invisível” de águas profundas, contemplando áreas que necessitam de equipamentos e estruturas especializadas, como o Laboratório de Tecnologia Submarina da COPPE/UFRJ²⁹.

Considerações finais

A edição 2013 do World Energy Outlook (WEO 2013), elaborada pela Agência Internacional de Energia (AIE), um previsor independente, dedica especial atenção ao Brasil. Em suas previsões, o Brasil seria, em 2035, o sexto maior produtor de petróleo do mundo. A produção atual seria triplicada, chegando a 6 milhões de barris dia naquele ano, fato que representaria um terço do crescimento da produção petrolífera mundial.

O Sumário Executivo do WEO 2013 ressalta ainda que tais resultados dependerão de fortes investimentos em CT&I. Neste sentido, o Plano Decenal de Expansão de Energia (PDE 2022)³⁰, prevê investimentos globais dos setores público e privado, na matriz energética do Brasil, na ordem de 1,2 de trilhões de reais, sendo 72,5 % do total dedicados ao petróleo e gás natural. Diante disto, o SSI “offshore” brasileiro, induzido pelas demandas tecnológicas da exploração em águas profundas, suplantou uma cultura empresarial que considerava opcional o investimento em P&D, mas necessita de um correspondente aporte no setor de defesa.

O imperativo tecnológico na produção em águas profundas também se faz sentir na defesa proativa das plataformas petrolíferas, objetivo estratégico da END que expressa a proteção da riqueza da Amazônia Azul.

²⁹ Disponível em < http://www.lts.coppe.ufrj.br/index_br/index.php > Acesso em: 01jun.2014. Neste sentido, o Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe) da UFRJ inaugurou em 2013, o Labsonar para desenvolver o sonar do Submarino Nuclear Brasileiro, num esforço conjunto com a MB.

³⁰ Disponível em < <http://www.mme.gov.br/mme/menu/pde2022.html> >. Acesso em: 07jun.2014.

Defender, em caráter permanente, “o ouro negro” produzido em “cidades industriais” geostacionárias de alto-mar, acessíveis aos livres navegadores das “planícies” do Atlântico Sul, é um desafio tecnológico para o “paradigma”³¹ do Poder Naval.

Ressalta-se que a noção de segurança energética nacional deve ir além da abordagem mercadológica. A PETROBRÁS, operadora exclusiva do Pré-Sal no novo regime de partilha, já investe vultosas somas em segurança ambiental, e não pode prescindir da segurança militar das suas instalações “offshore”. Tais estruturas, essenciais ao esforço nacional, em tempo de paz ou conflito, poderiam ser consideradas objetivos militares por potenciais desafiantes dos interesses nacionais.

Consoante um Programa Mobilizador, como o PROSAL ora proposto, em decorrência das ações transversais nos setores “offshore” e de defesa, estima-se que vicejem PED com emprego dual em áreas como a tecnologia submarina, robótica subaquática, hidrodinâmica e sistemas navais. Redes temáticas poderiam ser elaboradas para cada tecnologia marítima, envolvendo a comunidade científica e os Institutos de Ciência e Tecnologia afins.

À guisa de reflexão, registra-se que, dentre as áreas e tecnologias de interesse previstas no documento “Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional”, não foi expressa a tecnologia submarina.³²

Um PROSAL a ser ativado deveria dispor de uma linha temática dedicada a tal tecnologia, considerando que a END priorizou a negação do uso do mar, com destacada ênfase na arma submarina (BRASIL, 2013, p.11).

³¹ Segundo Kuhn (2006, p.30), duas características conformam um paradigma: suas realizações foram sem precedentes para atrair um grupo duradouro de partidários, e tais realizações eram suficientemente abertas para deixar toda a espécie de problemas para serem resolvidos pelo grupo redefinido de praticantes da ciência.

³² Em que pese o documento (visão 2015) ter mencionado a frequência acústica nas tecnologias de sensores ativo e passivo e de controle de assinaturas, as demandas tecnológicas referentes a propagação acústica no ambiente marinho são muito específicas (BRASIL, 2013, p. 41 et. Seq.). Disponível em < ftp://ftp.mct.gov.br/Biblioteca/890-Concepcao_estrategica_CTI_defasa_nacional.pdf > Acesso em: 28maio.2014.

Para assegurar a tarefa de negação do uso do mar, o Brasil contará com força naval submarina de envergadura, composta de submarinos convencionais e de submarinos de propulsão nuclear. O Brasil manterá e desenvolverá sua capacidade de projetar e de fabricar tanto submarinos de propulsão convencional, como de propulsão nuclear. Acelerará os investimentos e as parcerias necessários para executar o projeto do submarino de propulsão nuclear. Armará os submarinos com mísseis e desenvolverá capacitações para projetá-los e fabricá-los. Cuidará de ganhar autonomia nas tecnologias cibernéticas que guiam os submarinos e seus sistemas de armas, e que lhes possibilitem atuar em rede com as outras forças navais, terrestres e aéreas. (grifo nosso)

Enfim, analisadas as possíveis contribuições de um PROSAL para a indução da formação de um SSI de defesa marítima, ressalta-se a tempestividade na decisão pela ativação de tal Programa, haja vista o tempo de maturação para torná-lo eficaz. "Ruit hora"³³.

³³ Expressão latina que indica que o tempo passa precipitado.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GAS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2013. Brasília: ANP, 2013. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=66833>>. Acesso em: 28 mai. 2014.

BRASIL. LEI Nº 9.112, de 10 de outubro de 1995. Dispõe sobre a exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 out. 1995.

_____. LEI Nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 07ago. 1997.

_____. Ministério da Defesa. *Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de Interesse da Defesa Nacional*. 2003.

_____. LEI Nº 11.540, de 12 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT; altera o Decreto-Lei no 719, de 31 de julho de 1969, e a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 09nov. 2007a.

_____. Ministério da Defesa. *Doutrina Militar de Defesa*. 2007b.

_____. LEI Nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

_____. LEI Nº 12.598, de 22 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 23mar. 2012.

_____. Decreto Legislativo 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 26 set. 2013.

_____. Estado Maior da Armada. *EMA-305: Doutrina Básica da Marinha*. Brasília, Rev. 2, 2014.

INTERNACIONAL ENERGY AGENCY. *WORLD ENERGY OUTLOOK 2013: Executive Summary*. Paris: OECD/IEA, 2013. Disponível em < http://www.iea.org/Textbase/npsum/WEO_2013SUM.pdf> Acesso em: 07jun.2014.

KUHN, Thomas S. *A estrutura das Revoluções Científicas*. São Paulo: Perspectiva, 2006. 09 ed. (Debates; 115).

LONGO, W.P. *Conceitos Básicos em ciência, tecnologia e inovação*. Rio de Janeiro: FINEP 2007.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William S. *Acesso a tecnologias sensíveis: obstáculos e alternativas*. Revista Tensões Mundiais, Fortaleza, CE, v. 5, n. 9, p. 73-121, jul./ dez. 2009.

LONGO, W. P.; MOREIRA, William S. *tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica*. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.19, n. 2, p. 277 - 304, jul./dez. 2013.

MALERBA, F. *Sectoral systems and innovation and technology policy*, FINEP, Revista brasileira de Inovação, v.2, n. 2, p. 329, Rio de Janeiro, RJ, 2003.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. *Metodologia Científica: ciência e conhecimento científico, métodos científicos, Teoria, hipóteses e variáveis*. São Paulo: Atlas. 2 ed. 1991.

MORAIS, J. M. *Petróleo em Águas profundas: Uma história tecnológica da PETROBRAS na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA, 2013.

PEREIRA, João Eduardo de Alves. *Petróleo e gás natural: Aspectos Geopolíticos Contemporâneos, Determinantes Jurídicos e Perspectivas Brasileiras*. In: SEMINÁRIO DE GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO E DIREITO

INTERNACIONAL, 2010, Rio de Janeiro. *Palestras...* Rio de Janeiro: EGN, 2010. 1 CD-ROM.

O ALMIRANTE VIDIGAL E O PENSAMENTO ESTRATÉGICO NAVAL BRASILEIRO: UMA ABORDAGEM DAS FASES DO PROCESSO

Thiago Janeiro Sarro (EGN)

Resumo: Após uma breve discussão acerca da estratégia, presente artigo tem como propósito analisar o processo de evolução do pensamento estratégico naval brasileiro a luz das concepções do historiador e estrategista Almirante Armando Vidigal. Para isso, depois de uma breve explanação acerca da obra do Almirante, a pesquisa analisou as diferentes fases da evolução do pensamento estratégico que podem ser encontradas na obra do Almirante, destacando as particularidades de cada período.

Palavras-chave: Estratégia; Marinha; Poder Naval

Abstract: After a brief discussion about strategy, this article aims to analyze the process of evolution of the Brazilian naval strategic thinking light of conceptions of the historian and strategist Admiral Armando Vidigal. To this, after a brief explanation about the work of the Admiral, the research analyzed the different stages of the evolution of strategic thinking that can be found in the work of Admiral, highlighting the particularities of each period.

Keywords: Strategy; Navy; Naval Power

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como propósito analisar o desenrolar histórico do pensamento estratégico naval brasileiro desde a independência até a década de 1980, destacando as particularidades de cada período de tempo. Para elaborar tal estudo, a pesquisa valeu-se da metodologia proposta pelo autor e estrategista brasileiro, Almirante Armando Vidigal. Assim, a pesquisa divide o pensamento estratégico naval em fases distintas, cada uma com suas peculiaridades e característica. Ao identificar um conjunto de características próprias em um determinado espaço de tempo, podemos classificar o período de fase do pensamento estratégico. A saber, pela teoria defendida por Vidigal (1985), até 1985 o Brasil havia passado por três momentos distintos.

Em, Da Guerra, Clausewitz (1984) chama a atenção para o quanto pode ser difícil tomar uma decisão estratégica. “[...] uma importante decisão estratégica exige maior força de vontade do que uma decisão de ordem tática [...] A estratégia, onde tudo se desenrola muito mais lentamente, deixa um lugar bem maior às dúvidas”. Posto isso, torna-se relevante à produção de material voltado para este fim. Segundo o Almirante Arlindo Vianna, a estratégia perpassa pela “disposição e movimentação, desde muito antes da batalha, mas já com vistas a ela, e uma sábia dinâmica de recursos, articulados no tempo e no espaço” (VIANNA, 1995, p. 117), a fim de “atingir algum propósito colimado”, nesse caso, a consolidação do poder naval, aqui conceituado como a vertente militar do poder marítimo e orientado pela Estratégia Naval.

Mais a frente, o almirante conclui que “a estratégia se excuta por meio de linhas de ação propostas para o preparo racional do poder e orienta as condições de atendimento das vontades”. Ou seja, ela tende a reger o comportamento geral daqueles sob sua influência. Em linhas gerais, na paz, a Estratégia Naval é a arte de aparelhar, fomentar, adequar e predispor o poder naval. Na guerra, sua função é atingir ou manter os interesses nacionais (VIANNA, 1995, p. 117).

SOBRE O ALMIRANTE ARMANDO AMORIM FERREIRA VIDIGAL

Falecido em 14/12/2009, o Almirante Vidigal nasceu em Manaus, filho de José Barbosa Ferreira Vidigal e de Maria Nazareth Ferreira Vidigal. Matriculou-se como Aspirante da Escola Naval em 1946. Foi promovido a Segundo-Tenente em 07/04/1953, a Primeiro-Tenente em 13/10/1954, a Capitão-Tenente em 26/06/1956, a Capitão-de-Corveta em 27/10/1961, a Capitão-de-Fragata em 19/08/1966, a Capitão-de-Mar-e-Guerra em 09/10/1970, a Contra-Almirante em 31/07/1977, a Vice-Almirante em 25/11/1982 e, finalmente, transferido para a reserva em 27/05/1985.

Em sua longa carreira, destacam-se seus serviços no Gabinete do Ministro da Marinha, na Escola de Guerra Naval, como Adido do Escritório Naval do Brasil na Inglaterra, na Base Naval de Aratu – como comandante-, no Comando de Operações Navais, no Comando 1º Distrito Naval, no Comando Naval de Brasília, entre outros. Como oficial-general, comandou a Força de Apoio Logístico, foi Chefe do Estado-Maior do Comando-em-Chefe da Esquadra, foi diretor do Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, comandou o 3º Distrito Naval e foi Diretor da Escola de Guerra Naval (EGN). Como Diretor da EGN, destacou-se pela criação dos *Simpósios*, que congregaram em torno de temas específicos como *Lições do Conflito nas Malvinas e Uma política Marítima para o Brasil*, centenas de oficiais da Ativa e da Reserva/Reformados. Na EGN o Almirante também criou o Centro de Estudos Avançados da Escola de Guerra Naval, destinado a promover o debate e estudos avançados especiais.

Hoje esse centro é chamado de Centro de Estudos Político-Estratégicos (CEPE), e já abriga inclusive um curso de Pós-Graduação para civis e militares, o Programa de Pós Graduação em Estudos Marítimos. Além de valorizar os cursos da EGN, o Almirante também investiu no Centro de Jogos de Guerra da Escola, dando início a era dos jogos automatizados, ou seja, com auxílio de computadores.

Em reconhecimento aos excelentes serviços prestados à Marinha do Brasil e nação, O Almirante recebeu inúmeras referências elogiosas em sua fé-de-ofício e diversas condecorações como: Ordem do Mérito da Defesa – Grau Grande Oficial; Ordem do Mérito Naval – Grau Grande Oficial; Ordem do Mérito Militar – Grau Comendador; Ordem do Mérito Aeronáutico – Grau Comendador; Ordem de Rio Branco – Grau Grande Oficial; Medalha Militar e Passador de Ouro – 3º Decênio; Medalha Mérito Tamandaré; Medalha Mérito Marinheiro – 3 âncoras; Medalha do Pacificador; Medalha Mérito Santos Dumont.

Se como Militar da Ativa “fora um oficial invulgar, de raras qualidades, indelével em suas concepções e ideais” conforme descrito pelo GM (AA) Ricardo Corrêa Peixoto no manifesto *Almirante Vidigal – Patrono Dos Oficiais da Marinha – CIAW – 2010*, também, foi e continua sendo, respeitável historiador e reconhecido articulista, acadêmico e estrategista. Por meio da História Naval amalgamou passado, presente e futuro, exortando incansavelmente a consecução da mentalidade marítima tão insipiente em nosso país. Em 2008, pouco tempo antes de sua morte, teve seus artigos reconhecidos pelo Chefe do Estado Maior da Armada, que lhe conferiu o Diploma de *Hors-Concours*.

Como ensaísta e articulista, sua produção conseguiu unir grande volume com elevada qualidade, estima-se que tenha publicado mais de 120 artigos e foi cinco vezes agraciado com o Prêmio da Revista Marítima Brasileira, concedido a cada três anos, um recorde absoluto. Em sua vasta produção, destacam-se obras como *Poder Marítimo* (Prêmio Almirante Jaceguai -1994); *Uma Estratégia Naval para o Século XXI*; *Amazônia Azul: o mar que nos pertence* (coordenador); *Guerra no Mar: batalhas e campanhas navais que mudaram a história* (organizador); *Marinha Mercante – o que você precisa saber sobre ela*; *A Evolução do Pensamento Estratégico Naval Brasileiro*; *Almirante Nelson: o homem que derrotou Napoleão*.

O Almirante também proferiu diversas palestras e conferências, destacando-se como profundo entendedor e entusiasta dos assuntos militares e ligados à Marinha, a Estratégia Naval e a Marinha Mercante. Sua voz foi ouvida em conferências em diversos países como Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Portugal, Suécia e Uruguai. No Brasil, foi assíduo palestrante da Escola Superior de Guerra (ESG), da Escola de Guerra

Naval, Escola de Comando do Estado-Maior do Exército (ECEME), do Instituto Histórico e Geográfico Militar Brasileiro (onde foi agraciado como Membro Emérito), Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG) e etc. Digna de nota foi a palestra proferida por Vidigal na sessão magna do Clube Naval, realizada em 11 de junho de 1981, de nome Projeto de Nacionalização para o Setor Naval Militar, a palestra foi editada pela Escola de Guerra naval e até hoje é um dos principais textos acerca do assunto.

A frente de seu tempo, o Almirante Vidigal adiantava em mais de 20 anos algumas diretrizes hoje presentes na Estratégia Nacional de Defesa. Discutindo o papel das forças armadas, especialmente da Marinha, para a salvaguarda dos interesses nacionais, o Almirante incentivou o debate entre civis e militares e o diálogo com a academia. Sempre atento ao que podemos traduzir como temas transversais a Defesa, a obra do Almirante é robusta no que se refere a indústria e as vulnerabilidades nacionais. Com refinado pensamento prospectivo, identificou 4 grandes ameaças, a saber: crise de energia, crise de alimentos, crise da água e crise ambiental, enfatizando que todas estas chamam o Brasil ao centro do tabuleiro. Assim, o Almirante trabalhou para a construção de poder naval crível, corretamente balanceado e moderno, pronto a ser expandido conforme demandar a conjuntura, e cujo poder dissuasório esteja a altura de nossos desafios (VIDIGAL, 1997).

A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO NAVAL BRASILEIRO

No intuito de apresentar uma breve síntese acerca da evolução do pensamento estratégico naval brasileiro, conforme visto, a pesquisa valeu-se do arcabouço teórico apresentado pelo Almirante Armando Vidigal. Em linhas gerais, o almirante divide a evolução do pensamento estratégico naval em três momentos distintos, cada um deles marcado por características particulares.

Olhando em retrospectiva, podemos distinguir, com nitidez, que durante determinados períodos da história naval brasileira houve persistência de algumas ideias e ações [...] caracterizando-se assim a existência de uma concepção estratégica dominante, talvez não explícita e, até mesmo, não compreendida como tal por todos na época (VIDIGAL, 1985, P.106).

Assim, Vidigal divide a evolução do pensamento estratégico naval em três momentos distintos, cada um deles marcado por características particulares:

1ª Fase – da Independência até 1893, data da Revolta da Armada contra Floriano Peixoto.

2ª Fase – de 1893 até 1977, data da denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA.

3ª Fase – iniciada em 1977, estendendo-se até os nossos dias.¹

AS FASES DO PENSAMENTO ESTRATÉGICO NAVAL BRASILEIRO

1ª FASE:

Considerando que a Marinha nasceu com a Independência, pois até aquele momento não seria coerente considerar a Marinha como uma força brasileira, posto que a esmagadora parte de seu corpo de Oficiais e Praças era formada por portugueses, fiéis aos interesses de Portugal, a primeira fase da Marinha tem início com os esforços pela independência, estendendo-se até a Revolta da Armada, comandada por Custódio de Melo e Saldanha da Gama, em 1893 (VIDIGAL, 1985, p. 108).

Não por acaso, ainda em setembro de 1822, a criação da Esquadra Imperial foi um dos primeiros atos do governo imperial. Evidencia-se, na instrução daquele ano o norte do pensamento nacional político-estratégico, que efetivamente abrangeu o que deve ser considerado como o primeiro Conceito Estratégico Naval Brasileiro. (VIANNA, 1995, p. 19).

Diz o ato:

O Governo tomará todas as providências urgentes que se fazem necessárias, para o nascente Império possuir uma esquadra apta defender-lhe, quer a extensa costa, quer o rico e fértil território, e também capaz de assegurar o comércio de seus contínuos portos, de vez que a providência talhara para o Brasil os mais altos destinos de glória e prosperidade, que só podem ser defendidos com uma Marinha respeitável (BRAGA, 2007, P. 09).

Destaca-se aqui que o conceito estratégico naval brasileiro, que nos primeiros anos da independência, orientava o Poder Naval visando sua adequação ao cumprimento de três propósitos fundamentais: - consolidar a independência e garantir a soberania; - manter a unidade territorial do Império; e - assegurar as comunicações marítimas. Observa-se assim que os primeiros propósitos a nortear a Marinha voltam-se para a garantia de existência do Império, dada sua inevitável vulnerabilidade naquele tempo,

¹ Vale aqui ressaltar que a obra foi escrita em 1985.

garantindo a independência pela força nos pontos mais distantes do *recém criado* Império Brasil onde ainda houvesse resistência, garantindo sua unidade sufocando diversas revoltas separatistas deflagradas no período. O terceiro propósito condiz com a função clássica da marinha, que é resguardar as linhas de comunicação marítima, para assegurar o comércio e o abastecimento do Império.

Cabe ressaltar que nesse momento o pensamento da Marinha Imperial é fortemente influenciado pela inglesa. A marinha também contribuiu decisivamente para a manutenção da unidade nacional, posto que até então o Brasil era dividido em pequenas e distantes ilhas. A principal via de comunicação daquele tempo era através do mar. Tal como outras marinhas do mundo, no Brasil também houve uma predileção a tática, pois esse período coincide justamente com a entrada em serviço do navio vapor.

Entretanto, o período chegou ao fim em 1889 com a Revolta da Armada, que sacrificou os melhores elementos da Marinha, mortos ou relegados a posição secundária e, tendo o Exército feito a República e conquistado o poder político, encerrou-se simbolicamente o período de hegemonia política da Marinha (VIDIGAL, 1985, p. 113).

2ª FASE

A segunda fase se estende até 1977 e caracteriza-se pela crescente dependência da Marinha, em todos os aspectos, da Marinha dos Estados Unidos. Dessa forma, se a primeira fase foi marcada pela influência inglesa, no que se refere a relação com os Estados Unidos, para o Almirante Vidigal, cabe uma expressão mais forte, pois dada a presença cada vez mais marcante daquele país no cenário mundial, a segunda fase é marcada por uma dependência daquele país, tanto no campo material como no campo das ideias (VIDIGAL, 1985, p.114).

No início do século XX, superadas ameaças da constituição do Império, a Marinha pode então reorientar suas concepções. O então ministro da marinha, Julio Cesar de Noronha informa que a prioridade do Poder Naval passa a ser evitar, dissuadir, conter ou, pelo menos, adiar manifestações de força contra as ideias nacionais. Cumpre mencionar que é desse período a fundação da Escola de Guerra Naval do Brasil, que vai permitir aos oficiais uma maior imersão nos estudos acerca da estratégia naval. A saber, o historiador naval Alves de Almeida (2014) em artigo sobre o centenário da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil, inaugurada em 1914 pelo próprio ministro Alexandrino, presume que no campo da estratégia naval Alfred Mahan, e Stepan Makarov² tenham sido os autores mais estudados naquele tempo.

² Almirante e estrategista naval, sua obra mais relevante é *Discussuion of Question in Naval Tactics*, traduzida para o inglês em 1898.

Com a II Guerra Mundial, Vidigal faz uma nova afirmação quanto ao posicionamento da Marinha do Brasil, considerando que a partir desse momento, não é mais lícito falar em influência ou dependência, mas sim em sujeição total aos Estados Unidos da América (VIDIGAL, 1985, p.115). Durante o conflito, a função do poder naval brasileiro esteve primordialmente dividida em duas linhas: defesa do tráfego marítimo e das linhas de comunicações marítimas vitais para a economia nacional; e coparticipação no esforço aliado para a defesa das comunicações marítimas indispensáveis à economia internacional e ao esforço de guerra aliado (VIANA, 1995, p. 63). A partir desse momento, a força naval brasileira começa a adotar a guerra antissubmarino como principal atividade.

Com o fim da II Guerra Mundial e a evolução que conduziu à guerra fria, os Estados Unidos entendem como oportuno renovar a unidade dos Estados americanos diante de uma agressão externa, assim, no Rio de Janeiro, é assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR. Isso configura definitivamente a presença do Brasil num bloco sob a liderança americana, e como consequência direta disso, a concepção política e estratégica nacional passa a enxergar um único inimigo externo, a URSS (VIDIGAL, 1985, p. 116). O período então passa a ser marcado pelo posicionamento estratégico do Brasil, subordinado a liderança norte-americana num conflito leste x oeste. Estando a Marinha, no papel de força complementar a Marinha dos Estados Unidos, e a guerra antissubmarino como principal tarefa, no intuito de manter as conexões do Atlântico Sul abertas em caso de conflito. É verdade que, tomando como desculpa a ameaça soviética, a Marinha conseguiu algum progresso material, mas manteve-se sempre dependente dos Estados Unidos, que ditavam a marcha do nosso desenvolvimento tecnológico e do nosso papel estratégico. Quanto a isso, o Almirante Vidigal faz a seguinte observação:

Até o governo Geisel, nossa concepção estratégica, em todos os níveis de expressão, ficou rigorosamente subordinada a essa visão política estadunidense, desestimulando, totalmente, qualquer pensamento original nesse terreno. O alinhamento automático com os Estados Unidos, embora houvesse alguns espasmos de inconformismo, caracterizou, nesse período, nossa visão estratégica (VIDIGAL, 1985, p. 93).

Durante o governo Geisel, já na segunda metade da década de 1970, os êxitos econômicos do Brasil no exterior, levou o Brasil à uma política exterior mais consistente, trazendo a luz questões de interesse nacional não relacionadas ao conflito leste-oeste. Um dos campos mais latentes de disputa foi o da energia nuclear, duramente atacado pelo governo Carter. Assim, com constantes desentendimentos com Washington, em 1977 é denunciado o Acordo Militar de 1952, determinado o fechamento da Missão Naval Americana no Brasil. Para Vidigal, o fim do Acordo Militar com os Estados Unidos assinala o fim da segunda fase, que é caracterizada pela total subordinação aos Estados Unidos e de decadência do Poder Naval brasileiro, fruto da perda de consciência marítima, principalmente, após a II Guerra Mundial.

3ª FASE

O governo de Presidente Geisel (1974-1979) trouxe profundas modificações no pensamento estratégico nacional, com inevitáveis repercussões sobre a estratégia naval (VIDIGAL, 1985, p. 103). Mesmo mantendo fidelidade ao sistema interamericano, o Brasil passa a adotar uma agenda em que estão presentes os próprios interesses na nação, o que conseqüentemente, trouxe novos elementos à sua orientação estratégica. Até o momento de rompimento do Acordo Militar com os Estados Unidos, o papel reservado à Marinha era essencialmente de proteção do tráfego marítimo, envolvendo operações antissubmarino e contramedidas de minagem no contexto da guerra fria, porém, essa nova fase veio a chamar a atenção dos pensadores navais para a possibilidade de ocorrência de guerras locais, circunscritas a determinadas regiões e sem o envolvimento das superpotências, ou seja, fora do escopo do conflito leste x oeste incutido pela guerra fria. Tal constatação passa então a abrir um amplo espectro de novas tarefas para a Marinha do Brasil que, até então, desconsiderava atuar fora da lógica imposta pelos Estados Unidos.

Assim, orientando seu pensamento para um escopo de ações em defesa de seus próprios interesses e ameaças, fora da conjuntura da guerra fria, a Marinha passa a construir seu pensamento estratégico próprio a serviço dos interesses nacionais. Verifica-se nesse momento a elaboração do Plano Estratégico da Marinha (PEM), que compreendia a Análise Estratégica Naval (AENAV), o Conceito Estratégico Naval (CENAV) e as Diretrizes para o Planejamento Naval (DIPNAV). Isso posto, conclui-se que "indubitavelmente, a partir de 1977, a Marinha, pela primeira vez, de forma plenamente consciente, formalizou, através de documentação adequada, sua concepção estratégica"(VIDIGAL, 1985, p. 105).

Não parece coincidência que a partir daí, a Marinha tenha conseguido implementar e executar vários projetos, sempre com a diretriz básica da nacionalização. O mais forte desses exemplos é o programa nuclear brasileiro, que sofreu forte oposição do governo norte-americano. A partir daí, também são construídos os meios da esquadra, as primeiras corvetas de projeto nacional, o navio-escola *Brasil*, o projeto do submarino estrangeiro, mas construído no Brasil, o esforço de construção de um submarino nacional movido a propulsão nuclear, a participação da Marinha no Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), a aproximação com a África e implementação de um entorno estratégico com a Zonas de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS)³ e outros.

Conforme visto, essa terceira fase se caracteriza pelo ressurgimento de uma concepção nacional autônoma acerca do Poder Naval, e será a base dessa concepção estratégica que será pesquisada mais a frente, após análise das variáveis elencadas a pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se que o pensamento autóctone brasileiro é tardio. Desde a independência, o Poder Naval brasileiro foi influenciado ora pelo Reino Unido, ora pelos Estados Unidos da América. Dessa forma, só após o ano de 1977 é possível verificar autonomia e orientação estratégica voltada, de fato, à defesa dos interesses nacionais. Entretanto, mesmo que após 1977 seja possível identificar um pensamento naval genuinamente brasileiro, este está longe de ser rígido e imutável.

Assim, cabe mencionar que a estratégia não é algo estanque no tempo e no espaço, ela é mutável. Os cenários mudam, a política e os interesses mudam. Logo a estratégia também deve variar. Ela não pode ser considerada inflexível, ela tem que dialogar constantemente com a realidade, de modo que ao se observar o pensamento estratégico naval brasileiro pós 1977, este não deve ser observado como cachoeira, seguindo sempre um fluxo constante e unidirecional. Ao contrário, a evolução do pensamento estratégico está muito mais para o modelo um rio, com curvas, com quedas e com afluentes, ora violento, ora plácido, e com um sem número de variáveis que vão moldando gradativamente seu percurso. O Almirante Arlindo Vianna escreveu em seu livro que a formalização de um Plano Estratégico da Marinha tem sido essencial para atualizar constantemente a percepção da realidade, possibilitando a antevisão de situações para permanente atualização do pensamento e do conceito estratégico naval (VIANNA, 1995, p. 84). O que ele parece querer demonstrar nessa passagem, é justamente a constante mutabilidade e atualização do pensamento estratégico.

³ A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul foi criada em 1986 após uma iniciativa do Brasil que resultou na resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas

REFERÊNCIAS

ALVES DE ALMEIDA, Francisco E., **Escola Naval de Guerra: uma criação inovadora na Marinha do Brasil**, In: Escola de Guerra Naval: Revista Comemorativa do Centenário (Edição Especial), Rio de Janeiro: EGN, 2014

BRAGA, Cláudio Costa, **Tamandaré nas Guerras de Independência e da Cisplatina**, Clube Naval, Departamento Cultural, 2007.

CLAUSEWITZ, Carl von: **On War**, Princeton: Princeton University Press, 1984.

VIANNA FILHO, Arlindo. **Estratégia Naval Brasileira: abordagem à história da evolução dos conceitos estratégicos navais brasileiros**, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

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

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira., **Uma Estratégia Naval para o Século XXI** in Revista Marítima Brasileira 3T, 1997

GT 12 – A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Coordenadores: Prof. Dr. Thomas Heye (INEST/UFF) e
Prof. Ms. Edson Medeiros Luiz (INEST/UFF)

AS PERCEPÇÕES DA IMPRENSA BRASILEIRA SOBRE A POLÍTICA EXTERNA DO GOVERNO LULA: A CRISE BOLIVIANA

Rafael Piccinini Machado (UFF)¹

Resumo: No dia 1º de maio de 2006, Evo Morales decretava a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos. Dentre os países com negócios no setor, o Brasil, certamente, foi o mais afetado. O presente artigo propõe, portanto, em um primeiro momento, situar historicamente as relações Brasil-Bolívia no que tange à questão energética. Posteriormente, passar-se-á à apresentação das negociações entre os dois países. Ao mesmo tempo, como ponto central, o artigo tenciona mostrar como se deu a cobertura de um dos principais jornais brasileiros – a Folha de São Paulo – em torno da questão. Busca-se analisar o papel da mídia, no plano político interno, como agente relevante no processo de tomada de decisão. Para tanto, considerou-se o uso de artigos de opinião produzidos pelos articulistas do quadro permanente do jornal, dos editoriais, das matérias produzidas e as manchetes e chamadas de primeira página, que refletem a opinião e a escolha seletiva do jornal. Pretende-se mostrar como o tema foi apresentado pelo jornal, considerando se tratar de um período pré-eleitoral.

Palavras-chave: Política Externa, Teoria das RI, Mídia e Relações Internacionais

Introdução

A imprensa brasileira acompanhou com especial interesse os desdobramentos de uma repentina ação do governo boliviano que, em 1º de maio de 2006, por meio do Decreto Supremo 28701, nacionalizou os hidrocarbonetos do país. Evo Morales, presidente recém-eleito pelo MAS – Movimento ao Socialismo – cumprindo uma promessa de campanha, passou ao controle do Estado óleo e gás extraídos do subsolo boliviano. Tal medida suscitou intenso movimento na mídia brasileira, que, de imediato, cobrou ações enérgicas por parte do governo em defesa do que chamaram de “interesses nacionais”. Identificavam como “interesses”, sobretudo, a manutenção do abastecimento e preço do gás, assim como uma oposição contundente à nacionalização, defendendo o patrimônio da Petrobras.

¹ Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense.

O governo, por seu turno, reconheceu o direito soberano da Bolívia em nacionalizar seus hidrocarbonetos, iniciando negociações para tentar manter o abastecimento e os preços do gás, principal insumo importado daquele país. Diante da reação do Itamaraty, a mídia nacional imediatamente iniciou uma série de ataques à política externa do governo do então presidente Lula, taxando-a de fraca e pouco firme na defesa dos “interesses nacionais”.

A maior presença do tema na mídia permite estabelecer a hipótese de que esta, pretendendo influenciar a opinião pública, passou a instrumentalizar a política externa, posicionando-a, em determinados momentos, no centro do debate político doméstico. Neste sentido, cabe destacar que a crise boliviana ocorre em período pré-eleitoral, meses antes da reeleição do presidente Lula.

Dessa forma, seguindo a linha iniciada na pesquisa acerca das percepções da imprensa brasileira sobre a política externa do governo Lula da Silva no LEPEB-UFF, sob orientação do professor Adriano de Freixo, utilizaremos a crise gerada a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos para analisar o tratamento dispensado ao tema da política externa brasileira na era Lula pela mídia nacional. Para tanto, embora se possa admitir a limitação do espaço pesquisado, utilizar-se-á da análise das publicações do jornal Folha de São Paulo, por ser este um jornal de abrangência nacional e de grande circulação, capaz de influenciar sobremaneira os rumos políticos do país.

Para se entender a posição do Itamaraty, será abordada, em um primeiro momento, a política externa brasileira para a região sul-americana e para a Bolívia. Em seguida, pretende-se explicar brevemente o desenrolar da crise, iniciada maio de 2006. Isso feito, passar-se-á ao exame das publicações do jornal Folha de São Paulo acerca do tema. Para fazê-lo, recorreu-se à seleção – dentre as mais relevantes – de artigos de opinião produzidos pelos articulistas do quadro permanente do jornal, dos editoriais, das matérias e as manchetes e chamadas de primeira página, que refletem a opinião e a escolha seletiva do jornal. Para a análise, utilizaremos o conceito de mídia como ator constrangedor, conforme proposto por Eitan Gilboa (Gilboa, 2002). Para este autor, os efeitos que a comunicação internacional exerce na condução e formulação da política externa podem ser entendidos como possibilidade de constranger os líderes políticos a atuar de determinada maneira. A partir desta análise, poderemos testar nossa hipótese central, qual seja, verificar se este tema específico envolvendo a política externa do governo Lula foi instrumentalizado pelo jornal em questão para ser utilizado no debate político interno.

Política externa para a América do Sul e Bolívia

a. A concepção brasileira de integração regional

Para se entender a posição da imprensa nacional – que taxou a resposta brasileira à crise boliviana como “leniente” ou “pouco firme” – é preciso atentar para a política externa que o Brasil vem desenvolvendo para a América do Sul, com bases em ampla concepção de integração regional e na ideia de cooperação sul-sul. Como afirmou o então Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, já em seu discurso de posse: “No governo Lula, a América do Sul será nossa prioridade” (Marques, 2013, p.17). A ideia de priorizar o entorno subcontinental não é nova.

Ao priorizar a região, o governo Lula aprofundou o Mercosul, extrapolando sua esfera meramente comercial. A Argentina, que há muito já era considerado como parceiro imprescindível, tornou-se prioritário para o Brasil. Ademais, o governo retomou uma antiga ideia de criar um processo de integração a nível sub-regional, englobando todos os países da América do Sul. Surge daí, já no ano de 2004, por ocasião de uma cúpula sul-americana realizada em Cuzco, no Peru, a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa). Posteriormente, em 2008, a Casa mudou de nome, tornando-se a Unasul (União das Nações Sul-americanas), criada em Brasília e com objetivos ainda mais ambiciosos do que previstos para a primeira, principalmente no que tange ao Conselho de Defesa Sul-Americano (Marques, 2013).

Esta ideia, aliás, perpassa todos os movimentos integracionistas que busca no país: Deve-se utilizar da região para, não só projetar poder sobre ela, tornando-se reconhecido como seu líder, como também para poder falar em nome dela nos foros internacionais, ou seja, projetar poder em nível internacional. A América do Sul seria, portanto, uma plataforma de poder para o Brasil. Ademais, o fortalecimento dos laços com os vizinhos, tornando o Brasil “uma espécie de parceiro privilegiado” da região, permitiu a expansão e internacionalização de inúmeras empresas brasileiras nestes países. Entretanto, tais objetivos para a região não podem ser confundidos com imperialismo, apesar de ser essa a imagem – dada a sua rápida expansão pela América do Sul – que alguns vizinhos (dentre eles a Bolívia) têm do Brasil (Couto, 2013). A diplomacia brasileira, de modo a evitar justamente esta percepção, tentou, durante o governo Lula, atender às demandas de alguns vizinhos que criticavam os poucos ganhos obtidos na aproximação com o Brasil. Como ficará claro, é este exatamente o caso boliviano (Cervo, 2008).

b. As relações Brasil-Bolívia

Indubitavelmente, as recentes relações Brasil-Bolívia tiveram como tema central a energia. Aliás, desde o Tratado de Roboré (1938), passando pelas Notas Reversais do Acordo de Roboré (1958) e culminando, finalmente, nos acordos sobre gás (1993), o tema dos hidrocarbonetos esteve presente (Carra e Cepik, 2006). Foi somente no ano de 1996, já no governo Fernando Henrique Cardoso, que a Petrobras e a boliviana YPFB fecharam um acordo de 20 anos de fornecimento de gás para o Brasil. Pelo acordo, as partes se comprometeram a construir um gasoduto de 3.150Km de extensão, ligando as regiões produtoras da Bolívia até o seu mercado consumidor em São Paulo (daí redistribuído para o resto do país). É a partir deste momento que se inicia, em linhas gerais, a dependência brasileira do gás boliviano.

Fica claro, portanto, que, sobretudo após os acordos de 1996 – que permitiram a construção do Gasoduto Brasil-Bolívia (GASBOL) –, as relações entre os dois países giram em torno da questão energética. A escolha pela Bolívia pode ser justificada, pela ótica econômica, pelos baixos preços por M³ conseguidos no acordo, o que reduziria os custos no preço final da energia. Politicamente, pode-se afirmar que tais acordos visavam uma maior integração física e energética no continente – posteriormente sob os auspícios da IIRSA –, o que, a julgar por processos de integracionistas pregressos em outras regiões, poderia ser mais um passo rumo à integração da América do Sul.

A Nacionalização dos Hidrocarbonetos bolivianos

A eleição de Evo Morales representou, para o povo e história bolivianos, um feito inédito. Pela primeira vez era eleito um presidente indígena. Morales assumiu a liderança de um país politicamente instável, sob a promessa de levar a cabo uma grande transformação social. A frágil economia boliviana é extremamente dependente das exportações de gás (principalmente para o Brasil) e de empresas estrangeiras que exploram seus recursos minerais e fósseis. Durante os anos 1990, quando foram realizados os acordos entre a Petrobras e a YPFB, a Bolívia, tal como inúmeros outros países latino-americanos, realizou profundas reformas de cunho neoliberal, privatizando empresas e promovendo a desregulamentação financeira de modo a atrair capital externo. Assim, a Petrobras Bolívia tornou-se uma das maiores empresas estrangeiras atuantes no país. Até 2006, a empresa já havia investido US\$1,5 bilhão, em uma série de negócios, tais como modernização de refinarias, plantas de tratamento de gás, combustível, gasodutos (principalmente o GASBOL), dentre outros (Cepik e Carra, 2006). De acordo com Cepik e Carra (2006):

Sozinha, a estatal representava 18% do PIB boliviano, respondia por 24% da arrecadação de impostos, 46% das reservas de gás, 95% da capacidade de refino, 23% da distribuição de combustíveis e era dona dos dois únicos campos de gás que produzem 2,8 milhões de M³ de gás por dia (Cepik e Carra, 2006, p.8).

A atuação diplomática brasileira frente à crise e a percepção do jornal Folha de São Paulo

Ocupar-se-á, agora, da cobertura do Jornal Folha de São Paulo à reação diplomática brasileira. Para tanto, pretende-se apresentar a postura do Itamaraty quanto à crise boliviana, acompanhando o andar das negociações e declarações, sobretudo, do presidente Lula e do Ministro Celso Amorim. Paralelamente, mostrar-se-á como se deu a cobertura do periódico à condução das conversas Brasil-Bolívia – considerando os editoriais, os artigos de opinião dos colunistas do quadro permanente, as matérias e as manchetes e chamadas de capa. Selecionou-se, para tanto, os dias mais intensos da crise, e sua repercussão no veículo impresso.

No dia 1º de maio de 2006 sob o Decreto Supremo Nº 28701 a Bolívia nacionalizava suas reservas de gás e petróleo. Cumpria-se, portanto, uma das promessas de campanha de Evo Morales poucos meses após assumir o governo.

A manchete de capa do Jornal Folha de São Paulo, no dia 2 de maio de 2006, indicava que o governo – incluindo os ministérios envolvidos, Itamaraty e Minas e Energia – ainda estudava uma resposta à medida (Folha de São Paulo, 2006). O editorial do jornal indicava para o caráter de “Bolívia, ame-a ou deixe-a” da medida, criticando o decreto por impor um prazo para que as empresas se adequassem integralmente a seus termos ou deixem o país. Este mesmo editorial ainda demandava que Brasília – e a Petrobras – deixassem de pensar “benevolmente” (idem). O Brasil, na condição de maior consumidor de gás, deveria pressionar a Bolívia para que abrisse exceções à medida. E não deixaram de mencionar que as cortes de arbitragem deveriam ser acionadas caso necessário. Assim, fica evidente que as matérias e editoriais foram publicadas antes que o governo brasileiro assumisse uma postura clara, pois o jornal – sobretudo o editorial – assume o tom recomendatório, ao indicar como Brasília deveria agir. Procurava-se, assim, claramente portar-se como um ator constrangedor das ações do governo, fazendo-o atuar mais de acordo com a visão do jornal, que, pretensamente, exprimiria uma demanda da sociedade brasileira.

Neste mesmo dia o Itamaraty divulgou nota à imprensa que afirmava que a “decisão do governo boliviano de nacionalizar as riquezas de seu subsolo e controlar sua industrialização, transporte e comercialização, era reconhecida pelo Brasil como ato inerente à sua soberania.” (Barreto, 2012, p.54). Acrescentava ainda que o governo brasileiro agiria com “firmeza e tranquilidade” nos foros possíveis, visando a preservação dos interesses da Petrobras, garantindo o bom e proveitoso relacionamento entre os países. Por fim, a nota esclarecia que o abastecimento de gás, maior preocupação naquele primeiro momento, não seria interrompido, conforme conversa telefônica entre Morales e o presidente Lula, mantendo-se os termos do contrato de venda do produto (idem).

No dia 4 de maio, a capa do periódico estampava a manchete dizendo que a Petrobras teria desistido de investir na Bolívia, e que não aceitaria aumento do preço do gás. Neste mesmo dia, o editorial do jornal afirmou que o Brasil deveria manter um tom firme nas negociações com a Bolívia (sem, entretanto recorrer ao belicismo), pensando objetivamente nos “interesses nacionais”. Para o editorial, seria a Bolívia o lado dependente, enquanto o Brasil poderia recorrer a outras formas de energia caso preço do gás subisse demais (Folha de São Paulo, 2006).

Ainda no dia 4, ocorreu na cidade de Puerto Iguazú um encontro entre os presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela para discutir a situação que se instaurara. Em nota, divulgaram que a integração energética é “um elemento essencial da integração regional em benefício de seus povos.” (Itamaraty, 2006). Concordavam na necessidade de preservar e garantir o abastecimento de gás, e que a discussão de seus preços deveria se dar sob marco racional e equitativo, de modo a viabilizar investimentos. Demais questões pendentes seriam resolvidas por meio de diálogos bilaterais. Pela Declaração de Iguazú, afastava-se o perigo de desabastecimento no Brasil, mas deixava em aberto a questão dos preços, sobre o que a imprensa agora assentaria suas maiores preocupações, juntamente com os bens da Petrobras. Neste mesmo dia, após Lula ter dado declarações reconhecendo o direito boliviano sobre suas riquezas minerais, Celso Amorim, em entrevista, rebateu críticas quando à fraqueza da reação diplomática brasileira. Para ele, o governo tinha sido firme, e que Lula teria tido um diálogo franco com Morales, onde tudo que havia a dizer de fato fora dito. Não cabiam, porém – por não condizer com o estilo diplomático brasileiro – estridências e ameaças, sobretudo para com um país irmão, como a Bolívia. Segundo ele, era do interesse boliviano a manutenção da venda, a um preço que viabilizasse os empreendimentos brasileiros, e que ninguém poderia negar à Bolívia o direito de nacionalizar suas riquezas (Barreto, 2012).

Tanto é assim, que no dia 5 de maio, a capa do jornal trazia a seguinte manchete: "Reunião mantém indefinições sobre o gás" (Folha de São Paulo, 2006). A matéria dizia que os presidentes teriam apenas reafirmado o respeito à decisão boliviana, mas que não teriam discutido o preço do gás nem o destino dos bens da Petrobras. Nesta edição, a Folha fazia, em seu editorial, uma contundente crítica à política externa do governo Lula, afirmando que o Itamaraty deveria abandonar a crença ingênua na "liderança brasileira natural na América do Sul", pois esta estaria sendo ofuscada por Chávez. O país deveria "acordar" empenhar-se em "consertar" a política externa, retomando as bases pragmáticas que sempre tivera, "incentivando a sobreposição dos interesses comerciais das empresas do país e as posições da política externa" (idem, p.A2). O Mercosul, portanto, deveria voltar à suas bases originais de "zona de livre-comércio" e o país deveria ultrapassar preconceitos ideológicos com a ALCA e com o acordo com a União Europeia de modo a acelerar esses dois processos. Fica patente, neste editorial, qual a orientação de Política externa que o jornal parece recomendar para o país. Se se pensar sob os termos de Gilboa (2002) novamente, isto seria uma tentativa do jornal – um jornal de extrema relevância política, no que pese a formação de uma opinião pública – de constranger os atores políticos responsáveis pelas relações exteriores de alto nível, tais sejam, o Itamaraty e a presidência da República.

A partir do dia 8 de maio, o assunto parece perder o destaque que possuía nas capas da publicação. As manchetes já não ocupam mais o topo da primeira página, sendo marginalizadas. No dia 9, entretanto, em artigo, Carlos Heitor Cony (2006) consegue associar o mensalão – escândalo que naquele ano havia ganhado grande destaque na mídia nacional – à crise boliviana. Ele ironiza dizendo que Lula deveria chamar Delúbio Soares e José Dirceu para fazerem um mensalão na Bolívia (Cony, 2006). No dia 10, o editorial indica a "desorientação" que teria tomado conta do governo Lula após a nacionalização do gás, principalmente nas negociações dos preços do produto. Lula ao prometer evitar o repasse de preços ao consumidor, estaria fazendo uma jogada eleitoreira. Havia, portanto, o risco de fazer da Petrobras uma empresa "populista" ao arcar com os prejuízos de se evitar o repasse de preços ao consumidor (Folha de São Paulo, 2006).

Vê-se, nestes dois momentos apresentados, uma clara associação direta da política externa à interna. O artigo de Cony associa o escândalo do mensalão à crise da Bolívia. No editorial, acusa-se o governo de, ao evitar o repasse de preços ao consumidor, estar recorrendo a uma medida eleitoreira. Nestes dois casos é evidente a utilização de um tema da política externa – a crise boliviana – instrumentalizado para a briga política interna. Assim, ao se criticar a forma como se conduziam as negociações com a Bolívia (e seus atores, Lula e Celso Amorim, principalmente), critica-se – direta ou indiretamente – o governo Lula de forma ampla.

Iniciam-se as negociações com os bolivianos. No dia 11, os Ministros de Minas e Energia do Brasil, Silas Rondeau e o de Hidrocarbonetos da Bolívia, Andres Soliz Rada, juntamente ao presidente da Petrobras e da YPF, reuniram-se em La Paz para conversas. Em comunicado conjunto, o Ministro brasileiro e o presidente da estatal brasileira reiteraram o respeito pelas decisões soberanas do governo boliviano. As partes concordaram que a revisão dos preços fosse tratada de forma “igual e equitativa”, de acordo com a Declaração de Iguazú (Barreto, 2012).

No editorial do dia 13 de maio, a Folha de São Paulo voltou à atacar diretamente a política externa do governo Lula (Folha de São Paulo, 2006). O jornal defende que Lula e sua diplomacia estariam aprendendo que não podem sustentar a política externa com base na “solidariedade retórica” com vistas a unir as nações sul-americanas. Afirma ainda que o Brasil tem que repudiar com veemência as acusações feitas pelo governo boliviano à Petrobras, acreditando ser positiva a crise no sentido de afastar o Brasil de Chávez. A negociação com a Bolívia para o ressarcimento das perdas, bem como sobre os termos do fornecimento de gás, seria o que mais interessaria no momento. Não defende o uso do “porrete”, mas sim um tom firme “de quem tem a seu favor um mercado consumidor, do qual depende o PIB boliviano, e as condições contratuais” (idem, p. A2). Reafirma que o recurso a tribunais internacionais não deveria ser descartado (idem).

No dia 14 de maio, os ataques do PCC em São Paulo tiraram o destaque dado à questão boliviana, passando esta a ocupar uma pequena chamada no canto da primeira página. A matéria faz alusão à visita de Lula à Bolívia e da conversa com Morales, que esclareceu suas declarações feitas no dia 12 (Folha de São Paulo, 2006). Lula teria afirmado que, na crise, havia “muita fumaça e pouco fogo” (idem, p. A1), no sentido de que a impressão geral seria a de haver muitos problemas e discordâncias entre os dois países, quando, na verdade, isso não era verdade. Lula teria ainda afirmado que estaria “pagando um alto preço político interno” (idem) por conta do imbróglio com a Petrobras, o que aponta o poder da imprensa em se utilizar do acontecimento em ano de eleição.

Tal declaração do então presidente pode explicitar justamente o que se busca no presente artigo. O “preço político” interno pago por Lula passaria também pela extrema pressão exercida pela mídia sobre o governo, por meio de duras críticas à condução da política externa e das negociações com a Bolívia, taxadas, como se vê, de “fracas” e lenientes.

Em meados de setembro o assunto volta a ganhar destaque do jornal, passando novamente à ocupar o lugar mais destacado na capa da edição do dia 15, que trazia a manchete “Bolívia suspende confisco das receitas da Petrobras” (Folha de São Paulo, 2006). A matéria faz referência à decisão

do dia 12 de setembro anterior em confiscar as receitas das refinarias – o que tornaria a Petrobras uma mera prestadora de serviços à YPFB – controladas pela Petrobras, o que, em meio à negociação entre a Petrobras e a YPFB, surpreendeu o governo brasileiro. Lula, pego de surpresa, prometera, segunda matéria, “endurecer” o tom. O editorial deste dia remarca a “esquizofrenia do governo Morales”, que tomava atitudes insensatas e repentinas, dificultando possíveis saídas. Para o jornal:

[...] a diplomacia brasileira tem sido concessiva demais com La Paz. Reiteradas manifestações de menosprezo por uma relação bilateral madura e previsível, da parte de Evo Morales, têm sido brindadas com palavras benevolentes de Luís Inácio Lula da Silva. A pouco mais de duas semanas da eleição presidencial, Lula ontem ensaiou uma mudança de tom e falou em endurecer com a Bolívia caso os interesses brasileiros sejam alvo de hostilidade. Que não seja apenas retórica de campanha (Folha de São Paulo, 2006, p.A2).

Vê-se novamente a associação do tema de Política externa à campanha eleitoral, numa crítica clara à postura que Lula mantivera até então, “benevolente” demais para com o país vizinho. E associa o endurecimento com possíveis pretensões eleitorais. Cabe destacar que o incidente em relação ao confisco das receitas das refinarias levou à demissão de Sólis Rada, Ministro dos hidrocarbonetos da Bolívia, e à consequente suspensão da medida por Morales.

É somente em dezembro de 2006 que se alcança um acordo entre a Petrobras e YPFB. Até então, estatal brasileira continuava responsável pela operação de seus blocos de exploração. Com o novo acordo:

[...]a Petrobrás passou a entregar à YPFB toda a cadeia de transporte e comercialização do gás natural a partir do ponto de fiscalização, sendo parte da receita adquirida com a venda do produto depositada diretamente na conta da Petrobras pelo próprio comprador, não sendo repassada pela YPFB. Com isso, evita-se o contrato de prestadora de serviços (Boné, Duarte e Saraiva, 2008).

Considerações Finais

Explicitou-se, ao longo do trabalho, a importância e o tratamento conferido pelo Jornal Folha de São Paulo à crise gerada a partir da nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos. O tema, que era, de fato, de suma relevância para a vida política e econômica nacional, ganhou contornos grandiosos, e buscou-se mostrar, por vezes, como a medida boliviana poderia impactar diretamente a vida dos brasileiros. Some-se a isto a manutenção do tópico na agenda do jornal por quase duas semanas seguidas, insistindo, inclusive, na questão do desabastecimento, mesmo que este já estivesse garantido a partir da Declaração de Iguazú.

A demasiada importância conferida ao tema – através, também, de manchetes e matérias trágicas –, juntamente aos editoriais e artigos de opinião publicados pelos colunistas do quadro permanente, permite entender o comportamento do jornal, e a capitalização da crise para utilizá-la no contexto interno de corrida “pré-eleitoral”, que já se configurava. Viu-se, em diferentes editoriais, que a crítica à condução política externa do governo Lula descambava, por vezes, à insinuações e associações à política interna. Em artigos de opinião – como aquele do Cony (2006) – observa-se a associação de escândalos políticos internos do governo associados à questão boliviana. Mais tarde, já em setembro, quando o assunto volta à ganhar destaque – agora a duas semanas do pleito – o editorial do dia 15 novamente associa a declaração de Lula sobre um possível “endurecimento” com Morales à retórica de campanha. Desta forma, confirma-se a hipótese de que este tema específico de política externa foi instrumentalizado num contexto de acirramento político interno, às vésperas – e durante – da corrida eleitoral.

Ademais, foi possível tecer conclusões a respeito das diferentes visões de política externa. De um lado, a praticada pelo Itamaraty e pela presidência da república e de outro a demandada pelo Jornal, que buscou, como explicitado, funcionar como um “agente constrangedor” das decisões do governo. Para a Folha de São Paulo, a postura do governo diante da situação deveria ser de firmeza e defesa incondicional dos “interesses nacionais”, que poderiam, inclusive, passar pelo não reconhecimento da legitimidade da medida adotada pelo governo boliviano. Como a primeira atitude do Itamaraty foi, ao contrário do esperado, reconhecer que a atitude do governo boliviano era “inerente à sua soberania”, o periódico passou às críticas da atuação diplomática brasileira. Taxando-a de fraca, a Folha procurou manter-se como ator constrangedor, agora ao colocar grande parte da opinião pública contra o modo de como o governo lidava com a crise, o que levaria o governo a “pagar um alto preço político” internamente, como afirmou o próprio presidente.

Por fim, é possível verificar, a partir da análise exclusiva da atuação da diplomacia brasileira, que esta, ao reconhecer prontamente o direito soberano da Bolívia em nacionalizar suas reservas hidrocarbônicas, buscava não indispor demais países sul-americanos à ideia de um processo de integração regional liderado pelo Brasil. É possível especular que, se a resposta brasileira tivesse sido “firme” como demandava o jornal – dobrando a Bolívia e fazendo-a voltar atrás em sua decisão – a imagem do Brasil como país “imperialista” só tenderia a difundir-se pela região, dificultando ainda mais as tentativas de iniciar um processo integracionista coeso e duradouro.

Bibliografia

BARRETO, Fernando de Mello. *A política externa após a redemocratização*. Brasília: FUNAG, 2012, v. 1.

BONÉ, R. B, DUARTE, B. P., SARAIVA, T. C. *Impacto na relação Brasil-Bolívia, com a nacionalização dos hidrocarbonetos bolivianos, em 2006*. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, n. 1, p. 87-98, 2008, v. 36.

CATANHÊDE, Eliane. Inimigo Externo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 12 de maio 2006. Disponível em: < <http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/12/2/> >.

CONY, Carlos H. Um mensalão para a Bolívia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 5 de maio 2006. Disponível em: < acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/05/2/ >.

COUTO, L. Relações Brasil-América do Sul: a construção inacabada de parceria com o entorno estratégico. In: LESSA, A. C. & Oliveira, H. A. *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

FOLHA DE SÃO PAULO. Negociar com Firmeza. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 4 de maio 2006. Disponível em: < <http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/04/2/> >.

_____. Hora de Despertar. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 5 de maio 2006. Disponível em: < acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/05/2/ >.

_____. Lula diz que não quer 'espada sobre a cabeça'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.B1, 12 de maio. 2006. Disponível em: <acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/14/73/>.

_____. As ilusões perdidas. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 13 de maio. 2006. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/13/2/>>.

_____. Bolívia nacionaliza gás e petróleo. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A1, 2 de maio. 2006. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/02/2/>>.

_____. Chavismo nos Andes. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 12 de setembro. 2006. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/09/12/2/>>.

_____. Para Lula, crise do gás tinha 'muita fumaça e pouco fogo'. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.B1, 14 de setembro. 2006. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/05/14/2/>>.

_____. Bravata infeliz. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p.A2, 15 de setembro. 2006. Disponível em: <<http://acervo.folha.com.br/fsp/2006/09/15/2/>>. GILBOA, Eytan. Global Communication and Foreign Policy. Journal of Communication. EUA: International Communication Association, Dezembro, 2002.

ITAMARATY. *Nota nº 276. Declaração dos Presidentes da Argentina, Bolívia, Brasil e Venezuela*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/2006/04/declaracao-dos-presidentes-da-argentina-bolivia>>.

MARQUES, Moisés da Silva. *Quebra de protocolo: a política externa do governo Lula (2003-2010)*. São Paulo: Desatino, 2013.

DUAS VISÕES DA AMÉRICA DO SUL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE A TEORIA DA DEPENDÊNCIA E A TEORIA DA INSUBORDINAÇÃO

Pedro Plitek Schubert (UFF)

Resumo: Esse artigo visa realizar uma análise comparativa entre a Teoria da Dependência, desenvolvida por intelectuais como Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Mardini, Theotonio dos Santos, e a Teoria da Insubordinação, de Marcelo Gullo, a fim de se perceber em quais pontos essas teorias divergem e em quais pontos se tocam. Primeiramente devemos pensar como o contexto histórico influenciou a elaboração dessas teorias. A Primeira surgiu na década de 60, enquanto a segunda é extremamente nova sendo desenvolvida na primeira década do século XXI. É importante ressaltar que ambas as teorias tiveram difusão e desenvolvimento na América do Sul, sendo um arcabouço teórico produzido em grande parte por pensadores sul-americanos visando refletir a realidade sul-americana. Torna-se necessário abordar os princípios norteadores dessas teorias, ou seja, como os aspectos econômicos, políticos e culturais são pensados. A partir do levantamento desses dados teremos instrumentos para que possamos perceber seus atritos, contradições e similaridades.

Palavras-chave: Teoria da Dependência, Teoria da Insubordinação, América do Sul

Introdução

Desde que a América foi descoberta pelas potências europeias e o mundo começou a tomar, gradativamente, a forma que possui hoje em dia, a América do Sul foi considerada a periferia do sistema internacional. Primeiro foi dividida pelas potências ibéricas, Portugal e Espanha, que estabeleceram suas colônias para a produção de produtos primários, cuja exploração iria suprir os luxos desses países e a ambição de seus governantes.

Para a manutenção desse sistema, uma pequena elite foi criada nesses países e, mesmo sendo explorada pelos centros do sistema, ela possuía um poder relativo sobre os demais habitantes da América do Sul.

Com a ascensão de Napoleão Bonaparte, essa relação mudou um pouco. A América Espanhola passou a ignorar a Espanha, pois esta estava sobre domínio francês, e a América Portuguesa passou a ser a sede do Império Ultramarino Português. Com isso, a pequena elite sul-americana experimenta um pouco mais de poder e autonomia, o que permitiu o processo de independência.

Isso, entretanto, não significa de modo algum que as elites sul-americanas tomaram um caminho independente para assegurar um poder sul-americano. As elites continuaram no mesmo modo operante, fazendo a manutenção de seu poder pessoal ao invés de pensar a América do Sul como um todo e em sua projeção no cenário internacional. Com isso se submeteram à influência inglesa, que se tornou o novo polo de poder ocidental.

A situação começou a ser alterada com o advento do populismo de Getúlio Vargas e de Juan Perón, e depois com a CEPAL. Um primeiro passo foi dado com o processo de industrialização. Entretanto, isso não significava o desenvolvimento propriamente dito. Apenas uma modernização, como Furtado (1981) deixa explícito em "O Brasil não se desenvolveu, modernizou-se", uma vez que a elite, que até o momento era agrária e promovia a desigualdade para a manutenção de seu próprio poder, simplesmente saiu do campo e se instalou nos polos urbanos. Mas o subdesenvolvimento, em relação às potências centrais e às desigualdades sociais internas da América do Sul, foi mantido.

É nesse momento que surge a Teoria da Dependência, com a tentativa de corrigir supostos erros que a CEPAL havia cometido ao menosprezar a parte social ao acreditar que a melhora do padrão de vida promovido pelo desenvolvimento viria acontecer de forma natural em todas as classes. É importante ressaltar que a Teoria da Dependência não é algo homogêneo, e que existe um intenso debate interno dentro da própria teoria. Os principais pontos que amarram essas teorias juntas são suas críticas à subordinação e à especialização econômica norteada pelas potências centrais. As diversas teorias que se encontram no corpo da Teoria da Dependência podem variar de forma considerável no que se diz respeito à origem do fenômeno da dependência e como sair dessa condição.

Ao perceber esse movimento na década de 60, é importante pensar sobre como ele afeta o pensamento atual. Por isso a importância de se relacionar a teoria da Dependência com a Teoria da Insubordinação, surgida no começo do século XXI com o intuito de questionar o processo de submissão dos países periféricos em relação às potências centrais. Encontrar suas afinidades, seus atritos e contradições, pois, somente assim seremos capazes de perceber que as formas de dominação presentes na década de 60 e denunciadas pela Teoria da Dependência ainda estão em vigor e como a Teoria da Insubordinação propõe uma solução para esse problema.

Metodologia da pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida por meio de uma extensa análise bibliográfica onde diversos autores da Teoria da Dependência foram estudados, dentre eles Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso, Theotônio dos Santos, Enzo Faletto. Já a Teoria da Insubordinação foi desenvolvida por Marcelo Gullo em seu livro "A Insubordinação Fundadora: breve história da construção do poder pelas nações", que Hélio Jaguaribe ressaltou a importância ao declarar no prólogo "Considero este livro de Marcelo Gullo uma leitura indispensável para todos os sul-americanos, começando pelos seus líderes políticos" (GULLO, 2014, p. 16).

Assim, foi feita uma análise de cada uma dessas teorias e uma contextualização histórica. Isso permite que seja possível identificar similaridades, atritos e contradições entre essas duas teorias, que será utilizado para a realização de uma comparação entre as duas. Deve-se ressaltar também a importância delas para o desenvolvimento de um pensamento autônomo na América do Sul, uma vez que tiveram grande parte de sua produção na própria América Latina e assim têm a capacidade de "pensar a partir da periferia", ou seja elas têm a capacidade de perceber de forma mais concreta a realidade sul-americana.

A Teoria da Dependência será apresentada na primeira parte do trabalho. Para compreender seu surgimento será apresentada sua história e como ela veio a se tornar uma teoria. A Teoria da Insubordinação será, por sua vez, apresentada na segunda parte do artigo, aonde serão apresentadas as principais ideias de Gullo. Na terceira parte desse artigo é feita uma reflexão sobre a validade dessas teorias para se pensar a América do Sul.

Dessa forma o leitor poderá chegar ao fim desse artigo com uma centelha de curiosidade acesa sobre esse tema que é de tamanha importância para o desenvolvimento do subcontinente sul-americano. Esse artigo, entretanto não deslumbra todos os aspectos dessas duas teorias, uma vez que para isso ser feito haveria a necessidade de uma pesquisa muito mais profunda sobre o tema. Assim, sendo, esse artigo tem um caráter muito mais introdutório dos conceitos básicos do que uma análise realmente aprofundada do tema.

A Teoria da Dependência

Para entender a Teoria da Dependência é necessário levar em consideração o contexto histórico em que surgiu e o porque de seu desenvolvimento. Estamos falando da América do Sul, década de 60, auge da Guerra Fria. Em primeiro de Janeiro de 1959, ocorre a Revolução cubana, três anos depois, em outubro de 1962, a crise dos mísseis começa. Enquanto

isso, países como Argentina, Brasil e os demais países da América do Sul clamavam por um maior desenvolvimento. Esses países já haviam começado o processo de industrialização. O Brasil tinha conseguido sua siderúrgica já em 1941, com Vargas. Os países sul-americanos seguiam a receita da CEPAL¹ para a industrialização e em consequência, para o desenvolvimento.

Entretanto, um grupo de intelectuais com influência marxista desenvolve uma nova teoria. Essa teoria dizia basicamente que as políticas de industrialização oferecidas pela CEPAL industrializariam o país, mas infelizmente não seriam responsáveis pelo desenvolvimento do país, assim como também não trariam mais autonomia para os países no sistema internacional. Como a industrialização não seria sinônimo de desenvolvimento, o que estaria sendo feito de errado? Para compreender isso melhor temos que entender a lógica da CEPAL.

Segundo a CEPAL e seus teóricos da corrente estruturalista, os países primário exportadores, ou seja os exportadores de minérios, insumos agrícolas e todos os demais produtos que não foram beneficiados por indústrias, perderiam o poder de dar saltos de progresso e de planejar sua vida nacional. Afinal, viveriam para suprir as necessidades de matérias primas das potências centrais, se moldando em relação a essa demanda, ou seja, esses países perderiam sua autonomia e seriam fadados à periferia.

Segundo a clássica visão da Divisão internacional do Trabalho (DIT), os países do hemisfério sul, teriam vantagens comparativas na produção desses insumos, e a produção deles seria quase uma obrigação do país. Vamos pegar dois países, o A e o B por exemplo. O país A é muito bom em produzir cana de açúcar. Ele tem solo, clima, tudo propício para a produção de cana de açúcar. Já o país B não tem a mesma capacidade de produção de cana de açúcar. O clima dele não é tão bom, a terra dele não é tão boa. Então ele criou uma pequena indústria para poder desenvolver seu país. Os dois vão trocar esses produtos e se beneficiar mutuamente. E se o país A desenvolvesse uma indústria, e essa indústria fosse melhor do que a do país B? Era melhor que ele não o fizesse, pois o país A é muito melhor produzindo cana de açúcar, e desenvolver uma indústria poderia ser prejudicial a sua produção de cana, pois aumentaria o custo de oportunidade dos países. Assim o país A deveria ficar com a produção de cana de açúcar, e o B com a produção industrial, pois os dois se beneficiariam mutuamente, uma vez que ambos seriam mais produtivos e poderiam consumir mais.

¹ Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Na época o conceito de América Latina era mais relevante do que o de América do Sul.

Não vamos tirar o mérito de David Ricardo, que desenvolveu a Teoria das Vantagens comparativas em 1831, lapidando o trabalho de Adam Smith sobre as vantagens absolutas, e trazendo maior dinâmica ao debate econômico, enriquecendo-o. Porém, Raúl Prebisch percebeu algumas falhas na teoria ricardiana. Segundo Prebisch, Ricardo desconsidera a dinâmica de longo prazo dos preços, ou seja, Ricardo não levou em conta a variação do preço dos produtos no longo prazo. É como se Ricardo simplesmente mostrasse uma foto da economia, ao invés de um filme com uma sucessão de eventos. Isso deve ser somado ao fato de a teoria ricardiana não deslumbrar os ganhos de escala, nem outros custos que existem no comércio.

Dessa forma, as ideias contidas na DIT seriam responsáveis por distorcer as relações econômicas, favorecendo as potências centrais, que promoveriam somente uma transferência de riqueza da periferia para o centro. A forma de se escapar disso seria promover a industrialização dos países periféricos, pois a população do campo seria atraída pela possibilidade de emprego gerados pelas indústrias nos centros urbanos acarretando em uma maior distribuição de renda. Assim, o trabalhador se transformaria em consumidor, promovendo a circulação de riquezas. Toda essa fórmula aqueceria a economia do país, sendo capaz de promover seu desenvolvimento. Porém, infelizmente, não é tão simples assim.

Os teóricos da Dependência identificaram alguns problemas. Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1966) em "Dependência e Desenvolvimento na América Latina" identificam o grande erro dos teóricos da CEPAL. Os estruturalistas teriam ignorado a relação da economia com a sociedade. Isso desencadearia grandes problemas de desigualdade social, que poderiam levar o país à modernização, mas não ao desenvolvimento, como ressaltou Furtado (1981).

A questão que foi ressaltada por Cardoso e Faletto demonstra como as elites agrárias acabariam por se tornar as elites urbanas e como o cosmopolitismo seria responsável por trazer uma aproximação das elites da América do Sul com as potências centrais. O cosmopolitismo transformaria essas elites. Elas não querem mais somente fazer a manutenção de seu poder, elas têm como fetiche se tornar como as elites das potências centrais. Não em um projeto de substituição, mas sim em um processo de aceitação. Sendo assim, as elites da América do Sul são altamente influenciadas pelas potências centrais e promovem a manutenção da dependência para poder demonstrar como elas são parecidas com as elites dos poderes centrais. Cardoso e Faletto percebem e explicam como esse fetichismo em se tornarem e serem aceitos pelas elites das potências centrais não seria simplesmente eliminado com a passagem de um país agrário para um país industrializado, pois a elite continuaria a menosprezar a economia e o aspecto social para poder criar uma manutenção dessa dependência, e de sua distância com os outros membros da sociedade.

A dependência industrial funciona de forma semelhante à agrária, mas de forma um pouco mais sutil. Ela permite alguma margem de movimentação, como por exemplo bancos de fomento, como o caso do BNDE² brasileiro. Entretanto, grande parte do capital ainda é investido por multinacionais. Tendo pouca participação do setor privado nacional no desenvolvimento do país, afinal há pouco interesse das elites no desenvolvimento, as multinacionais investem nos países recém industrializados em funções manufatureiras, focando somente na produção nesses países, enquanto os investimentos em tecnologia, desenvolvimento de produtos e planejamento industrial continuam direcionados para o país sede da multinacional, assim como os lucros gerados por essas empresas. A elite local extrai sua riqueza e poder por meio de arranjos governamentais e por meio de filiação a essas empresas. Assim, toda a tecnologia que impulsionava as indústrias dos países da América do Sul eram ultrapassadas, para que a hierarquia e o poder das potências centrais tivessem manutenção.

A Teoria da Insubordinação

A Teoria da Insubordinação é extremamente recente, sendo desenvolvida nas primeiras décadas do século XX por Marcelo Gullo em seu livro "A Insubordinação Fundadora". A tese central de Gullo é a de que todos os Estados que saíram da condição de subordinados afirmaram uma política de insubordinação ideológica assim como tiveram um impulso estatal, ou seja, todos que saíram da subordinação foram insubordinados ao discurso dos países centrais. Assim, em seu livro, Gullo descreve o sistema centro-periferia com uma grande assimetria e ressalta como o discurso hegemônico é utilizado para a sua própria manutenção de poder. Dessa forma, as ideias transmitidas pelo hegemom não serão úteis para que o país periférico comece a fazer parte do centro do sistema.

Gullo ressalta a política do Reino Unido, que, ao mesmo tempo que se utilizava o protecionismo e o auxílio estatal para poder desenvolver sua indústria, propagava pelo mundo os princípios liberais produzidos por Adam Smith, David Ricardo, dentre outros. A única forma de escapar a esse projeto ideológico de submissão seria justamente desacreditar na receita do centro para o desenvolvimento e criar seu próprio pensamento. Afinal essa receita não passa de uma forma de dominação. É inegável que a teoria de Gullo, nesse aspecto tem certa proximidade com a de Ha-Joon Chang (2002), em "Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica". Afinal, Chang também ressalta como os países que chegaram

² Banco Nacional de Desenvolvimento, criado em 1952.

ao centro de poder omitem a verdadeira forma de se chegar lá, como forma de dominação, promovendo os valores liberais, e, mais recentemente, os neoliberais contidos no Consenso de Washington. Entretanto, Chang se foca apenas no aspecto econômico da questão, enquanto Gullo vai mais fundo.

A teoria de Gullo é não se foca somente no quesito econômico de se agregar riqueza, mas também no quesito cultural e de poder, em seu viés mais tradicional, ou seja, naquele que se refere na capacidade de se defender e de influenciar para conseguir seus objetivos. Gullo também ressalta Hegel, transpondo sua teoria sobre o nascimento do servo de do senhor para o cenário internacional. Dessa maneira, os que não estão dispostos a morrer para assumir a sua liberdade acabam se tornando servos. O mesmo aconteceria com os Estados, aqueles que tem medo de serem repreendidos pelo sistema internacional acabam se tornando servos, ou seja, dependentes. Na condição de servo, o Estado perderia a sua capacidade de condução de seu destino.

Dessa forma, pode-se perceber que, para Gullo, é de suma importância que os países da América do Sul parem de agir conforme o mando das potências centrais para começarem a ter alguma autonomia no sistema internacional e, com isso, se retirem da periferia. Isso se daria com uma mudança de postura em relação às potências, contestando o seu mando, associado a um grande impulso estatal, que promoveria uma força econômica interna no país.

Conclusão

Como foi possível observar nesse artigo, há muito tempo que os países da América do Sul estão em uma situação de periferia, e grande parte desse problema é oriundo de uma elite que gostaria de ser como a elite das potências centrais. Para tanto, essa elite adere às ideologias e à cultura de dominação oferecida por essas potências. Isso coloca os países da América do Sul em uma situação de Dependência, ou de Subordinação.

Assim, é possível perceber que as teorias da Dependência, principalmente as desenvolvidas por Cardoso e por Falleto, e a Teoria da Insubordinação, de Gullo, possuem um caráter de complementariedade. Ambas as teorias percebem os mecanismos de dominação empregadas pelas potências centrais e como essa situação consiste na manutenção mútua de poder, tanto das elites locais, com seu fetiche pela cultura das potências centrais, como das próprias potências centrais.

As duas teorias ressaltam a importância social da cultura, como uma forma de contestação aos poderes centrais e também como um mecanismo de dominação, mostrando a urgência dos países da América do Sul em mudarem sua atitude com as potências centrais. Isso implica em uma maior

aproximação política, cultural e comercial entre os países dependentes, ou seja, uma maior união entre os países sul-americanos se faz necessária, pois juntos, poderão coordenar os Estados em prol do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, ter força política para aumentar suas capacidades e, dessa forma, sair da condição de dependência e de subordinação.

É imperativo que os países da América do Sul se desvencilhem das ideologias impostas pelas potências centrais. A negação do Consenso de Washington e a utilização do estímulo estatal para o desenvolvimento industrial se faz necessário para a transformação dos países. Entretanto, é necessário que se evite os mesmos erros cometidos pela CEPAL, pois a industrialização deve ser feita de forma conjunta com uma intensa política social, associada a investimentos expressivos no setor do desenvolvimento de novas tecnologias.

Essas medidas garantiriam um grande avanço aos países sul-americanos, e com isso se daria o início do processo de insubordinação. Uma vez que esse processo fosse iniciado, os países da América do Sul começariam a ter maior autonomia perante o sistema internacional, o que tornaria mais fácil a esses países consolidarem seus objetivos nacionais, além de proporcionarem melhor qualidade de vida a seus habitantes.

Assim, podemos perceber a relevância das teorias da Dependência e da Insubordinação, uma vez que elas denunciam um mecanismo de dominação das potências centrais e também fornecem formas de se desvencilhar dessa armadilha. Dessa forma, é possível entender porque essas teorias deveriam ser muito mais exploradas pelos governantes dos países da América do Sul. O investimento nesse tipo de pesquisa é o primeiro passo para que se possa construir uma cultura diferenciada da cultura das potências centrais. Sendo assim, a realização desse estudo é um pequeno passo, porém de extrema relevância para o progresso e desenvolvimento do subcontinente da América do Sul.

É esperado que o início desta pesquisa e da confecção deste artigo fomentem maior interesse e curiosidade sobre o tema nos estudiosos das ciências políticas e sociais, para que esse assunto, de tamanha relevância, não se perca no mar de temas que existem. No futuro, torna-se fundamental a continuação dessa pesquisa para que os mecanismos aqui apresentados sejam compreendidos de forma mais plena, além da criação e de identificação de novos mecanismos e estratégias, tanto de desenvolvimento e de contestação do poder central, quanto de novas formas criadas por esse núcleo para a dominação dos demais. Afinal, é preciso conhecer as formas de manipulação criadas pelo centro, para que se possa escapar das amarras que nos tornam marionetes em suas mãos.

Referências

CARDOSO, F.H.; FALLETO, E. (1966) *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. (10ª edição). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 234 p.

GULLO, M. (2008) *A insubordinação fundadora*: breve história da construção do poder pelas nações. Trad. Renato Tapado. Florianópolis: Insular, 2014. 200 p.

HAGE, J.A.A. A Teoria da Dependência: uma contribuição ao estudo das Relações Internacionais. In: Neves, A. L. V. (Org.). *Teoria das Relações Internacionais*: As questões mundiais em debate. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 251-284.

MANKIWI, N.G. Interdependência e ganhos de comércio. In: *Introdução à economia*: princípios de micro e macroeconomia. Trad. Maria Jose Cyhlar Monteiro. Rio de Janeiro: Campus, 1999. p. 47-60.

CHANG, H.J. (2002) *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Trad. Luiz Antônio Oliveira. São Paulo: UNESP, 2004. 266 p.

OS TRIBUNAIS PENAIS INTERNACIONAIS COMO FERRAMENTAS DE SECURITIZAÇÃO

Vinícius Armele dos Santos Leal (UFF)¹

Júlia Knauer Carvalho (UFF)²

Resumo: Para transpor a discussão sobre crimes internacionais e sua necessária punição, a emergência, a multiplicação e o real funcionamento dos tribunais penais internacionais traz a tona a importância da problemática relação entre política e direito nas relações internacionais. Os caminhos nos quais política e direito interagem impactam a qualidade do sistema legal operante em qualquer sociedade e colocam em jogo velhas máximas do direito internacional. O objetivo desse trabalho é identificar o funcionamento e a implementação dos tribunais penais internacionais, pela lente da Escola de Copenhague, como ferramentas do processo de securitização por parte do CSNU, como instrumentos de justiça internacional, antigo anseio de fazer com que os mais graves e hediondos abusos contra a consciência humana e a segurança coletiva não ficassem impunes.

Palavras chave: Securitização, Tribunal Penal Internacional, Sistema Internacional

1 - Introdução

O presente trabalho tem como objetivo identificar o papel que os Tribunais Penais Internacionais (TPI) ocupam no sistema internacional e o seu funcionamento como elementos de securitização de agendas internacionais. Destarte, analisaremos a formação do Tribunal Penal Permanente como uma Organização Internacional Governamental (OIG) sob a luz das teorias de Relações Internacionais, abordando as principais vertentes teóricas. Traçaremos também um perfil da formação histórica dos Tribunais de Exceção que ocorreram ao longo do século XX, contribuindo de certa forma para a construção do conceito de segurança humana e que se apresentaram como políticas de securitização do sistema, principalmente através dos países hegemônicos, sobre os derrotados e grupos localizados, através de um discurso de justiça universal e busca dos culpados.

¹ Bacharelado em Relações Internacionais na Universidade Federal Fluminense. Contato: viniciusarmelegmail.com

² Bacharelada em Direito na Universidade Federal Fluminense. Contato: juliaknauer@id.uff.br

Assim, a pesquisa concentra-se na securitização como processo político para justificar a percepção de uma ameaça existencial - os crimes cometidos contra os direitos humanos, crimes esses que não poderiam passar impunes - como mais emergencial que outros (corrupção, Estado fraco, pobreza).

Primeiro, será apresentada uma discussão sobre a natureza do sistema internacional para construir o ambiente no qual iniciaremos a discussão; em seguida uma introdução à teoria da securitização conforme proposto pela Escola de Copenhague, enquadrando-o ao escopo da defesa aos direitos humanos e de segurança humana. Em terceiro, faremos a construção histórica dos tribunais internacionais até a culminância no Tribunal Permanente. Por fim, será apresentada uma análise sobre as contradições imanentes entre o objetivo dos Tribunais Penais Internacionais e os seus resultados práticos sobre a lente da teoria de securitização.

2 A Natureza Anárquica do Sistema Internacional

A natureza do sistema internacional é um ponto fulcral para os estudos do direito internacional e aos relativos à segurança internacional, passando pela a ideia de anarquia – a qual, de fato, passa a ser o elemento unificador de todas as variadas concepções da realidade das relações internacionais.

Para esse efeito, anarquia significa a inexistência de uma autoridade central, com legitimidade para criar leis e dispor de poder para fazer com que tais leis sejam obedecidas. Em virtude da ausência de algo como um “governo mundial” - que centralize as decisões - as relações e interações internacionais assumem uma importância fundamental para o conhecimento da realidade internacional. A figura jurídico-política do Estado permanece como o aspecto mais importante, como referência, mesmo que haja divergências entre as correntes teóricas.

A ausência de um poder que desempenhe, em escala internacional, o papel que o Estado desempenha em escala nacional constitui, para as diversas orientações teóricas, a pedra angular das Relações Internacionais. A maneira como definimos a realidade é a mesma maneira como a entendemos, de tal modo que, entre a realidade e sua definição, encontra-se sempre presente a teoria.

Segundo a concepção da natureza do sistema internacional para a Escola de Copenhague, como os Estados são essencialmente construídos de forma política, o sistema político internacional é a principal parte do ambiente dos Estados. Estados e sistema internacional seriam fins opostos de um fenômeno político contínuo. A característica definidora dos Estados seria a sua soberania, ou a recusa de reconhecer qualquer autoridade política superior à deles mesmos. Assim, a característica essencial dos Estados define a natureza do sistema e a natureza do sistema é um reflexo da

natureza dos Estados. Por definir e defender ambos, os Estados constroem e mantêm um sistema anárquico, que estabelece a estrutura e define o ambiente político de competitividade e autoajuda em que os mesmos devem operar³.

A natureza da anarquia serve para entender o seu papel na segurança nacional. A escolha entre anarquia e governo mundial (hierarquia) não é uma escolha entre insegurança e segurança, mas apenas entre diferentes tipos de problema de segurança. Na anarquia, o problema seria a ameaça da violência e intervenção entre Estados, visto que as dinâmicas políticas do sistema são normalmente oligárquicas, sendo dominadas por um pequeno grupo de superpotências. O uso popular de anarquia como sinônimo para caos e desordem reforça a sua imagem negativa e traz uma concepção equivocada do sistema internacional. Essa associação é oriunda da imagem do estado de natureza do homem de Hobbes. Contudo, o que ocorre é uma analogia entre indivíduos e Estados, a partir das vulnerabilidades dos indivíduos, que seriam transferidas para os Estados. Tal analogia se demonstra falsa já que a anarquia entre os Estados não resulta necessariamente em caos visto que os Estados são uma concepção permanente e durável⁴, diferente do indivíduo.

Dessa forma, a anarquia não é a essência dos problemas de segurança, é a forma que esse problema se estabelece. A eliminação da anarquia não seria uma parte necessária nem desejável da solução da insegurança, uma vez que ela é a estrutura na qual temos que procurar soluções para a insegurança. Destarte, a partir do ponto em que os extremos de segurança são impossíveis, visto que a segurança de grande parte dos indivíduos é garantida pela estrutura contratual com o Estado protegendo-lhes das vulnerabilidades do terror hobbesiano, e a anarquia em outro ponto sempre mantém a ameaça do conflito em que um ator possa se mover contra outro, a segurança absoluta é inatingível, e dificilmente desejável, para a existência humana. Assim, que fatores fariam a diferença? Que condições poderiam aumentar ou diminuir os níveis de segurança no sistema internacional?⁵

O respeito ao Direito Internacional complementa essas ideias, porque o Direito age no sentido de proporcionar alguma ordem na natural anarquia internacional. Por meio das organizações internacionais, os liberais creem ser possível estabelecer algum equilíbrio entre os Estados e, assim, garantir segurança para os Estados mais fracos. Contudo, cabe aqui uma pergunta: a formação de Tribunais Penais Internacionais se configura como um aumento do nível de segurança do sistema?

³ Buzan, Barry. **Security and the International Political System**. In **People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era**. 1st edion 1981, 2nd Edition . Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1991 and 2008 with a new preface from the author.

⁴ Ibid. 4

⁵ Ibid. 4

3 A Teoria de Securitização

Os Estudos de Segurança Internacional surgiram de debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas após a Segunda Guerra Mundial⁶. A teoria da securitização, desenvolvida nos trabalhos da Escola de Copenhague, refere-se aos processos sociais pelos quais grupos de pessoas concebem algo como ameaça, urgindo assim medidas extraordinárias. Sendo assim um contraponto construtivista à análise de ameaça materialista dos Estudos Estratégicos tradicionais que define a matéria em termos político-militares⁷.

Waever (1995) descarta a existência de realidade social que pode ser conhecida com bases em princípios anteriores à constatação fática de um fenômeno e defende que questões de segurança são construídas pelas práticas sociais. O termo "segurança" é constituído intersubjetivamente em um campo e através de um processo social específico. Processos de construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança. Questões políticas podem, portanto, sofrer processos/movimentos de securitização ou desecuritização.

Ao afirmar que ameaças são politicamente construídas, não se pretende negar que uma ameaça *de facto* exista, mas que, no processo de securitização, certas questões podem ser transformadas em (e percebidas como) ameaças, onde estas não existem, e em detrimento de outras que podem apresentar riscos ("ameaças") efetivamente reais, ou seja, é um ato de linguagem.

Este tipo de discurso identifica uma situação em que urge a utilização de meios extraordinários para resolver o problema. Certas questões então passam a ser designadas como ameaças existenciais e, portanto, demandam um estado de exceção, uma suspensão da política normal, justapondo-se acima desta, de modo que a ameaça possa ser prioritariamente combatida por meio da mobilização de recursos que, de outra maneira, seriam impossíveis de se obter.

⁶Buzan, Barry. Hansen, Lene. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Ed. Unesp, 2012. 576p.

⁷ passim 2

⁸Ole Waever, "**Securitization and Desecuritization**", *On Security*, Ed by Ronnie Lipschutz, New York, Columbia University Press, 1998, p. 6.

Algo é securitizado quando é construído em uma ameaça. Realizado então pelo *ator securitizador*, isto é, quem realiza o ato, apresentando o assunto como uma ameaça dentro de uma retórica gramatical específica de segurança. De acordo com Waeber, "something is a security problem when the elites declare it to be so"⁸, assim, algo se torna securitizado quando for declarado como um problema de segurança, o objeto de referência da segurança, ou seja, aquilo em nome de que a securitização visa defender. Por último, esse problema precisa ser aceito por uma audiência, aquela para a qual o ato de linguagem é justificado, em outras palavras, a coletividade que legitimará (ou não) a securitização de uma questão⁹.

4 O Processo Histórico de Construção da Justiça Internacional

A busca da realização do ideal da justiça internacional foi um processo construído ao longo de décadas, através do advento da jurisdição internacional permanente. Para contrastar e dimensionar a ambiência do TPI, retrocederemos para analisar as dificuldades enfrentadas pela primeira concepção de jurisdição internacional penal, sucessiva à Convenção de Genebra de 1864. Essa convenção inaugura o direito internacional humanitário escrito e com vocação universal, gerando muito entusiasmo à época. Entre as expectativas, inicialmente, acreditava-se que os Estados membros tipificassem as condutas contrárias a ela e as reprimissem. Porém, apesar dos adeptos, muitos desencorajaram dessa ideia.

As conferências da paz de 1899 e 1907 dariam outro alento, porém nem o tratado de corte internacional de presas previsto nesta última conferência seria ratificado, pois reinava a visão realista de uma ordem jurídica interestatal resistente à formação de instituições internacionais¹⁰.

Ao início do século XX, o ideal da justiça internacional não se deixou marcar por uma visão puramente interestatal do contencioso internacional. A Corte Centro Americana de Justiça, criada em 1907, permitia acesso direto pelos Estados e também pelos indivíduos, dando início a ideia de Rule of Law ou o Estado de Direito no plano do direito internacional. Segundo Antônio Cançado Trindade, um dos nomes mais respeitados no mundo jurídico internacional:

⁹Stone, Marianne. **Security According to Buzan: a comprehensive security analysis**. Sciences Po – Paris, France, Columbia University, School of International and Public Affairs – New York, USA. Grouped 'Etudes et d'Expertise "Sécurité et Technologies" GEEST-2009

¹⁰ Jardim, Tarciso Dal Maso. **Dinamismo do direito internacional penal após o Estatuto de Roma: da Sudanroom à situação em Darfur, Sudão**. Brasília, 2010. pag. 3-5.

O ideal de uma instância judicial internacional mais além da dimensão interestatal encontrou assim expressão concreta na América Latina, mas já se encontrava sedimentado em experiências pioneiras, em outras latitudes, que outorgaram capacidade processual aos indivíduos. Foi o caso, e.g., na era da Liga ou Sociedade das Nações, dos sistemas de minorias e dos territórios sob mandato, os sistemas de petições da Alta-Silésia, as Ilhas Aaland e do Sarre e de Danzig. Eles abriram caminho, na era das Nações Unidas, para a consolidação dos mecanismos de petição individual internacional. No presente estudo, examino os tribunais internacionais (solução judicial) propriamente ditos, deixando de lado a via arbitral. (Cançado, Trindade, 2013, pag.10-11)

Criada em 1920, junto ao tratado que instaurou a Liga das Nações, a Corte Permanente de Justiça Internacional, contudo, era um órgão independente da Liga, e tinha competência para ouvir e resolver disputas entre os Estados sob sua jurisdição. É válido ressaltar que no estatuto de criação da CIJP, fez-se a opção de lidar apenas com matérias interestatais, *"(...) não por uma necessidade intrínseca, nem por ser a única maneira de proceder, mas tão só para atender ao ponto de vista prevalente entre os membros do Comitê de Juristas encarregado de redigir o Estatuto da CPJI."* (Cançado, Trindade, 2013, pag.11).

A realização do antigo ideal da justiça em nível internacional se realizou de forma gradual nos últimos anos, com a operação dos múltiplos tribunais internacionais contemporâneos. Um tema que assumiu um lugar de destaque na agenda internacional do século XXI.

Ao final da I Guerra Mundial, os Estados Aliados e poderes associados criaram uma comissão para investigação e julgamento dos alemães por crimes cometidos contra o direito internacional. O tratado concluído em Versalhes, em 1919, previa a criação de um tribunal internacional para julgar o Kaiser Guilherme II e seus oficiais por violação das leis e costumes da guerra. Contudo, o imperador alemão nunca foi julgado, refugiando-se nos Países Baixos. A justiça foi sacrificada em favor da política e pela preocupação pela paz na Europa, posição essa defendida pelos Estados Unidos. Woodrow Wilson preferiu "subordinar a preocupação com relação aos crimes de guerra aos objetivos de uma paz negociada" e, posteriormente do "estabelecimento de instituições internacionais fortes" (Willis, 1982:39).

Contudo, o nível traumático de destruição e de violência produzidos pela II Guerra Mundial foi decisivo para que, mesmo antes do final dos conflitos, os aliados firmassem sua determinação em processar os crimes de guerra nazistas. Foi criado assim o Tribunal Militar Internacional de Nuremberg, dessa vez com apoio dos EUA. O tribunal *ad hoc* serviria a vários objetivos: em primeiro lugar, um processo judicial serviria para evitar hostilidade futura por parte do povo alemão, chamaria a atenção do mundo para as atrocidades cometidas pelos alemães, o que legitimaria a conduta dos aliados durante e depois da guerra e, finalmente, o julgamento providenciaria a responsabilização individual e não do povo alemão pelos crimes cometidos (Scharf, 1997:59).

Muitas foram as críticas também nos Estados Unidos com relação aos julgamentos de Nuremberg. Segundo Scharf (1997), a maior parte delas concentrou-se na aplicação de leis *ex post facto* que responsabilizou, pela primeira vez na história, líderes civis e militares por crimes de agressão, aplicando o conceito de conspiração que não era conhecido na Europa continental.

A grande mudança em relação ao Tribunal de Nuremberg para o ideal da justiça internacional foi a mudança da concepção da responsabilidade internacional saindo simplesmente do âmbito do Estado, e se expandido para o indivíduo, trata-se de saber quem deve reparação pelo dano sofrido. O indivíduo irrompe como sujeito do Direito Internacional. Até Nuremberg, os indivíduos apenas atuavam de forma ativa no processo penal internacional, o que quer dizer que tinham legitimidade para reivindicar seus direitos inerentes como seres humanos, inclusive, vis-à-vis seus próprios Estados. Apesar disso, apenas os Estados podiam ser julgados em tribunais deste tipo. Há muito existe o desejo de trazer o indivíduo para o centro do processo jurídico, podendo, inclusive, serem julgados por crimes de guerra e contra a humanidade.

Ao longo das décadas seguintes, iniciativas da ONU em prol da prevalência do Direito, por um lado, as novas e grandes operações de paz das Nações Unidas, e por outro lado, o estabelecimento dos Tribunais Penais Internacionais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia (1993) e para Ruanda (1994). Outros eventos no cenário internacional suscitaram a criação de tribunais penais "internacionalizados" ou "híbridos" ou "mistos" para o julgamento de crimes internacionais. Para Serra Leoa, Timor Leste, Kosovo, Bósnia-Herzegovina, Camboja e Líbano. Estes contam com juízes internacionais e nacionais.

Destarte, em 1996 foi criado o Comitê Preparatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional (TPI). Cançado Trindade definiu as três questões centrais que se concentraram os debates: “a tipificação dos core crimes sob a competência *ratione materiae* do Tribunal Penal Internacional, o princípio da complementaridade nas relações entre este último e as jurisdições nacionais e o procedimento a ser adotado”. Em 17 de julho de 1998 a Conferência de Roma das Nações Unidas aprovou o Estatuto do TPI. O Estatuto de Roma inaugurou uma nova etapa na evolução do direito penal internacional ao consagrar a participação das vítimas no processo ante o TPI. A ideia de criar o TPI – instância judicial permanente, independente, com jurisdição sobre pessoas pelos crimes mais graves de transcendência internacional, e complementar às jurisdições penais nacionais – ganhou contornos definidos na medida em que a maioria dos países se convenceu da importância de contar com instituição que pudesse ser acionada a qualquer momento para examinar casos de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão¹¹. O sistema permanente foi concebido em função das vantagens de ordem prática que poderia oferecer: tenderia a reduzir ou até mesmo eliminar a criação de novos tribunais *ad hoc*, bem como apresentaria a vantagem da prontidão para atuar.

5 A securitização dos tribunais

A ideia de construção de paz passa a ser condicionada pela percepção da transitoriedade das construções humanas: do ideal da paz perpétua, lançado no século XVIII, o precedente conformou-se com a ideia que ela seria transitória. A verdadeira paz, essa forma de paz que conviria à era atual, não pode ser somente espécie de trégua de duração indeterminada condicionada à estrutura anárquica do sistema. As civilizações aprenderam que são interdependentes e mortais. Como a ideia de hierarquização do sistema é algo que contradiz à própria estrutura construída por ele, o direito internacional tem justamente a função, de reger como norma, as relações entre estados – e aí estão sua natureza e seus dilemas, pois a efetividade da norma em boa medida dependerá da aplicação que desta se faça pelos seus sujeitos. Ao lado dos tradicionais sujeitos de direito internacional, ganham espaço crescente outros sujeitos de direito, as organizações internacionais, as organizações não governamentais e o ser humano, mais e mais, reconhecido como sujeito de direitos e obrigações, também no plano do direito internacional, embora permaneça limitado em sua capacidade de atuação internacional. O TPI, ao lado de outras instâncias jurisdicionais internacionais, deve ser reconhecido como avanço da legalidade internacional.

¹¹ CARDOSO, Elio. **Tribunal Penal Internacional : conceitos, realidades e implicações para o Brasil**. Brasília : FUNAG, 2012. 176 p.

Contudo, algumas questões relativas ao TPI surgem em razão dos problemas de estrutura e da natureza do direito internacional visto que é muito vinculado às grandes políticas internacionais. Pra que servem tribunais penais internacionais? Essa pergunta pode parecer que já foi respondida, mas o objetivo agora é analisar a realidade que a relação com a política interfere nele. Dessa forma, essa pergunta inicial se fragmenta em outras: por que nós os queremos? Com que intenção eles são criados? Qual é a utilidade real que eles pretendem ter? Qual é a razão fundamental, o objetivo, a resultante real dos TPI?

O grande dilema que se apresenta nesse cenário de justiça internacional é se seria possível julgar indivíduos por grandes desastres humanitários sem transformá-los em um espetáculo? Será que cabe buscar essa responsabilidade individual quando o contexto é muito mais complexo? Ou será que ela serve para outros fins não declarados? A tendência de criação de TPI decorre de uma vontade de transferir para o internacional lógicas e dinâmicas do direito interno. Todos devem ser julgados pelo seus crimes, submetidos ao direito de fato, construído assim na universalidade da capacidade de punir. Isso é o *rule of law* (Estado de direito), o qual seria um sistema baseado no ordenamento jurídico para o trato das suas relações, que é a prática dentro do direito interno.

Porém, essa percepção já foi contestada por muitos desde o início¹². As fontes do direito interno são completamente diferentes das que fundamentam o direito internacional. A formulação do direito interno está condicionada apenas, salvo aos casos específicos, do próprio Estado, o direito internacional é composto pelo acordo que Estados, seguindo o princípio da soberania, decidem obedecer ou não.

Como já foi explicitado, mesmo que não haja um governo mundial que centralize as decisões, isso não impede que as dinâmicas políticas do sistema sejam normalmente oligárquicas, sendo dominadas por um pequeno grupo de superpotências. Nesse aspecto, o Conselho de Segurança das Nações Unidas em complementariedade ao TPI, adquirem um papel de construção da ameaça internacional tipificada como crime, sendo necessário assim ser contida dentro do contexto de ameaça à ideologia mundial, nesse caso, o ideal de justiça internacional edificado pela centralização dos direitos humanos, o novo *ethos* de nossos tempos, dentro de uma construção de um novo *jus gentium*, como um direito universal da humanidade.

O modelo de criação e de justificação dos TPI ao longo do século XX e XXI pode ser analisado através das lentes da teoria de securitização. O ator securitizador, nesse caso o CSNU, realiza o ato de identificar um

¹² Refiro-me à Hannah Harend em seu livro *Eichmann em Jerusalém*.

assunto como uma ameaça existencial dentro de uma retórica específica de segurança, seja a competência de jurisdição sob qualquer uma das tipificações dentro do TPI, como algo que intenta contra a segurança humana, que é o objeto de referência da segurança que visa defender. A audiência composta pela sociedade internacional, como a coletividade sobre a qual a ideologia universal engloba, legitima assim o ato de linguagem sendo justificado as medidas que forem necessárias para a condução e resolução do evento específico.

6 Conclusão

Destarte, o TPI estaria ali para indicar a culpa individual ou para estabelecer uma verdade mais ampla? O que se constata é que o objetivo ao invés de descobrir a verdade e assim alcançar a justiça, acaba se transformando em uma ferramenta para punir individualmente as pessoas por esses crimes. Mas será que seria possível reduzir a culpa por eventos dessa dimensão para lideranças individuais, apenas? A conduta individual aparece como dentro da normalidade dentro daquele contexto em que diversos eventos ocorreram. Como foi o caso do julgamento de Nuremberg. Os crimes praticados pelos nazistas não eram tipificados anteriormente em um ordenamento jurídico interno, colocando em cheque a legitimidade do Tribunal como sendo subordinado aos princípios de direito penal, como o da anterioridade da lei penal, por exemplo.

Da mesma forma, se o objetivo dos tribunais fosse mandar uma mensagem a outros criminosos no futuro para que esses crimes não voltassem a se repetir, por que não constatamos o término de crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão? O que ocorre é a percepção que aquele crime era necessário para a construção do bem maior. Os atores inseridos nesses eventos, em sua grande maioria, acreditam estar fazendo o bem, os crimes não eram cometidos com o objetivo de fazer o mal, eles se inscreviam em um projeto de criar um mundo melhor. Vide os exemplos do nazismo, de Stálin na URSS, do Khmer Rouge no Camboja, Ruanda e outros. A antologia inserida nesse caso, como é apresentada dentro da Escola de Copenhague, como meio no qual disputas são alimentadas e justificadas internamente.

Ademais, se discute se o TPI serve para regenerar o tecido social e reconstruir novas bases de convivência social. O que se percebe é que os TPI's são poucos aptos a regenerar o tecido social, na verdade, eles podem gerar o efeito contrário, no qual componentes da sociedade que já estivessem em processo de regeneração, ao levar para o âmbito internacional, e com a interferência de indivíduos externos, essa reconstrução se desfaz.

Como ultimo objetivo falho que se apresenta ao tribunal, seria se estabelecer a verdade. Como buscar a verdade se o próprio tribunal foi edificado sob uma verdade? O que vale notar nesse ponto é que o conceito de verdade é relativo e subjetivo, ela nunca é uma só. Apresenta-se então um tribunal com base em uma versão da verdade aceita, sendo a justiça do lado vitorioso, monta-se o tribunal sobre premissas determinadas por um lado específico. Dar voz ao acusado traria outros fatos e aspectos da verdade que não são as mesmas sobre as quais os tribunais foram construídos. Mas, ao mesmo tempo, não dar voz a eles seria desrespeitar o princípio da ampla defesa e ao contraditório. Isso demonstra um dilema interno ao TPI. O discurso político que defende a busca da verdade dentro do aspecto da justiça internacional ou a implantação de um tribunal de aceitação, que teria uma função bem específica ao ser montado, de atribuir a culpa ao indivíduo específico ao qual se tem um interesse determinado.

7 - Referências

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics.** London: MacMillan Press, 1977.

BUZAN, Barry. **"New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century."** *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944) 67.3 (1991): 431-451.

BUZAN, Barry. **"Security, the State, the "New World Order," and Beyond."** *On Security*. Ed. Ronne D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1998. ch.7

BUZAN, Barry. **"The 'War on Terrorism' as the New 'Macro-Securitisation'?"** Oslo Workshop. Oslo, 2006.1-25.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: An Agenda For International Security Studies in the Post-Cold War Era.** 1st edion 1981, 2nd Edition. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf , 1991 and 2008 with a new preface from the author.

CARDOSO, Elio. **Tribunal Penal Internacional : conceitos, realidades e implicações para o Brasil.** Brasília : FUNAG, 2012. 176 p.

GONÇALVES, Williams. **Relações Internacionais.** CEDEP - UFRGS
Waever, Ole. **"Securitization and Desecuritization."** *On Security*. Ed. Ronnie D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1998. ch. 3.

SCHARF, M. P.. **Balkan Justice: The Story Behind the First International War Crimes Trial Since Nuremberg.** Durham: Carolina Academic Press. 1997.

WENDT, Alexander. **Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics.** In: Tanno, Grace. 2003. **"A contribuição de Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional"**. *Revista Contexto Internacional*, vol. 25, n. 1, 47-80. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a02.pdf> Acesso em: 04/04/2013

SAINDO DO ARMÁRIO: TEORIA QUEER, IMPERIALISMO E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Mariana Guimarães Alves da Silveira¹

Vinicius Pureza Cabral²

Resumo: Bastante influenciada por Michel Foucault, principalmente no que tange à sua defesa da sexualidade como sendo socialmente construída, a Teoria Queer surge como parte do campo da Teoria Crítica pós-estruturalista para dar voz às minorias LGBTIQ marginalizadas tanto socialmente como na academia. É nesse sentido que o presente artigo utiliza-se do conceito de homonacionalismo, como tratado por Jaspir Puar, com intuito de mostrar que as minorias sexuais não necessariamente se encontram fora da entidade estatal, sendo muitas vezes cúmplices de práticas xenofóbicas e racistas. Dessa forma, utilizou-se de levantamento bibliográfico e análise documental como metodologia no intuito de alcançar o objetivo principal deste trabalho. Aquele, por sua vez, é comprovar que as concessões de direitos aos LGBTIQ são muitas vezes utilizadas pelas potências centrais democráticas como instrumento político visando legitimar seu imperialismo contra países taxados como retrógrados, que desrespeitam os direitos de tais grupos num contexto em que a segurança humana se mostra imperativa. Além disso, também será visto como discursos de direitos universalizantes de potências como a Inglaterra podem ter consequências nefastas para os próprios grupos marginalizados que as primeiras julgam defender. Fica clara, portanto, a relevância deste artigo na medida em que explicita a contribuição da Teoria Queer para as Relações Internacionais ao permitir a análise tanto de assuntos tratados como centrais pelas teorias tradicionais, como daqueles vistos como estando fora das RI pelas mesmas.

Palavras-chave: Teoria Queer, homonacionalismo, Relações Internacionais

¹ Graduada de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense

² Graduando de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense

Introdução

Com a operação Tempestade no Deserto, George H. W. Bush (1989-1993) clamava ter o mundo entrado em uma Nova Ordem Mundial na qual existiriam apenas guerras do após-guerra, ou seja, guerras legais, pontuais, e multilaterais, em nome da ordem mundial e pela manutenção de um conjunto de valores universais. Além disso, o Sistema de Segurança Coletiva do pós-guerra passaria, finalmente, a funcionar, já que a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas havia caído, levando consigo o congelamento vivido durante a maior parte da Guerra Fria pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Durante este período histórico, a perspectiva teórica neo-realista das Relações Internacionais predominou, com suas assertivas acerca da figura central do Estado e da existência de relações de poder em equilíbrio tenso entre entidades Estatais, equilíbrio esse determinado pelas capacidades de poder das unidades políticas, sendo as alterações em tais capacidades as únicas responsáveis pelas alterações daquelas relações.

No entanto, com o fim da Guerra Fria, a hegemonia de tal teoria foi abalada por um conjunto de fatores. Primeiramente, a antiga URSS caiu sem a necessidade da ocorrência de uma guerra hegemônica entre a mesma e a outra superpotência do mundo bipolar, os Estados Unidos da América, fator esse que ia de encontro aos princípios neo-realistas. Além disso, a partir da década de 1940, os conflitos intra-estatais se tornaram cada vez mais comuns que aqueles inter-estatais, como fica perceptível quando analisam-se números das guerras pela independência colonial, além daquelas relativas à implantação de regimes socialistas.

Ao apresentar tais falhas, o neo-realismo

abriu brechas para propostas teóricas atentas às “novas ameaças” não-estatais à segurança internacional (como o terrorismo transterritorial e o chamado crime organizado transnacional) e aos novos temas não-militares de segurança(...). (RODRIGUES, 2012, p.9)

É nesse sentido que o sujeito de segurança deixa de ser o Estado (como era no período da Guerra Fria) passando a ser caracterizado pela população civil mundial. Ao mesmo tempo, os objetos de segurança deixam de ser unicamente outras unidades Estatais, passando a ser representados tanto por ameaças internas ao Estado quanto por ameaças transnacionais.

Assim, é visível como no período posterior à queda da antiga URSS a Segurança do Indivíduo se tornou mais importante que a Segurança do Estado, sendo tal realidade endossada pela ONU quando do estabelecimento do conceito de Segurança Humana pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no *Human Development Report* de 1994, segundo o qual esta segurança seria uma situação em que o desenvolvimento individual fosse garantido levando em consideração as sete dimensões de segurança, quais sejam, segurança pessoal, segurança política, segurança econômica, segurança comunitária, segurança sanitária, segurança alimentar e segurança ambiental. Assim, além de tratar das funções tradicionais de segurança, tal organização se responsabilizaria pela manutenção das condições necessárias para o desenvolvimento do indivíduo, tendo a segurança humana sido desenvolvida com base nas seguintes balizas: liberdade do medo (*freedom from fear*) e liberdade das necessidades (*freedom from want*).

É nesse contexto de preponderância da Segurança Humana em relação à antiga Segurança Internacional baseada exclusivamente na Segurança Estatal que deve ser entendido o presente artigo. Utilizando-se de discursos universalizantes de direitos humanos, países centrais como os Estados Unidos rogam para si prerrogativas intervencionistas baseadas em seu excepcionalismo com vistas à salvação de minorias perseguidas em países considerados atrasados quando trata-se do critério de concessão de direitos à coletividades não-heterossexuais.

Portanto, para o melhor entendimento de tal relação entre Teoria Queer e práticas imperialistas, será feita inicialmente uma introdução à perspectiva dessa Teoria na disciplina das Relações Internacionais, passando posteriormente para a análise do homonacionalismo e de como a entidade Estatal não deve ser encarada como exclusivamente heteronormativa na contemporaneidade, culminando, finalmente, com o estudo dos impactos negativos dos discursos britânicos sobre as minorias que os mesmos deveriam supostamente defender.

Perspectiva Queer das RI

Apesar de não ter tido como intenção influenciar a criação de uma futura Teoria *Queer*, a obra de Michel Foucault teve um grande impacto na formação da mesma. Ao defender em História da Sexualidade que as formas institucionais da sexualidade são socialmente construídas, o autor nos permite entender que o que é tratado como socialmente normal é, na verdade, normativo e não simplesmente natural.

Além disso, o autor aponta que a homossexualidade reconhecida no período em que escrevia sua obra teve sua origem por volta de 1870, quando os indivíduos que estabeleciam relações íntimas com parceiros do mesmo sexo passaram a ser uma espécie de seres humanos, estudados em obras das mais diversas ciências, e não simplesmente praticantes de um comportamento imoral temporário, como tal sexualidade era tratada pela Cristandade anteriormente.

O termo gay passou a ser utilizado como uma alternativa ao homossexual na década de 1960, tendo sido empregado posteriormente em conjunto com o termo lésbica para se opor aos discursos que os colocavam como simples objetos de estudo, passando agora a clamar suas posições de sujeitos. Deve-se lembrar também que embora na metade da década de 1970 o objetivo do movimento de liberação gay era a transformação do sistema social, o qual era visto como a causa da opressão sofrida por tais identidades não-heterossexuais, ao fim da mesma década esse movimento passou a buscar direitos e proteção dentro da ordem vigente.

No entanto, no decorrer da década de 1980, muitos daqueles considerados até então desviantes passaram a encarar o binarismo gay/lésbica como restrito e incapaz de refletir a pluralidade de identidades não-heterossexuais existentes. Dessa forma, passaram a se identificar como *queers*³, tendo em 1990, por exemplo, surgido um grupo de resistência de tais grupos identitários denominado *Queer Nation*.

A Teoria *Queer* é fruto inicial de contribuições dos Estudos Culturais estadunidenses e do pós-estruturalismo francês e, apesar de não ter um marco inicial concreto, passou a tomar visibilidade após uma série de conferências em universidades da *Ivy League* no fim da década de 1980. Porém, essa teoria não deve ser encarada como simples suporte teórico do momento cultural de ascendência de uma nova identidade.

A Teoria *Queer* não é uma estrutura singular, sistemática conceitual ou metodológica, mas uma coleção de engajamentos com as relações entre sexo, gênero e desejo sexual. Se a Teoria *Queer* é uma escola de pensamento, então é uma com uma visão da disciplina altamente não-ortodoxa (SPARGO, 1999, p.9. Tradução nossa).

³ Gíria da língua inglesa que era utilizada para se referir a homossexuais de maneira pejorativa.

Ela é ainda “qualquer forma de pesquisa posicionada dentro de estruturas conceituais que destacam a instabilidade de quaisquer significados considerados como certos e suas relações de poder resultantes” (THIEL, 2014, apud NASH; BROWNE, 2012, p. 4). Sendo assim, tal teoria busca a rejeição de qualquer normatividade, seja ela hetero ou homossexual, tendo seus estudos constitutivos a transgressão como ponto comum.

Com o decorrer da década de 1990, a Teoria *Queer* que tinha como seus campos principais de conhecimento os estudos literários, culturais e as humanidades, passou a dialogar com diversas outras áreas do conhecimento, dentre elas as Relações Internacionais. A dificuldade encontrada por tal teoria em adentrar o campo das RI se deve a alguns fatores. Primeiramente, as temáticas relativas à sexualidade eram consideradas inicialmente como relativas ao âmbito privado, e não ao público. Além disso, tal teoria absorveu grandes ensinamentos das obras de Foucault e Butler, autores que não se encontravam inicialmente no hall de autores célebres da Ciência Política.

No entanto, percebeu-se que as perspectivas LGBTIQ são inerentes à política mundial e tem uma grande influência sobre a área das RI. Apesar de existirem estudos muito importantes relativos a assuntos que tangem a sexualidade no âmbito das Relações Internacionais, como aqueles que tratam da homofobia nas Forças Armadas, por exemplo, a Teoria *Queer* não está confinada a estudos relativos ao tripé gênero, sexo e sexualidade. Ao contrário, ela permite o questionamento de normas, categorias e conceitos tratados como dados. Além disso, partindo de uma perspectiva crítica quanto a binarismos, haja vista sua oposição àquele entre heterossexualidade/homossexualidade, a Teoria *Queer* serve de ponto de partida para que se possa questionar binarismos como Estado/Sistema, Realismo/Liberalismo, dentre muitos outros. Assim, ela acrescenta mais perspectivas de estudo à Teoria Crítica, ao mesmo tempo em que é capaz de tratar de assuntos centrais segundo as teorias tradicionais das RI.

Dessa forma, dentre tais novas perspectivas trazidas pela Teoria *Queer* e de relevância para o presente artigo, pode-se tratar dos estudos de Rao quanto aos discursos que situam a Europa como rogando para si a matriz sexual moderna. Segundo o autor, os Europeus no século XIX foram responsáveis pela exportação do modelo de sexualidade que colocava a homossexualidade como retrógrada e perversa, ao passo que a heterossexualidade se mostrava como sinônimo da modernidade. Contudo, o que ocorre no século XIX é um movimento inverso, em que, a concessão de direitos a homossexuais passa a ser considerada o fator divisor do mundo entre países modernos e atrasados. Como confiar em um poder imperial que clama levar a bandeira da modernidade pelos direitos sexuais das minorias mas que outrora pregou exatamente o inverso?

Já V. Spike Peterson contribui para o melhor entendimento das Relações Internacionais por uma perspectiva *Queer* na medida em que trata o Estado e a Nação como construções históricas, as quais tem em famílias heteropatriarcais suas unidades fundacionais que permitem a perpetuação de tais entidades, além, é claro, da manutenção das desigualdades, já que a relações hierárquicas internas (masculino/feminino) estão, segundo a autora, intrinsecamente ligadas a relações hierárquicas externas (dominação de insiders sobre outsiders).

Mas será que atualmente os Estados ocidentais são exclusivamente heteronormativos? É partindo desse questionamento que Jasbir Puar trata do conceito de homonacionalismo e de como os Estados Unidos da América - como potência supostamente democrática e liberal - roga para si as prerrogativas de modernidade no que tange aos direitos sexuais, prerrogativas essas que legitimam ações imperialistas contra países considerados retrógrados em tal quesito.

Homonacionalismo

Jasbir Puar define em seu livro *Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times* o homonacionalismo como um movimento dual onde a nação heteronormativa incorpora certos aspectos de não-heterossexuais, ao passo que estes abraçam a agenda nacionalista de seu país. O reconhecimento e inclusão dessas minorias acontecem condicionados à segregação e desqualificação racial e sexual de outros no imaginário nacional. Para entender como isto acontece, tomemos como exemplo o caso estadunidense.

O atentado de 11 de setembro é considerado um marco na história, tanto internacional como estadunidense, trazendo grandes mudanças conjunturais e estruturais. A mudança que é analisada por Puar é a adaptação do nacionalismo norte-americano, que sofreu uma exacerbação após, principalmente, a declaração da Guerra ao Terror pelo então presidente George W. Bush.

Essa exacerbação do nacionalismo, no entanto, ocorreu de modo curioso. Segundo Puar, aconteceu um incremento e reafirmação da heteronormatividade, como era esperado, mas também houve, ao mesmo tempo, inclusão de características do pensamento feminista e de não-heterossexuais. Ou seja, o Estado-nação estava se modificando. Neste processo, o imaginário nacional adaptava algumas características, outrora marginalizadas, a sua heteronormatividade. Esse espaço dado pelo governo à comunidade LGBTIQ para que ela se sinta parte da nação, faz com que

essa comunidade adote a agenda nacional do país e a defenda. Isto constituiria o homonacionalismo. Um nacionalismo que, apesar de heteronormativo, adota específicos aspectos da homonormatividade.

Porém, qual o papel do governo na formação do homonacionalismo? Após o 11 de setembro, o governo dos EUA começou a conceder benesses às minorias, com o intuito de se posicionar como um Estado tolerante e amigável aos não-heterossexuais. Alguns exemplos são citados por Puar em seu livro. No campo da cultura pop e da mídia, houve um aumento da presença de caricaturas de homossexuais, pois o mercado teria percebido o consumidor em potencial dentro do não-heterossexual, já que por não ter filhos, este tipo de consumidor apresentaria maior renda disponível para consumo próprio. Já com relação a direitos civis, temos em 2003, ano da invasão do Iraque, a decisão contra as leis contra sodomia entre pessoas do mesmo sexo no caso *Lawrence e Garner vs. Texas*. Em 2004, há uma importante conquista, em Massachusetts, que legaliza o casamento entre pessoas do mesmo sexo neste estado.

Com a formação do homonacionalismo nos EUA, vem a formação da imagem do gay estadunidense dentro desse adaptado nacionalismo. Devido à influência da Guerra ao Terror - política que Puar afirma estar relacionada intrinsecamente ao gênero, raça e sexualidade - essa construção é bastante pautada pela ideia "nós e eles", sendo "eles" os muçulmanos em geral. A imagem estabelecida do gay é de um homossexual branco, másculo, viril, patriota, um bom filho, ou seja, uma representação desprovida de qualquer traço do gênero feminino e de raça. Já é perceptível na imagem difundida pela nação como somente características específicas foram adotadas e outras, não só não entraram na construção do homossexual, como foram utilizadas para construção do inimigo. Isto cria um paradoxo, pois os EUA se consideram, como já dito, tolerantes, mas ao mesmo tempo reforçam a homofobia, o machismo e o racismo ao utilizar características consideradas femininas na construção de seu inimigo, e incentivar o ódio e xenofobia em relação aos árabes.

Outro fator que é gerado pelo homonacionalismo é o excepcionalismo sexual. Se excepcionalismo é a ideia de que uma população nacional é superior, o excepcionalismo sexual é a ideia de que a comunidade LGBTIQ de um determinado país, no caso EUA, por crer que possui mais direitos e liberdades do que uma comunidade de outro país. Essa percepção leva a um discurso missionário e um sentimento de dever para com os não-heterossexuais estrangeiros de se engajar em causas internacionais. Como o discurso construído nos EUA é o de que o Oriente Médio é o local onde reside o eixo do mal e a fonte de opressão humana, os esforços de ativistas e da comunidade LGBTIQ se voltam para essa região, esquecendo ou

ignorando que internamente há restrições e um ambiente, pelo menos minimamente hostil para minorias. A consequência disto é que tais minorias acabam dando legitimidade às ações imperialistas dos EUA, como por exemplo a invasão do Iraque, visto que se identificavam com os não-heterossexuais lá presentes e acreditavam que, através da intervenção americana, eles seriam libertados.

O que se extrai disso é como as características homonormativas, apropriadas pelo nacionalismo heteronormativo, acabam replicando visões limitadas de raça, classe e gênero. Isto pode ser explicado pelo fato de que essas características, segundo Puar, são disciplinadas e encaixadas para servir à heteronormatividade. Ademais, ao fazer a comunidade e ativistas LGBTIQ aderirem à causa nacional, o governo ganha legitimidade para suas ações, apesar de, ao praticá-las, estar incentivando o racismo, o machismo e, principalmente, a homofobia.

Imperialismo britânico e a “condicionalidade gay”

Enquanto a intenção pode ser a de proteger os direitos de pessoas LGBTI no continente, a decisão de cortar ajuda desconsidera o papel do movimento LGBTI e do movimento mais amplo de justiça social no continente e cria o risco real de sérias consequências contra a população LGBTI.” (African Social Justice Activists, 2011)

No ano de 2011, o Primeiro Ministro britânico David Cameron - seguindo um período de intenso *lobbying* feito por ativistas das identidades não-heterossexuais da *Commonwealth*, os quais defendiam a incompatibilidade existente entre os valores daquela e restrições aos direitos de homossexuais - ameaçou países africanos como Uganda e Gana com um possível corte de investimentos no caso da manutenção de legislações homofóbicas em tais Estados. Em resposta a tal atitude tomada após o Encontro Bienal de Chefes de Governo da *Commonwealth*, lideranças políticas e religiosas de tais países africanos defenderam argumentos como o relativo à mentalidade ex-colonial presente no discurso britânico, mostrando sua contrariedade à posição do investidor nortista.

Contudo, a oposição a tal discurso intervencionista não se verificou apenas no âmbito das lideranças nacionais. A própria comunidade LGBTIQ que seria supostamente beneficiária de tais ameaças publicou uma carta através dos Ativistas da Justiça Social Africana em que as condenava apesar das mesmas serem hipoteticamente bem intencionadas.

Dentre as razões utilizadas pelos mesmos, cabe lembrar da possibilidade de tais minorias tornarem-se bodes-expiatórios para o restante da população de seus países. Em caso de término de investimentos, tal comunidade seria vista como a responsável pelo fim da ajuda financeira, o que resultaria em maior intolerância e, conseqüentemente, maior distanciamento entre as minorias não-heterossexuais e o restante da sociedade nesses países.

Deve-se ter em mente também que, logicamente, as minorias sexuais em tais países africanos - apesar de serem discriminadas tanto socialmente quanto legalmente - encontram-se inseridas nos tecidos sociais nacionais. Dessa forma, o corte nos investimentos britânicos afetaria também tais coletividades, já que os recursos para sua militância e movimento estariam ainda mais escassos, além da ocorrência de uma provável queda de inversões em educação, por exemplo, fator esse determinante para o futuro aumento ou queda da homofobia existente nesses países.

Outro fator agravante no caso africano é que a comunidade LGBTIQ não é a única em situação extrema de vulnerabilidade. As mulheres, por exemplo, encaram opressões das mais sérias em sociedades patriarcais machistas nas quais violências de gênero são recorrentes. Além disso, as seguranças alimentar e de saúde também não são garantidas à totalidade dos indivíduos de tal continente. Dessa forma, ao impor sanções baseadas apenas no critério de práticas Estatais homofóbicas, Cameron estaria criando uma hierarquia entre âmbitos relativos aos direitos humanos, colocando os direitos das minorias não-heterossexuais como prioritários.

Além disso, tal discurso coercitivo corroborou a idéia muito disseminada em países africanos de que a homossexualidade, como degeneração moral, é produto da influência ocidental sobre o continente. Tal idéia estaria fortemente relacionada ao reforço da dinâmica imperial entre o país doador e os receptores de fundos.

Todavia, cabe lembrar que, assim como visto no início do presente artigo, a homofobia foi um legado deixado pelo imperialismo britânico nos países africanos. No intuito de tornarem-se capazes de expulsar os colonizadores, os colonizados muitas vezes imitavam valores e instituições dos primeiros, sendo a heteronormatividade uma dessas cópias. Assim, dos 54 países pertencentes à *Commonwealth* em 2011, 41 apresentavam legislações homofóbicas. O discurso do Primeiro Ministro, dessa forma, fez apenas reforçar a hipotética missão civilizadora britânica, na medida em que a Rainha teria o fardo de salvar os *queers* do mundo pela expansão de práticas democráticas respeitadas aos direitos humanos.

Uma das mais contundentes críticas presentes na carta dos ativistas africanos se encontra na inferência de que Cameron sugere que políticas sexuais progressistas estariam restritas às realidades europeias e norte-americanas. Nesse sentido, o Primeiro Ministro estaria colocando a preocupação com os direitos sexuais das minorias não-heterossexuais africanas fora dos países de origem das últimas, o que retiraria a significância das estratégias locais de combate à homofobia. O que os ativistas africanos defendem é a existência de movimentos locais que visam assegurar a visibilidade LGBTIQ ao mesmo tempo em que buscam a retirada de tais sexualidades do âmbito moral, para seu estabelecimento no escopo dos direitos humanos.

Dessa forma, o que seria realmente progressista por parte dos países centrais como o Reino Unido seria o apoio à militância do sul global e o seu reconhecimento das especificidades das realidades de tais países. Incentivos à expansão dos programas LGBTIQ locais voltados ao estímulo do diálogo e da tolerância, por exemplo, assim como sugerido pelos ativistas africanos, poderiam ter papel importante na melhoria da realidade homofóbica de tais países, sem serem necessárias medidas tão nefastas como aquelas contidas nas ameaças britânicas.

Conclusão

Ao final deste trabalho é imprescindível voltar a reafirmar a presença da raça, do gênero e da sexualidade na construção do Estado. No decorrer do artigo, é perceptível como o a heteronormatividade impera, tendo força o suficiente para absorver partes da homonormatividade, adaptando-as através de um processo de “sanitarização”, criando a ilusão de que o Estado é tolerante e aberto às minorias, quando na verdade está buscando legitimação das mesmas minorias para ações de interesse estatal. Assim, ficou claro como o Estado e a nação (como construções históricas e sociais) não são exclusivamente heteronormativos como pode-se depreender de muitas obras queers. Na verdade, na intenção de se legitimar tanto internamente como externamente, Estados como os EUA absorvem parcialmente a homonormatividade, permitindo que identidades gays sintam-se parte da nação. Posto isso, é preocupante que o ponto das concessões de direitos civis, por exemplo, à comunidade LGBTIQ não seja a satisfação da própria, e sim o benefício do Estado.

Portanto, se faz mister o estudo do olhar *queer* sobre as Relações Internacionais, um ponto de vista deveras negligenciado e esquecido, como bem lembra Cynthia Weber (2014), sendo necessária sua retirada do armário teórico das RI.

Bibliografia

AFRICAN SOCIAL JUSTICE ACTIVISTS. **Statement Of African Social Justice Activists On The Threats Of The British Government To “Cut Aid” To African Countries That Violate The Rights Of LGBTI People In Africa**. Disponível em: <http://globalequality.files.wordpress.com/2011/11/statement-of-african-social-justice-activists.pdf> . Acesso em: 20 nov. 2014.

DENIKE, Margaret. Homonormative Collusions and the Subject of Rights: Reading Terrorist Assemblages. **Feminist Legal Studies**. Sem local, v. 18, n. 1, abr 2010. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10691-010-9148-z>. Acesso em: 20 nov 2014.

JESUS, Diego Santos Vieira de. O mundo fora do armário: teoria queer, e relações internacionais. **Revista Ártemis**, Rio de Janeiro, v. XVII, n. 1, p. 41-50, jan/jun. 2014.

KHANNA, Akshay. Aid conditionality and the limits of a politics of sexuality. Participation, Power and Social Change. Reino Unido. Disponível em: <http://participationpower.wordpress.com/2011/10/31/aid-conditionality-and-the-limits-of-a-politics-of-sexuality/>. Acesso em: 20 nov 2014

LUGARINHO, Mário César. Como Traduzir a Teoria Queer para a Língua Portuguesa. **Revista Gênero**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2. 2001. Disponível em: <http://www.revistagenero.uff.br/index.php/revistagenero/article/viewFile/362/271> Acesso em: 20 nov 2014

PRESS ASSOCIATION. Countries That Ban Homosexuality Risk Losing Aid, Warns David Cameron. **The Guardian**. Sem local. 30 out 2011. Disponível em: <http://www.theguardian.com/politics/2011/oct/30/ban-homosexuality-lose-aid-america>. Acesso em: 20 nov 2014

PUAR, Jasbir. **Terrorist Assemblages: Homonationalism in Queer Times**. Durham: Duke University Press, 2007

RAO, Rahul. On 'gay conditionality', imperial Power and queer liberation: Rahul Rao. **Kafila**. Sem Local. 1 jan. 2012. Disponível em: <http://kafila.org/2012/01/01/on-gay-conditionality-imperial-power-and-queer-liberation-rahul-rao/> . Acesso em: 20 nov. 2014.

SPARGO, Tamsin. **Foucault and Queer Theory**. Cambridge: Icon Books, 1999.

THIEL, Markus. LGBT politics, queer theory, and international relations. **E-International Relations**, Sem Local. 31 out. 2014. Disponível em: <http://www.e-ir.info/2014/10/31/lgbt-politics-queer-theory-and-international-relations/>. Acesso em: 20 nov. 2014.

UGANDA furyat David Cameron aid threat over gay rights. **BBC News**. Sem local. 31 out 2011. Disponível em: <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-15524013>. Acesso em: 20 nov 2014

Os Organizadores do I Encontro Brasileiro de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais, realizado pelo INEST, agradecem o apoio das instituições aqui registradas, observando que a participação de cada uma delas propiciou a excelência de resultados em favor da produção científica, gerando um novo ciclo de conhecimento.

Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.
DCNS do Brasil Serviços Navais Ltda.
Editora LUZES – Comunicação, Arte & Cultura
Fundação Euclides da Cunha
Iniciativa Agora França-Brasil
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação UFF
Universidade da Força Aérea

Realização

INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
DA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

EDITORIA LUZES
COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br



**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INEST - UFF**



Apoio



ISBN 978-85-5611-003-9



9 788556 110039